

Administración en la Fragmentación

La Gestión del Estado y la Fragmentación Territorial

por Horacio Cao

Tal como se trata con más detalle en otros trabajos producidos por el INCaP, la etapa actual se caracteriza por los profundos cambios que se producen en todos los componentes de la sociedad. Una de las consecuencias de esta metamorfosis es la fragmentación que se observa en aspectos económicos, políticos y sociales. Esta situación, que funciona como un fondo de época, condiciona todas las dimensiones de la vida del país.

Introducción

Esta fragmentación se manifiesta en diferentes maneras. En el modo en que el Estado se despliega y el trabajo analizamos el fraccionamiento del poder de dos perspectivas. La primera analiza el nuevo perfil de las distintas regiones. Por otra parte, los desafíos que plantea la gestión estatal (nacional / municipal). A lo largo de este escrito se describen las características y desafíos de los distintos tipos de territorio en nuestro país.

Cabe realizar una reflexión política. Hablaremos de fragmentación territorial cuando hagamos referencia a lo que se observa por el cual se observa el nivel de integración del país. Hablaremos de fragmentación cuando conceptualicemos en alguna medida la fragmentación territorial anterior, asigna mayor responsabilidad y funciones a los niveles de Estado (provinciales y municipales). En este último caso, también se refiere a la fragmentación del sector público en una tarea del Estado a nivel territorial y una fragmentación entre los tres niveles de gobierno: Provincias y Municipios.

I. Fragmentación territorial y forma federal de

La heterogeneidad territorial es un elemento saliente de la configuración territorial de la República Argentina. En otros países de América Latina, por ejemplo Brasil, México y Colombia, el nuestro ha desarrollado

Introducción

Esta fragmentación se manifiesta de diferentes maneras. Entre otras, segmentando el modo en que el proceso social y el Estado se despliegan en el territorio. En este trabajo analizamos las características del fraccionamiento del ámbito territorial desde dos perspectivas. Por un lado, se analiza el nuevo perfil del proceso social en las distintas regiones. Por otro, se pasa revista a los desafíos que los cambios proponen a la gestión estatal subnacional (provincial / municipal). A modo de síntesis, cerramos este escrito describiendo características y desafíos para la gestión de los distintos tipos de territorios que conforman nuestro país.

Cabe realizar una aclaración terminológica. Hablaremos de *fragmentación territorial* cuando hagamos referencia al proceso por el cual se observa un descenso en el nivel de integración entre las regiones del país. Hablaremos de *descentralización* cuando conceptualicemos el proceso que, en alguna medida interdependiente con el anterior, asigna mayor poder, responsabilidad y funciones a los niveles subnacionales de Estado (provincias y municipios). En este último caso, también se observa una *fragmentación del sector público*, en términos de una tarea del Estado más disociada a nivel territorial y una menor articulación entre los tres niveles de Estado (Nación, Provincias y Municipios).

1. Fragmentación territorial y forma federal de gobierno

La heterogeneidad regional es el elemento saliente de la configuración territorial de la República Argentina. Al igual que en otros países de América Latina —como por ejemplo Brasil, México y Venezuela— el nuestro ha desarrollado instituciones

de tipo federal desplegando el proceso político a través de tal característica espacial.

La forma federal de gobierno se distingue por establecer articulaciones y controles cruzados entre el nivel nacional y el regional con el objetivo de generar equilibrios de poder entre ellos. Asimismo, cada país federal ha ido construyendo mecanismos por los cuales se establecen circuitos de gestión que enlazan de alguna forma ambos niveles de Estado.

La tensión entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la centralización en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial, son la clave del funcionamiento de cualquier sistema federal. En un dibujo ideal, esta modalidad de gobierno da libertad a los actores subnacionales para que desplieguen todo su potencial creativo, a la vez que recogen todas las ventajas de ser parte de una unidad política de gran escala. Pero también puede ocurrir que las tensiones nación / provincias induzcan un equilibrio subóptimo:

- una extrema centralización que ahogue las capacidades de actores regionales, o
- un desempeño inarmónico de las provincias que dificulte el funcionamiento del conjunto nacional.

