

La agenda de gobierno local  
¿COMO COMPATIBILIZAR MODERNIZACION Y  
DEMOCRACIA?

*Gloria Mendicoa\**  
*Claudia Krmpotic\**

**El presente trabajo resume algunas de las conclusiones preliminares alcanzadas en el marco del proyecto de investigación “Modernización y democracia: su impacto en las condiciones de vida” desarrollado durante 1994-1995 en la Universidad Nacional de La Matanza, desde su Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales.**

**E**sa tarea fue llevada a cabo a través de un equipo conformado por Gloria Mendicoa, en carácter de directora, Claudia Krmpotic, Alba Plaza, María Eugenia Angel y Sara Elizondo.<sup>1</sup> Colaboraron, como encuestadores, alumnos de la Universidad Nacional de La Matanza y de la Universidad de Buenos Aires, a quienes se destaca por su buen desempe-

---

\* Universidad Nacional de La Matanza.

<sup>1</sup> Queremos resaltar los especiales aportes a la investigación de Alba Plaza, a partir de su conocimiento de la realidad del distrito, y a las profesoras Angel y Elizondo, por la capacidad volcada en el diseño muestral.

ño.<sup>2</sup> El problema objeto de estudio, definido en el impacto en las condiciones de vida de la población, encuentra su raíz en un nuevo modelo de gestión estatal, con especial énfasis en el ámbito local. El partido de La Matanza se convierte en nuestra unidad de observación a los fines de la contrastación empírica. La muestra a abordar en la aplicación de un cuestionario ha sido seleccionada a partir de la población residente en las localidades de Virrey del Pino, González Catán, Gregorio de Laferrere y Villa Madero, alcanzando un total de 323 familias.

### Ajuste y restructuración del Estado

No hay diagnóstico del período llamado de transición y consolidación democrática que pueda evitar el análisis de los fenómenos implicados en la restructuración del Estado. El ajuste implicado en el sector público, traducido en el acumulativo desfinanciamiento que empezó a evidenciarse a comienzos de la década del 80, repercutió en los recursos destinados al denominado “gasto social”. Asimismo se agrega otro ingrediente: los efectos de la restructuración económica mundial que concita la atención en los dos ejes predominantes de nuestra investigación: **la modernización y la democracia.**

En una primera instancia se observa la fuerza de un resultado como es el fenómeno de progresiva exclusión social, cuyas consecuencias culturales, políticas y sociales apenas empiezan a ser evaluadas y cuyas características refieren a un sector de población vulnerable, carente de protección. Al mismo tiempo, se aprecia un aparato estatal devastado por una importante crisis fiscal y naturalmente restringido en sus perspectivas de dar respuestas satisfactorias en consonancia con un aumento de la productividad de sus políticas.

Resulta casi redundante afirmar que el deterioro “[...] de las condiciones económicas en estos últimos años afectaron negativamente los indicadores sociales, moderando en algunos casos el ritmo ascendente que experimentarían en el pasado. Por su parte el índice de desarrollo humano mantiene valores satisfactorios que ubican a la Argentina entre los países de nivel medio/alto, pero la distancia respecto de los indicadores generales de bienestar humano alcanzados por el mundo desarrollado han ido en progresivo aumento [...]; la distribución de logros y privaciones en el desarrollo humano de la Argentina identifica un perfil heterogéneo. Aparecen grandes desequilibrios cuando se consideran, por ejemplo, la situación de distintos grupos sociales, sea de perceptores de ingresos, edad o género. Lo mismo sucede al observar diferencias regionales, sea entre provincia, áreas rurales

<sup>2</sup> Nos referimos a Lorena Martín, Adrián Pagani, Damián Calcagno, Jacqueline López, Patricia Pavón Rico, Javier Nicoletti, Laura Llanos e Isabel Acosta.

o urbana o según el tamaño de los centros urbanos".<sup>3</sup>

En el caso particular del partido de La Matanza la variable Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas refleja para el último Censo Nacional de Población y Vivienda un alto índice de NBI, dado que se encuentra por encima de la media (19,5 por ciento) con el 21,4 por ciento; sin embargo, dicho valor es considerablemente menor al de otros partidos con valores superiores.

Por su parte, de nuestra encuesta se recogen valores para un conjunto de indicadores como situación de empleo, ingresos, composición de las familias, nivel educativo de sus integrantes, antigüedad de la residencia, características de la vivienda, condiciones de ocupación de ella y hacinamiento, entre otros, que ofrecen un conjunto de nuevos matices respecto de parámetros más generales para el área en estudio.

