

las denominadas Provincias emergentes se caracterizan Por un rápido crecimiento, modernización y fuerte liderazgo Político. esto genera la necesidad de nuevos modelos de gestión Pública basados en la transformación del modo y la intensidad de la intervención estatal. tensiones y desafíos de este Proceso.

# Políticas Públicas Para el desarrollo Provincial

por Horacio cao  
Doctor de la FCE/UBA, investigador  
del CIAP (FCE/UBA)

**D**ebemos comenzar diciendo que la heterogeneidad territorial de la Argentina –que además presenta forma federal de gobierno– hace imposible hablar en “un” texto para “todas” las provincias.

En este caso, y aunque pueda haber elementos aplicables a otras jurisdicciones, se está pensado para provincias del área extrapampeana y, dentro de estas, las que han logrado construir un piso de gobernabilidad y un escenario económico y social que les permite plantearse cambios cualitativos.

Estamos pensando en provincias que, usando el lenguaje en boga, podemos catalogar como emergentes: Salta, Chaco, Tucumán, Neuquén o San Juan. En estas jurisdicciones se verifican procesos de rápido crecimiento, modernización y fuerte liderazgo político, lo que



abriría la puerta a plantearse cambios cualitativos en su configuración, inclusive en su secular posición periférica.

Ahora bien, hay una situación dual con respecto a estos cambios; por un lado, no se postula una ruptura similar a la de 2003, cuando el Estado dejó de ser funcional a la acumulación financiera y pasó al vigente modelo neodesarrollista; en este registro, se prevén variaciones en términos de matices. Pero, por otro lado, en lo que hace a la gestión de políticas públicas, se requerirán transformaciones que van mucho más allá de reacomodamientos epidérmicos. Se trata de una transformación en el modo y la intensidad de la intervención estatal.

De los temas que deberían problematizarse en la sociedad y convertirse en políticas públicas si es que se pretende dar el citado salto cualitativo, es que trata el presente trabajo.

## El contexto

La perspectiva contextual más amplia, que involucra el escenario mundial, tiene como elemento más notorio una situación de inestabilidad general. Un escenario móvil con elevados niveles de imprevisibilidad que hará necesarias altas dosis de flexibilidad y una extrema astucia para no extraviar el proyecto estratégico en el marco de las turbulencias y mutaciones constantes.

En el entorno nacional, y en el tema que nos ocupa, aventuramos una situación paradójica; por un lado se hace necesario comenzar a delinear con mayor claridad modelos de gestión pública, pero la inestabilidad que citamos en el párrafo anterior desaconseja, al mismo tiempo, establecer ortodoxias demasiado cerradas. Para manejar esta situación el gobierno nacional precisará de sostener su espacio de maniobra, amparado en la supremacía continuada de la política frente al mercado y factores de poder.

En cuanto al contexto provincial, queremos destacar que los microclimas de alta gobernabilidad –que son los que dan plafón para desplegar las políticas públicas que vamos a describir– serán amenazados por la tensión entre sectores modernizadores y tradicionalistas que atraviesa casi todo el arco político, y que tienen un poder y una capacidad de operación política que es muy difícil de comprender para las visiones que se originan en las áreas metropolitanas, ya que articulan tres tramas de mucha densidad: conservadorismo cultural, neoliberalismo económico y autoritarismo político.

Estos grupos tradicionalistas tienen una notable capacidad tanto de instalación de temas en la agenda política como de intervención en el despliegue de políticas públicas o de generación de climas políticos confrontativos, en particular cuando se articula con el activismo católico.