Desde la organización del Estado Argentino en el siglo XIX, y en consonancia con procesos de orden universal, la supremacía de las fuerzas centralizadoras tendió a disminuir la importancia de los niveles subnacionales de Estado. Esta tendencia llevó a que la Nación desplazara a las provincias en una serie de temas que, según la Constitución Nacional, eran de su potestad. Y, en cierta medida, limitó algunos mecanismos de desarrollo regional. Como contrapartida, el gobierno central construyó algunos sistemas que acoplan las distintas

regiones —transporte terrestre, infraestructura, fuerzas armadas, salud, educación, etc.— esenciales para vertebrar y promover el crecimiento armónico del país.

La preeminencia de las corrientes centralizadoras se revierte como parte de los cambios generados por la crisis del Estado Benefactor (postrimerías de la década del '60). Hacia los '80s, las tendencias opuestas eran claramente hegemónicas y, en lo discursivo, crecientemente formaban parte de las recetas que postulaban la necesidad de reducir el tamaño del sector público. En este caso, la descentralización era citada como una estrategia para descomprimir un Estado Central que se consideraba sobre expandido en términos de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social.

Al igual que en el resto de los países federales de América Latina, en Argentina las descentralizaciones se hicieron efectivas a través del rejuvenecimiento de las instituciones de matriz federal. Esto resulta lógico si tenemos en cuenta que esta configuración marca un sendero que facilitó su concreción.

La devolución de potestades a las provincias comenzó en la década del '60, pero sus capítulos centrales ocurrieron durante la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional (1976/1983) y el gobierno del Dr. Carlos Menem (1989/1999). Como consecuencia de esta devolución, las provincias multiplicaron su participación en el agregado del gasto Nación / Provincias / Municipios, llegando a ejecutar en la actualidad casi el 50% del total de los recursos públicos.

El proceso de descentralización del Estado no sólo implicó un nuevo diseño administrativo, sino también un nuevo equilibrio en la esfera política. Es obvio que existe una relación directa entre las funciones y el vo-

lumen de presupuesto que se ejecuta, por un lado, y el poder de los niveles de gobierno, por otro: cuanto mayores sean los primeros tanto mayor es la intervención en la sociedad y mayor es el poder que se adquiere.

Pero este no fue el único elemento a partir del cual se incrementó el poder provincial. También debe recordarse que hasta la transición democrática de 1983 se vivía en una crónica inestabilidad institucional, en la cual la mayor parte del tiempo los gobernadores provinciales eran designados directamente por las autoridades militares que habían usurpado el Poder Ejecutivo Nacional.

Desde el fin de la dictadura, la aplicación ininterrumpida de los procedimientos constitucionales contribuyó a revalorizar los sistemas políticos subnacionales. La vigencia del sistema democrático permitió que los actores políticos tuvieran tiempo para aprender a manejar los pesos y contrapesos de la institucionalidad federal y a desarrollar los acuerdos y alianzas típicas de esta forma de gobierno.

Cabe destacar que la modalidad federal de gobierno reconoce dos momentos: la división de tareas en una serie de instancias subnacionales y la coordinación del trabajo conjunto por parte del Estado Nacional. Cumplir con esta última tarea presenta una serie de desafíos, los cuales, al ser preponderantemente responsabilidad del gobierno central, no se analizan en el presente trabajo.

Oportunidades de la descentralización

La descentralización del Estado genera una serie de oportunidades para la gestión subnacional, a saber:

1. En el ámbito de la *gestión política* —esto es, en el espacio de la construcción de



poder a través de la obtención de legitimidad— la descentralización ofrece ventajas evidentes, productoras de libertad para desplegar todo el potencial entre los actores regionales.

En efecto, al asumir más responsabilidades, en mayor cantidad y libertad de acción participando únicamente en la propia esfera. Dicho de otra forma: en el poder regional o local se gana la gestión estatal sin tener en cuenta la mediación nacional.

- se compite con otros niveles regionales o locales por recursos
- se involucran objetivos propios, que no siempre son perfectamente coincidentes con los del Estado

2. En términos de la *gestión pública* —la que refiere a la ejecución de la decisión política— la descentralización, a priori, permite elevar

sto que se ejecuta, por un
los niveles de gobierno,
ayores sean los primeros
intervención en la socie-
el poder que se adquiere.

el único elemento a par-
ementó el poder provin-
e recordarse que hasta la
ática de 1983 se vivía en
ilidad institucional, en la
e del tiempo los goberna-
eran designados directa-
idades militares que ha-
oder Ejecutivo Nacional.

e la dictadura, la aplica-
de los procedimientos
contribuyó a revalorizar
ticos subnacionales. La
ma democrático permitió
olíticos tuvieron tiempo
manejar los pesos y con-
itucionalidad federal y a
uerdos y alianzas típicas
obierno.

que la modalidad federal
oce dos momentos: la di-
n una serie de instancias
e coordinación del traba-
erte del Estado Nacional.
última tarea presenta una
los cuales, al ser prepon-
onsabilidad del gobierno
zan en el presente trabajo.

s alización

ración del Estado genera
unidades para la gestión
er.

o de la *gestión política* -
cio de la construcción de



poder a través de la obtención de apoyo y legitimidad- la descentralización presenta ventajas evidentes, producto de la mayor libertad para desplegar todo el poder acumulado entre los actores regionales y locales.

En efecto, al asumir más responsabilidades, en mayor cantidad de tópicos se tendrá libertad de acción para actuar pensando únicamente en la propia base territorial. Dicho de otra forma: en mayor medida el poder regional o local se podrá aplicar a la gestión estatal sin tener que tomar en cuenta la mediación nacional, en donde:

- se compite con otros estados regionales o locales por recursos escasos, y/o
- se involucran objetivos del Estado central, que no siempre son perfectamente coincidentes con los del Estado subnacional.

2. En términos de la *gestión de la política pública* -la que refiere a la implementación de la decisión política- la fragmentación, a priori, permite elevar los niveles

de eficacia y eficiencia reduciendo las distancias entre población objetivo, diseño y ejecución, entre ejecución y control, entre control y conducción política. De esta forma, se pueden desarrollar arquitecturas y modalidades de gestión más ajustadas a las características de cada región. A su vez, los eventuales desvíos son detectados más prematuramente y las correcciones se pueden llevar adelante con mayor agilidad.

3. En términos de *gestión operativa* -la dirigida a organizar el ámbito administrativo- la fragmentación permite recoger los beneficios de gestionar una organización de menores dimensiones y de operar sobre un objeto de trabajo más homogéneo. Así, se pueden diseñar estructuras que, en términos generales, son menos complejas, más expeditas, con mayores facilidades de administración. De igual forma, para todo el personal involucrado en cada programa, la cercanía con la sociedad permite tener un mayor conocimiento de lo que se está haciendo, de las consecuencias del accio-

nar del programa del que es parte y del impacto que se logra en la población objetivo.

Los peligros de la descentralización

Pero no todas son ventajas; los cambios que venimos describiendo generan, también, toda una serie de amenazas para la gestión subnacional. A continuación describimos, muy esquemáticamente, algunas de ellas:

1. *Gestión Política:* En el nivel de la gestión política, las nuevas funciones y responsabilidades relacionan al sistema político local con actores de matriz nacional o inclusive, transnacional. Esto puede implicar una situación de debilidad de la administración subnacional frente a algunos interlocutores que pueden hacer gala de una superior disponibilidad de información estratégica, de redes de relaciones políticas y económicas más amplias, del uso de tecnología más apropiada para cada situación, de mayor capacidad operativa, etc.

Esto se torna más grave si consideramos que los procesos de cambio de las últimas décadas no sólo fragmentaron al Estado sino que también redujeron su capacidad, lo que equivale a decir que actores de la sociedad civil han incrementado su poder frente al sector público.

Tomando en cuenta lo dicho, no generan sorpresas las dudas y críticas sobre varias acciones de descentralización. Por ejemplo, la que involucra el Pacto Federal Minero (ratificado por Ley Nacional N° 24.228 de 1993), que dejó en manos de Provincias la regulación de amplios aspectos de esta actividad minera. En el marco de esta legislación, se puso en contacto a algunas de las empresas mineras más poderosas del mundo con aparatos públicos que no siempre tuvieron todos los

recursos necesarios para llevar adelante sus funciones.

Pero esta debilidad no sólo se expresa de cara a actores internacionalizados sino también frente a actores locales o regionales que, en virtud de los costos socioeconómicos de la crisis, tienden a presentar un comportamiento desinstitucionalizado, con una alta propensión a maximizar intereses individuales de corto plazo. Básicamente, nos estamos refiriendo a presiones desembizadas sobre el Estado, en busca de obtener ventajas sectoriales y, en los casos de mayor asimetría, de prebendas para algún grupo específico.