## Los temas del Estado provincial

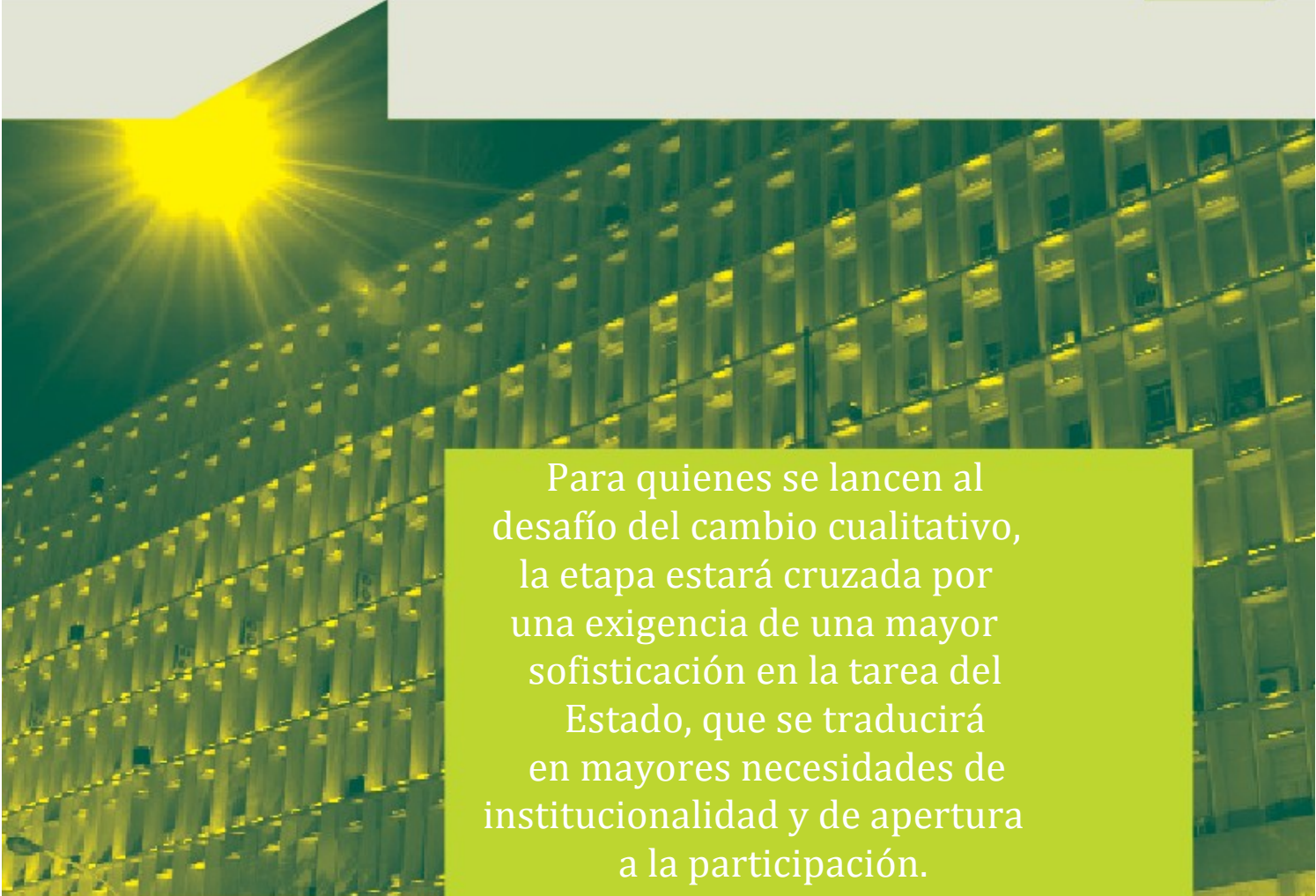
Para quienes se lancen al desafío del cambio cualitativo, la etapa estará cruzada por una exigencia de una mayor sofisticación en la tarea del Estado, que se traducirá en mayores necesidades de institucionalidad y de apertura a la participación. Mayor sofisticación implica conducción política de calidad, profesionalización del Estado, construcción sistemática de información gerencial, incorporación de tecnología informática y de gestión. Supone, también, nuevas formas de relación con la sociedad, lo que igualmente tensionará formas tradicionales de construcción política.

Estas ideas parecieran colocarse en línea directa con la profundización de nuevas experiencias de planificación. Ya no “sólo” planes estratégicos –que detallan objetivos y grandes líneas de acción–, sino empezar a vincular resultados de actividades, metas y presupuesto, de forma tal de alcanzar instancias más efectivas de articulación y coordinación en el accionar del Estado.

La coordinación e integralidad de las políticas públicas es un tema que está teniendo creciente importancia en los ámbitos académicos y de tanques de pensamiento. Podría decirse que se está dejando de lado una visión que consideraba que, más allá de los altísimos costos organizacionales y fiscales que originaba, la descoordinación –por ejemplo, de la política social– era un mal inevitable. En muchas visiones y experiencias de la actualidad, se apuesta a minimizar esta disipación de recursos y esfuerzos a partir de la potencia del liderazgo político, de la asimilación de herramientas de gestión hechas a medida de las situaciones provinciales y de la construcción de corpulentas unidades de planificación.