La retirada del Estado central fomentó el desarrollo de escenarios políticos como el citado. Ocurre que la mediatización del ámbito nacional coadyuva a construir una cierta autonomía relativa, y marca una contratendencia frente a las presiones más desorganizadoras de la sociedad civil.



2. *Gestión de Política:* En el caso de la gestión de política, el análisis también debe considerar el equilibrio entre la sociedad y el Estado, en una situación derivada de la que describimos en el párrafo precedente para la gestión política.

Como el Estado regional puede terminar de construir el gobierno en el nivel de gestión, debe utilizar el nivel de gestión política pública para terminar de construir la gobernabilidad provincial.

Esto se traduce en que en la gestión se observe la competencia entre objetivos formales (como, repartir alimentos, administrar, etc.) con otros implícitos, dirigidos a actores económicos, políticos, etc.

Concretamente, del análisis de políticas públicas se desprende que el pliegue está más emparentado con el modelo de articulación con poderes sociales (por ejemplo las corporaciones al sector salud o al área pública) que con alcanzar mayor eficacia de las políticas públicas.

ara llevar adelante

no sólo se expresan internacionalizados a actores locales o virtud de los costos la crisis, tienden a retamiento desinsti- a alta propensión a individuales de corto los estamos refiriendo- bozadas sobre el Es- tener ventajas secto- de mayor asimetría, un grupo específico.

tado central fomentó arios políticos como se la mediatización coadyuva a construir a relativa, y marca frente a las presiones de la sociedad civil.



2. *Gestión de Política Pública:* En el caso de la gestión de política pública, el análisis también debe considerar el nuevo equilibrio entre la sociedad civil y el Estado, en una situación en algún sentido derivada de la que describimos en el párrafo precedente para la gestión política.

Como el Estado regional o local no puede terminar de construir la alianza de gobierno en el nivel de gestión política, debe utilizar el nivel de gestión de la política pública para terminar de cerrar la red de gobernabilidad provincial o municipal.

Esto se traduce en que en este nivel de gestión se observe la competencia y tensión entre objetivos formales (construir caminos, repartir alimentos, administrar salud, etc.) con otros implícitos, dirigidos a seducir actores económicos, políticos o sociales.

Concretamente, del análisis de varias políticas públicas se desprende que su despliegue está más emparentado con el modelo de articulación con poderosos actores sociales (por ejemplo las corporaciones ligadas al sector salud o al área de Obras Públicas) que con alcanzar mayor eficiencia y eficacia de las políticas públicas.



La retirada del gobierno central allana este tipo de situación en la actividad estatal. Ocurre que cuando la Nación se desenvuelve como contraparte —mucho más cuando actúa directamente o cogestiona— su independencia frente a actores regionales le da más oportunidades para actuar como control y freno a las presiones por desnaturalizar la tarea formalmente asignada.

3. *Gestión Operativa.* Las dificultades en este punto se relacionan con la necesidad que tuvieron las administraciones regionales y locales de hacer frente a una ampliación abrupta de las responsabilidades, funciones y tareas que ya realizaban. En pocas palabras, no hubo una simplificación de las tareas sino más bien todo lo contrario. La situación se hizo compleja porque frente al nuevo escenario, las acciones de fortalecimiento, capacitación, sensibilización, etc., de las administraciones subnacionales fueron a todas luces insuficientes.

Por ejemplo, la transferencia de Escuelas Nacionales a las Provincias (año 1992) implicó elevar significativamente el número de edificios, docentes y alumnos que debía gestionar; los programas de asistencia a los aparatos administrativos que cumplían



esta tarea llegaron varios años después y en una proporción ínfima con respecto a las necesidades.

A modo de conclusión, digamos que las tres esferas de gestión pueden pensarse como espacios en donde el Estado organiza las demandas de la sociedad en términos de priorizarlas –a partir de ciertos valores y equilibrios de poder– y darles un determinado orden. Con esto se conforma un cinturón protector sobre el aparato estatal que estimula la eficacia y la eficiencia en su accionar, a la vez que permite construir un cierto grado de autonomía relativa.

Lastensiones en los tres niveles de gestión hacen que pierda efectividad el sistema de tres ordenadores político - administrativos.

En las situaciones más críticas, el escenario político se estructura alrededor de conducciones políticas legitimadas por su capacidad para conseguir fondos nacionales (o provinciales en el caso de los municipios) y asignarlos “ordenadamente” entre actores que tienen la llave de la gobernabilidad regional o local. En estos casos, tanto definiciones de fondo –diseño de políticas públicas, asignaciones presupuestarias, etc.– como acciones rutinarias –nombramiento de agentes, liberación

de pagos, etc.– terminan siendo consecuencia de múltiples pugnas en el micro y macro escenario político-social, sin ningún tipo de mediación institucional que otorgue alguna racionalidad de conjunto.

De esta forma, el Estado pierde toda autonomía para desarrollar una salida estratégica y se limita a ser el gestor de un ajuste pasivo dirigido a sostener la gobernabilidad, pudiéndose observar que diferentes segmentos de su estructura son capturados por intereses particulares.

II. Asimetría territorial y gestión estatal

La textura del territorio Argentino

La fragmentación territorial no se produce sobre un espacio homogéneo, más bien todo lo contrario: la República Argentina se distingue por tener un importante nivel de heterogeneidad regional. En sus más de dos millones de kilómetros cuadrados, se despliegan climas y contexturas físicas disímiles. De igual forma, en esta trama diversa, se desarrollaron historias y sistemas socioeconómicos con un importante grado de diferenciación.

Pero la estructura territorial de la Argentina no tiene como único carácter distintivo la heterogeneidad, sino también el alto grado de asimetría en el nivel de desarrollo. Un solo ejemplo permitirá mostrar la relevancia del grado de desigualdad; mientras que en nuestro país la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa) es de 11,6 a 1, en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1.



Cuadro N° 1

Cuadro comparativo de vari

Áreas	Superficie
Área Central	27
Área	33
Despoblada (1)	
Área Periférica	39
TOTAL	100

Notas: (1) No incluye Tierra
(2) Para Promedio a

Fuente: Base de datos Provi

Los trabajos que analizan territorial argentina hablan, a gos, de tres grandes áreas

Área Central: Posicionada se conoce como Pampa Húmeda por sus características físicamente aptas para la producción ganadera. Sobre este empre



Cuadro N° 1

Cuadro comparativo de variables escogidas por áreas geográficas

Áreas	Superficie	Población (2001)	PBG (2001)	Des. Hum. (2001) (2)
Área Central	27,2	66,9	78,8	142,4
Área Despoblada (1)	33,5	5,6	7,2	119,4
Área Periférica	39,4	27,5	13,9	78,2
TOTAL	100%	100%	100%	100

Notas: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino

(2) Para Promedio simple del país = 100

Fuente: Base de datos ProvInfo (www.mininterior.gov.ar)

Los trabajos que analizan la diversidad territorial argentina hablan, a grandes rasgos, de tres grandes áreas

Área Central: Posicionada sobre lo que se conoce como Pampa Húmeda, se destaca por sus características físicas particularmente aptas para la producción agropecuaria. Sobre este emprendimiento, y

a partir del triunfo de Buenos Aires en la guerra civil que ocupó buena parte del siglo XIX, se organizaron las notas esenciales de la inserción argentina en el mercado mundial. En virtud del tamaño y de las características del mercado surgido en el área central, allí mismo se localizó el grueso de los establecimientos fabriles que engendró la industrialización por sustitución de importaciones. Si bien los procesos de ajuste



Cuadro N° 2

El Estado en las áreas

Áreas	Centrales	Periféricas	Despobladas
Gasto per cápita	780	1.052	1.819
Transf. per cápita	324	829	1.314
Empleo público (1)	18,2	26,0	31,0

Notas: (1) Como % de empleo total. Incluye Nación / Provincias y Municipios

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la base de datos
ProvInfo (www.mininterior.gov.ar)

estructural iniciados hacia mediados de los '70 tuvieron un efecto devastador sobre muchos de ellos – como los correspondientes al sector metalmecánico – esta debacle fue compensada por la dinámica de otros sectores industriales – como el de alimentos y bebidas – y por la expansión del sector servicios (financiero, telecomunicaciones, etc.).