Claro está que estamos pensando en un proceso que seguramente se iniciará con pautas indicativas y en el que se irán generando respuestas e instrumentos incrementales sobre la base de la experiencia que se vaya acumulando (estrategias del tipo “muddling through”). En este contexto, varias provincias comienzan a desarrollar ministerios de coordinación con funciones de planeamiento, como forma de viabilizar una manera más or-





Para quienes se lancen al desafío del cambio cualitativo, la etapa estará cruzada por una exigencia de una mayor sofisticación en la tarea del Estado, que se traducirá en mayores necesidades de institucionalidad y de apertura a la participación.

denada, sistemática y convergente de desplegar el trabajo estatal.

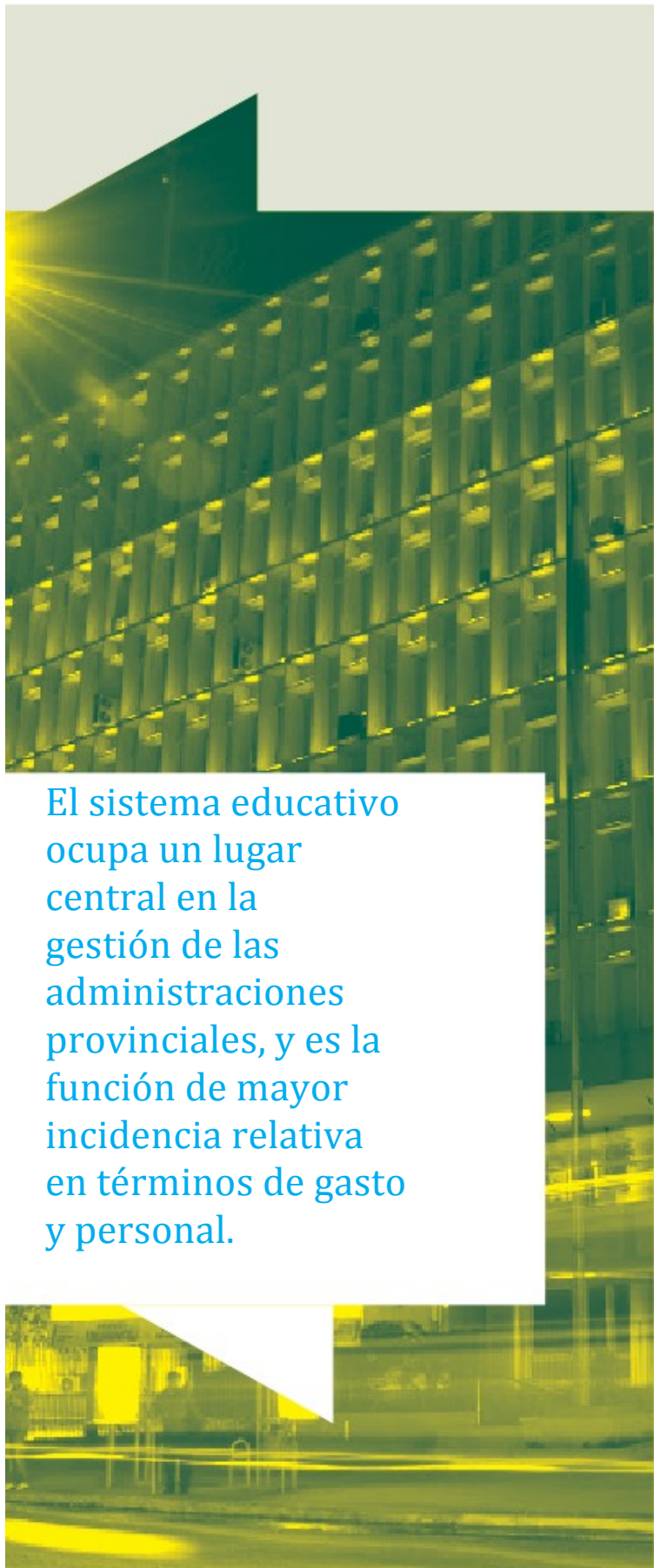
Un punto importante para avanzar en el desarrollo de herramientas de planificación será el de capacitar al personal del sector público. Para dar una idea de las limitaciones que hoy existen, este personal recibe actualmente, en promedio, tres días de capacitación cada diez años laborales; se trataría de pasar, por lo menos, a siete días de capacitación por año.