Como consecuencia de lo dicho, el área central presenta una concentración de población y un aparato productivo de dimensiones muy superiores al que se observa en las otras áreas, tanto es así que en menos del 30% del territorio se concentra el 80% del producto, obser-

vándose indicadores sociales notoriamente superiores a los que se encuentran en el resto del país (Ver Cuadro N° 1).

Área Periférica: Compreendida por las provincias de la franja norte del país y del centro - oeste, durante buena parte del último siglo y medio fue el punto de partida de migraciones hacia el área central. En lo productivo, varias de las provincias del área periférica se caracterizaron por el despliegue de las llamadas "Economías Regionales", producciones agroindustriales dirigidas al mercado interno, que surgieron al amparo de una red nacional de subsidios y protección arancelaria. Si

bien estos emprendimientos dotar de cierto dinamismo a las áreas periféricas de estas provincias, la estructura productiva con una penetración irregular y relaciones de producción con una aguda dependencia de

Como consecuencia de este área se encuentra el desarrollo económico y sociales con mayor detenimiento de verse en el Cuadro N° 1. tiene la mitad del producto el promedio nacional, con un índice de desarrollo visiblemente inferior al del

Área Despoblada: Ubicada en el territorio –en lo que se conoce como la Patagonia Argentina– sus rasgos originan en el tardío proceso de desplazamiento de la población. Durante buena parte del siglo XX se caracterizaron por la falta de políticas –regímenes preferenciales de inversión, fijación de contingentes de las Fuerzas Armadas, de inversión pública, etc.– en este área se observan de crecimiento demográfico del país. Dentro de su territorio se observan explotaciones extensivas, sobresaliendo el papel de emprendimientos a la extracción de petróleo. La agricultura tiene desarrollo destacándose el Alto Valle con unas 80.000 hectáreas de producción de frutas de último, también debe citarse la importancia de una importante actividad turística dirigida a viajeros y la potencia del comercio que utiliza los puertos para base de operaciones.



Despobladas

1.819

1.314

31,0

Municipios

s sociales notoria-
los que se encuentran
(Ver Cuadro N° 1).

Comprendida por las
norte del país y
ante buena parte del
fue el punto de par-
hacia el área central.
rias de las provincias
se caracterizaron por
llamadas "Economías
aciones agroindus-
mercado interno, que
de una red nacional
sección arancelaria. Si

bien estos emprendimientos permitieron dotar de cierto dinamismo a las economías de estas provincias, generaron una estructura productiva caracterizada por una penetración irregular y tardía de relaciones de producción capitalistas y por una aguda dependencia del Sector Público.

Como consecuencia de lo dicho, en este área se encuentra el menor nivel de desarrollo económico y las situaciones sociales con mayor deterioro. Como puede verse en el Cuadro N° 1, dicho área tiene la mitad del producto per cápita que el promedio nacional, como así también un índice de desarrollo humano ostensiblemente inferior al del resto del país.

Área Despoblada: Ubicada en el sur del territorio —en lo que se conoce como Patagonia Argentina— sus rasgos distintivos se originan en el tardío proceso de ocupación y desplazamiento de la población aborigen. Durante buena parte del siglo XX la puesta en marcha de políticas de poblamiento —regímenes preferenciales de producción, fijación de contingentes de personal de las Fuerzas Armadas, altos niveles de inversión pública, etc.— hicieron que en este área se observaran los índices de crecimiento demográfico más altos del país. Dentro de su aparato productivo se observan explotaciones ganaderas extensivas, sobresaliendo asimismo el papel de emprendimientos ligados a la extracción de petróleo, gas y carbón. La agricultura tiene desarrollo en oasis, destacándose el Alto Valle del Río Negro, unas 80.000 hectáreas dirigidas a la producción de frutas de pepita. Por último, también debe citarse la existencia de una importante infraestructura turística dirigida a viajantes de altos ingresos y la potencia del complejo pesquero que utiliza los puertos patagónicos como base de operaciones.

El Área Despoblada —también conocida como "área mixta" por la importante presencia de espacios dinámicos semejantes a los del área central y de emprendimientos asimilables a los del área periférica— se caracteriza por la baja densidad poblacional relativa, apenas el 5% de la población en más de un tercio del territorio —y por tener registros sociales similares a los que promedia el país (Ver Cuadro N° 1).

Las teorías que explican las asimetrías regionales hablan de la coexistencia de dos tipos de fuerzas; mientras unas tienden hacia una igualación territorial, otras inducen una reproducción de sus diferencias.