Pero no solamente debe encararse este problema desde un enfoque cuantitativo, ya que los espacios de capacitación no sólo son escasos, sino que se caracterizan por su dispersión y por su bajo aporte a los esfuerzos por alcanzar mejores niveles de articulación en la actividad estatal. En este aspecto se propone que, además de fortalecer los organismos que centralizan la capacitación estatal, estos den prioridad a actividades que tiendan a una clarificación y mejor definición de valores y objetivos estratégicos compartidos, mientras se descentralizan aque-

llas instancias que estén más vinculadas con la gestión cotidiana.

En cuanto a la participación, parece necesario empezar a vincular a la población con las políticas públicas de alguna forma más institucional y estructural. Podría pensarse en que los legislativos –en varias de las provincias que citamos, ampliamente hegemonizados por el oficialismo– se transformen en ámbito de ingreso de la sociedad civil al accionar estatal.

En todo caso, es capital transformar, a partir de su organización, el masivo apoyo electoral de los sectores populares en fuerza política transformadora. Elegir los parlamentos es, además, una buena forma de encontrarle un lugar estratégico a un poder estatal que necesita continuamente legitimarse. Aquí, al tema de la validez de la democracia representativa indirecta (hoy ampliamente cuestionada) deberá buscarse responder con formas más directas, creativas y amplias de participación como modo de legitimación política.



El sistema educativo ocupa un lugar central en la gestión de las administraciones provinciales, y es la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal.

## Los grandes sistemas de gestión

En términos de la gestión concreta, el mayor desafío estará puesto en los tres grandes sistemas que son el corazón de la administración pública provincial: educación, salud y seguridad.

La gestión de estos sistemas se desarrolla a través de burocracias bastante consolidadas que consumen el grueso del gasto público e involucran a la gran mayoría del personal provincial. No debe perderse de vista que en el análisis global de los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios), la gestión de estos sistemas comprende, en términos organizacionales, el núcleo duro de la administración pública de la Argentina.

Las inversiones en infraestructura y el incremento del gasto corriente –por ejemplo, mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso en hospitales, escuelas y comisarías– han permitido dar una respuesta al rendimiento de estos ítem que podríamos catalogar de aceptable... pero ya se precisan herramientas y propuestas ligadas a estrategias de mediano plazo y a la puesta en funcionamiento de estrategias organizativas –como se dijo– más sofisticadas, eficaces y abiertas a la población.

**1.** El sistema educativo ocupa un lugar central en la gestión de las administraciones provinciales, y es la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal. Adicionalmente, la actividad estatal en este sector tiene un impacto superlativo en la gobernabilidad, en las variables fiscales y en el proyecto económico y social con, por ejemplo, su rol crucial en la generación de cuadros para un empleo de mayor calificación.

Desde hace ya mucho tiempo que el sistema educativo está siendo sometido a profundos cambios que incluyeron las transferencias de escuelas y colegios de la órbita nacional a las provincias, y las reformas de los '90 que instauraron los EGBs y el Polimodal, reforma que se revirtió en el presente siglo. Esta sucesión de marchas y contramarchas ha generado un desorden tal que hace que el objetivo central se dirija a tener bajo control las variables de gestión básicas: circuitos de presupuestación, información, autoridad, control, etcétera.

Coadyuva a dificultar este objetivo el alto grado de conflictividad que recorre el sistema educativo. Esta conflictividad tiene como punto neurálgico el nivel salarial de los docentes, tratado en una doble paritaria (en primer lugar, se fija un registro nacional y luego cada provincia fija su propia reunión paritaria). Estas negociaciones hacen que, cada año, el inicio de clases penda de un hilo.

Adicionalmente, la conflictividad docente arrastra a todo el Estado. En efecto, como la paritaria docente establece un registro salarial que es seguido por el resto del Estado provincial,

En las provincias emergentes –y en todas las de la periferia– el subsector público de salud y la obra social estatal se encargan, por sí o por terceros, de la salud de la gran mayoría de la población.

cuando esta fracasa y se llega al conflicto, casi siempre este involucra a todos los sindicatos de la administración provincial.

La suma de estos elementos –gigantismo, amplio despliegue territorial, marchas y contramarchas de elementos estructurales, conflictividad– hacen del ordenamiento del sistema educativo un objetivo estratégico al que se le deberá aplicar una importante cantidad de recursos políticos y organizacionales como para empezar a encontrarle un norte que hoy parece perdido.

2. En el sistema público de salud se repiten varios de los elementos citados en el análisis del ámbito educativo: amplio despliegue territorial, alta incidencia en el presupuesto provincial, impacto sobre la gobernabilidad.

En este caso, la construcción de un proyecto que supere la situación actual tiene que ver con una nueva articulación de los tres subsistemas que componen el sector –público, de obras sociales y privado– en el marco de un complejo entramado de actores organizacionales y económicos que se cuentan entre los más poderosos del país (colegios médicos, laboratorios, abastecedores de aparatología médica, etc.).

Un dato no menor a tomar en cuenta: en las provincias emergentes –y en todas las de la periferia– el subsector público de salud y la obra social estatal se encargan, por sí o por terceros, de la salud de la gran mayoría de la población. He ahí un buen punto desde donde incidir sobre todo el funcionamiento del sector.

3. El sistema de seguridad, por su parte, tiene a su cargo una cuestión que sostenidamente está dentro de las principales preocupaciones ciudadanas.

Simplificando en extremo, podría decirse que existen dos modelos para encarar el tema: una que pone el foco de atención en la construcción de redes colaborativas entre los vecinos, la prevención del delito a partir de operar sobre la “cuestión social” y en el respeto a los derechos humanos (conocida como “garantista”), y otra que pone el énfasis en una mayor eficacia en el accionar policial (conocida como de “mano dura”).

En una primera instancia, parecería que ambos abordajes inducen patrones de gestión contrapuestos; en un lado se hace el eje en la tarea de articulación social y presencia estatal, mientras que en el otro se plantea fortalecer la fuerza policial y su profesionalización como represores del delito.

Sin embargo, y más allá de que se sostienen en valores e ideologías opuestas, en el ámbito de la gestión puede hablarse de una síntesis virtuosa: es oportuno trabajar sobre la construcción de capital social en áreas críticas, así como es a todas luces imprescindible profesionalizar las fuerzas militarizadas de las provincias y, sobre todo, romper sus vínculos con el crimen organizado.



## Otros temas de la gestión

La política económica también requerirá de mayor preciosismo. No sólo tomando más y mejores acciones dirigidas a establecer una atmósfera proclive para los negocios y la seducción de inversores. Habrá que pensar con mayor audacia las formas de incidir sobre la estructura económica.

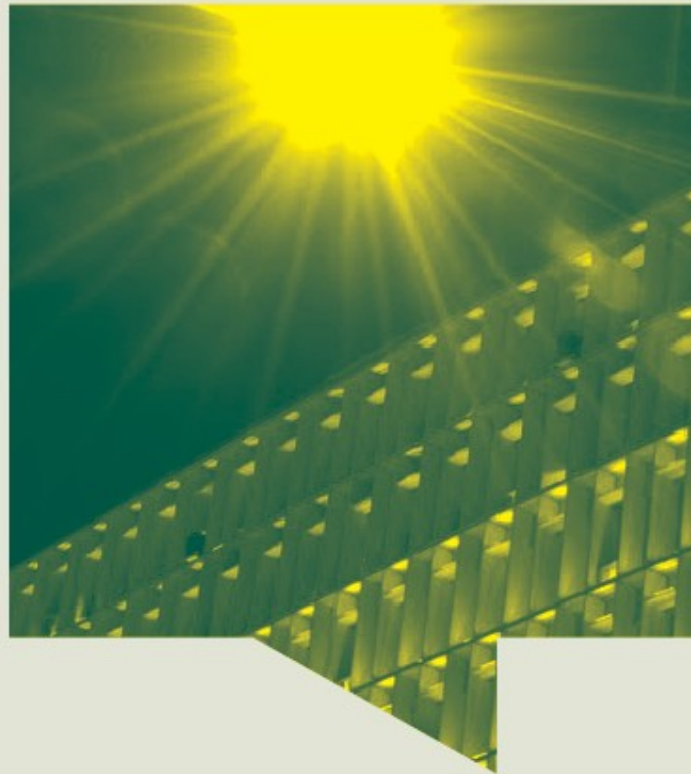
Los emprendimientos que son el elemento dinámico de estas provincias emergentes –la megaminería, la soja, la extracción petrolera– continuarán generando un clima de controversias políticas y debates de alta intensidad, creando turbulencia social. Esto requerirá un replanteo de la ecuación económica y de la dimensión ambiental en línea con alcanzar la más completa licencia social. Este es el mayor desafío para lograr a mediano plazo la viabilidad económica y política de las economías regionales periféricas.