Respecto a las primeras, se las considera producto de las condiciones estructurales de la acumulación capitalista, que generan tensiones hacia una ocupación homogénea del territorio a partir de la forma en que se despliega la circulación mercantil y se reproduce la fuerza de trabajo.

Pero junto a estas fuerzas orientadas hacia la homogeneización, existen otras que tienden a generar un desarrollo territorialmente desigual. En este caso, la reproducción de la situación de ventaja relativa se explica por:

- Ventajas de infraestructura, servicios, capital humano, etc.
- Migraciones hacia las regiones dinámicas, por ofrecer éstas mayores oportunidades económicas.
- Inversiones que se dirigen hacia áreas más avanzadas por:
 - ◆ Cercanía de mercados consumidores.
 - ◆ Proximidad de vinculación con mercados externos.
 - ◆ Efecto sinérgico de las redes económicas.
- Localización de poder central en regiones avanzadas, que hace que la pre-

eminencia económica se complementa con la política.

Estos elementos *conforman causaciones acumulativas*, que van promoviendo la profundización o el mantenimiento de las condiciones de desigualdad regional.

En el caso de las áreas central y periférica, la mayor potencia de las fuerzas hacia la asimetría territorial se sostiene desde al menos un siglo y medio. En el área despoblada, por su parte, se observan indicadores contradictorios que mostrarían una situación de transición.



Para enfrentar las asimetrías regionales, desde mediados del siglo pasado el Estado desarrolló toda una serie de programas y un patrón de gasto público que, financiado por el área central, permite que el gasto público en tales áreas sea superior al del promedio país. Una parte sustancial de este plus de gasto es aplicado al empleo público.

III. A modo de conclusión: La gestión del Estado en las diferentes áreas

En la primera sección de este trabajo, se habló de los desafíos que enfrenta la gestión estatal subnacional en un marco de fragmentación. Posteriormente, en la segunda sección, se describieron los espacios subnacionales argentinos, caracterizados por un alto nivel de heterogeneidad y asimetría.

Siguiendo lo ya dicho, no es difícil deducir que el proceso de descen-

tralización del Estado, en un marco de heterogeneidad y asimetría regional, hace necesario desarrollar modalidades específicas de gestión para las distintas áreas descritas.

Desplegar los contenidos de una política en tal sentido excede, por mucho, los contenidos de este trabajo. Con el único objetivo de abrir el debate sobre el tema, en este acápite se desarrollan algunos elementos

distintivos a la hora de desplegar los tres niveles de gestión en una de las áreas.

El área Central

Gestión Política: La gestión en estas regiones debe tener como objetivo aprovechar todas las ventajas de los procesos descentralizadores, promoviendo, en la apertura hacia la sociedad regional y en inducir su organización, hallarse las mayores ventajas para construir una cuota adicional que permita optimizar la gestión.

Gestión de Política Pública: Se trata de dos vectores de trabajo para la mejora de la gestión pública:

- Adecuar la estructura de los programas a las características de la sociedad regional o local.
- Encontrar el mejor mecanismo de participación ciudadana y promoción de la administración.

Gestión Operativa: Existe una importante oferta de tecnología administrativa, probada eficacia en la tarea de aumentar la productividad de la burocracia pública. En este caso tiene que considerarse la misma soporta las variables como es posible de ser adecuada a las prácticas de la administración local.

El área periférica

Gestión Política: La gestión en estas regiones debe tener como objetivo concentrar el quantum de poder para revertir *causaciones acumulativas* que, como vimos, tienden a profundizar - y aun a profundizar - las condiciones de atraso. En este sentido, p

**conclusión:
tado en las**

ción de este trabajo,
fios que enfrenta la
cional en un marco
osteriormente, en la
describieron los es-
s argentinos, carac-
o nivel de heteroge-

dicho, no es difi-
proceso de descen-



o, en un marco de
metría regional, ha-
lar modalidades es-
ra las distintas áreas

midos de una política
por mucho, los con-
Con el único objeti-
obre el tema, en este
algunos elementos

distintivos a la hora de pensar como des-
plegar los tres niveles de gestión en cada
una de las áreas.