Asimismo, el despegue que se postula como objetivo hace imprescindible trabajar sobre la distribución de la renta y los niveles de inversión. En esta dimensión, el papel del Estado es crucial, ya que la base económica es casi toda extrarregional y lo que puede acercarse a lo que llamaríamos una burguesía provincial es, en cada territorio, muy débil y cree tener derecho a políticas prebendarias.

Otro reto estará en la siempre crítica cuestión fiscal: hemos aprendido que una importante porción del poder político y de la capacidad de gestión reposa sobre la fortaleza financiera del Estado. Será importante mantener este aprendizaje tan duramente asimilado.

Dentro de este rubro, la cuestión impositiva: las provincias deben asumirla como lo que es, uno de los elementos centrales de la estatalidad, y el que les puede dar alguna autonomía relativa ante las turbulencias que puedan presentarse. Digámoslo de forma directa: la política distributiva no sólo es asignar con criterios de justicia social los recursos que envía el gobierno federal, sino también captar parte de la renta extraordinaria que se produce a nivel local (por la soja, por el abastecimiento de las mineras o petroleras, por los contratos estatales, etc.).

La obra pública seguirá siendo una política central de gobierno, aunque creemos que irá rotando paulatinamente hacia una mayor importancia de la inversión social, con eje en la vivienda que es intensiva en generación de empleo. En particular, y sin dejar de apostar a la construcción de casas para sectores de menores recursos, será necesario comenzar a desplegar políticas de vivienda para la clase media.



## Conflictividad social

Este tema tiene una presencia insoslayable en la sociedad argentina, consistente con una visión de la política basada en la acción y el antagonismo. Lo que hoy se plantea en el nivel macro provincial es, como ya dijimos, una convivencia entre una política económica neodesarrollista modernizante y la supervivencia de una dimensión cultural tradicional y conservadora.

Hay una tensión entre una sociedad que acepta la innovación tecnológica, formas de gestión modernas y la incorporación al consumo sofisticado, pero que convive simultáneamente con formas culturales y adhesión a valores tradicionales.

Una sociedad que, por ejemplo, “mira” en los medios masivos de comunicación una propuesta transgresora en el ámbito de muchos valores, pero que en su cotidianeidad permanece adhiriendo a valores hoy puestos seriamente en disputa.

Esta polaridad –por adjetivarla de algún modo, como “lo novedoso versus lo tradicional”– permanecerá como una cuestión

La política distributiva no sólo es asignar con criterios de justicia social los recursos que envía el gobierno federal, sino también captar parte de la renta extraordinaria que se produce a nivel local.



central en los modos de plantear la política y continuará como una forma de representar una lucha constante entre el cambio y la resistencia. Las implicancias de este antagonismo en el plano del sector público no son menores, particularmente en el educativo.

En ese marco, las provincias vivirán y procesarán muchos conflictos que les serán transferidos del nivel nacional, o conflictos de origen nacional que tendrán un impacto directo en el nivel provincial.

El tema social tendrá fuerte prioridad en la agenda. Las provincias deberán enfrentar un escenario complejo, en donde un deterioro social no es descartable, ya que el crecimiento económico tendrá menor dinamismo y estará concentrado en actividades de menor impacto en la generación de empleo. La política de ingresos será crucial, particularmente en su relación con el equilibrio fiscal. Las áreas

de salud y educación estarán fuertemente presionadas. La cuestión de la tierra y la vivienda colocarán agudas tensiones sobre la gestión cotidiana.

Y ciertamente, además de todo esto, la aceptación por parte de los actores políticos y sociales de pensar el modelo de desarrollo nacional en clave multirregional. Es decir, dejar de pensar al país como una pesada máquina arrastrada por la locomotora de la pampa húmeda.

Esto amerita encontrar nuevas formas de articulación federal, ya no con eje en la gestión como en la etapa neoliberal, que creía hacer políticas federales cuando transfería de Nación a provincias escuelas u hospitales, sino con la participación de actores de todas las regiones en la toma de decisiones estratégicas del país.