El área Central

Gestión Política: La gestión política en estas regiones debe tener como objetivo aprovechar todas las ventajas que abren los procesos descentralizadores. En este sentido, en la apertura hacia la sociedad local o regional y en inducir su organización parecen hallarse las mayores oportunidades para construir una cuota adicional de poder que permita optimizar la gestión política.

Gestión de Política Pública: Puede hablarse de dos vectores de trabajo principales para la mejora de la gestión de la política pública:

- Adecuar la estructura y diseño de programas a las características propias de la sociedad regional o local
- Encontrar el mejor equilibrio de participación ciudadana y profesionalización de la administración.

Gestión Operativa: Existe una importante oferta de tecnología administrativa de probada eficacia en la tarea de elevar la productividad de la burocracia pública. El trabajo en este caso tiene que confirmar que la misma soporta las variables contextuales y es pasible de ser adecuada a las características de la administración local o regional.

El área periférica

Gestión Política: La gestión política en estas regiones debe tener como objetivo concentrar el quantum de poder necesario para revertir *causaciones acumulativas* que, como vimos, tienden a reproducir - y aun a profundizar - las condiciones de atraso. En este sentido, parece poco

aconsejable romper las articulaciones con el gobierno nacional y con regiones más dinámicas ya que las mismas pueden funcionar como locomotora de un proceso de salida de su condición de retraso relativo.

Gestión de Política Pública: El elemento central de la gestión de política pública se relaciona con extremar la simpleza de los procedimientos. Esto es, un diseño y modalidad de gestión que piense en el grueso de los beneficiarios, ingresando los casos fuera del modo estadístico con algún grado de pérdida de eficacia y aceptando desde el propio diseño alguna pérdida en el nivel de productividad. La simpleza no sólo tiene que ver con la baja sofisticación del aparato burocrático, sino también con garantizar una mínima eficacia al facilitarse las tareas de control y la visualización directa del despliegue de la política en cuestión por parte de la sociedad civil.

Gestión Operativa: Existe un consenso bastante amplio acerca de la necesidad de fortalecer la estructura operativa del Estado. En esta línea se considera necesario trabajar bajo la lógica de instalar pautas burocráticas básicas en el funcionamiento del Estado, esto es, diseño relativamente exhaustivo de puestos de trabajo y comportamiento sujeto a norma. Se habla de pautas burocráticas básicas por oposición a los planteos de operar sobre las estructuras administrativas a partir de lo que ha dado en llamarse "paradigma gerencial", que trabaja sobre la informalidad y la capacidad de gestión personal de un "gerente público". Se considera que este paradigma facilita el desvío de objetivos y dificulta la consolidación de la estructura organizacional.

El área despoblada

Gestión Política: Como ya se dijo, el área despoblada presenta indicadores contradictorios que estarían denotando un proceso

transicional. Esto significa que la estructura socioeconómica muestra perfiles mixtos, en los que se encuentran procesos que pueden emparentarse con los que ocurren en el área central junto a otros característicos de la periferia. El desafío para este nivel de gestión consiste en cómo articular estos dos tipos de procesos en la esfera política.

Gestión de Política Pública: La gestión de política pública en estas regiones debe prever que, en el mediano plazo, es posible que se produzca una paulatina equiparación del gasto público per cápita con el que se observa en el resto del país.

En este sentido, el tono general de la política del Estado debe estar regido por el objetivo de que tal equiparación se realice bajo condiciones no traumáticas y guiado por una lógica de propensión al creciente involucramiento de la sociedad civil.

Gestión Operativa: En este caso, los puntos diferenciales están relacionados con los desafíos que genera a la organización pública la baja densidad poblacional, las dificultades que se suscitan alrededor de sus características geográficas y los sobrecostos que entraña vincular núcleos urbanos separados por grandes distancias.

Horacio Cao
Administrador Gubernamental,
Doctor en Economía y
Licenciado en Ciencias Políticas.
Integra el equipo de profesores del INCaP.

FE de ERRATAS

♦ En la página 127
Datos Estructurales de
Reproducimos a cont

■ CÁMARA DE DE
Composición según Dip

Año	Diputadas
1983	11
1985	12
1987	12
1989	15
1991	16
1993	32
1995	64
1997	72
1999	71
2001	76
2003	86
2005	85

■ CÁMARA DE SE
Composición según Sen

Año	Senadoras
1983	3
1986	3
1989	4
1992	2
1995	3
1998	1
2001	25
2003	30
2005	31