De los datos considerados, si bien podrían inducir a posicionar a esta jurisdicción en un nivel de "desarrollo humano" medio, no implica el convencimiento respecto de los resultados de los ajustes producidos, ni tampoco suponer la efectividad de las políticas. Si se sostuviera la hipótesis de "a mayor nivel de gasto social, mayor probabilidad de altos índices de desarrollo humano", la realidad observada demostraría que la relación no es lineal ni concluye necesariamente de ese modo.

Por otra parte, en líneas generales, el nivel del gasto ha registrado cambios y fluctuaciones: de un 62,6 por ciento (respecto del PBI) en 1980 pasamos a un 52,5 por ciento en 1993, a nivel nacional, en tanto que en las provincias la tendencia es en aumento: del 31,2 por ciento en 1980 al 40,3 por ciento en 1993, por lo que se observa que habrá que ser cauteloso en la interpretación: ¿se trata de una reducción del gasto o, fundamentalmente, de transferencias a otros niveles de gobierno por la vía la descentralización? Al respecto "el proceso descentralizador de servicios sociales estableció una caída en las erogaciones de la Nación. Tal efecto se ve claramente cuando a los gastos públicos sociales totales (presupuestarios y extrapresupuestarios) se les restan los correspondientes a los sistemas de seguros sociales (seguridad social, obras sociales, sistema de asignaciones familiares y Fondo Nacional de Empleo)".<sup>4</sup>

A modo ilustrativo, en el período 1980-93 se puede observar que para el

<sup>3</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) pretende constituirse en un indicador alternativo que refleje de la manera más apropiada los niveles de desarrollo relativo alcanzados. El IDH procura medir los logros y las privaciones de los individuos (o grupos de individuos) desde la perspectiva que ofrece el concepto de desarrollo humano, integrando tres oportunidades básicas: 1) la posibilidad de que el individuo pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable; 2) la posibilidad de adquirir conocimientos; y 3) la posibilidad de disponer de los recursos materiales necesarios para llevar un nivel de vida aceptable. Documento CIEPP, N°10-1994.

<sup>4</sup> G. Beliz (comp.), *Política Social: la cuenta pendiente*, Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

gasto público social consolidado (Nación, provincias y municipios) en porcentaje de participación ha tenido una afectación notoriamente decreciente (en 1980 del 33,95 por ciento y en 1993 del 15,59 por ciento). Como contrapartida, a nivel de las provincias y municipios la tendencia ha sido la contraria. Así, a nivel local, en general, del 13,85 por ciento para 1980 se pasa a 16,83 por ciento en 1993.<sup>5</sup> Respecto de la asignación de los recursos, y sobre la base de los datos que exhibe el Presupuesto General de la Administración Provincial (para el año 1995), un 54,3 por ciento se destina a la Administración Central, donde la mayor participación porcentual se registra en el Ministerio de Economía; en segundo lugar, los gastos de Gobernación y en tercer lugar el sector Salud. Los organismos descentralizados reciben un 38,29 por ciento, observándose la mayor participación porcentual por parte de la Dirección de Vialidad, siguiéndole el Instituto Provincial de Lotería y Casinos y finalmente el Instituto de la Vivienda.

¿Cuál es el modelo de gestión que se espera en la perspectiva de una transformación, tanto en un nivel global como en su relación con el nivel local? Entre las alternativas, ¿es un Estado mínimo una opción factible?

Si se reduce el gasto, se cumplen las reglas de la modernización pero se exagera el conflicto. En ese caso, aparece el fantasma de la ingobernabilidad alterando la bases de convivencia democrática. Al respecto, en no pocos casos se generaron focos de tensión en jurisdicciones provinciales como el caso de Jujuy, Río Negro, Córdoba, San Juan, manifestaciones de un proceso de ajuste en las cuentas provinciales y de las limitaciones operadas en las transferencias en el marco de las nuevas relaciones nación-provincias.

¿Es el conflicto social la única alternativa a la negociación? ¿Deberá retornarse al esquema de negociación impuesto por el modelo de Estado intervencionista? ¿De qué Estado intervencionista estamos hablando?

Mientras que el modelo clásico se organizaba a través del sistema de seguridad social (como dimensión de la programación económica y sobre la base del pacto entre capital y trabajo), “la nueva solidaridad es más política porque pasa por el mecanismo de la redistribución fiscal [...] No se trata sólo de votar, sino de organizar el espacio público, producir reglas aceptadas por todos. En el centro de esas reglas se hallan las que rigen las deducciones fiscales y las cotizaciones sociales”.<sup>6</sup>

La gestación de las transformaciones transita entre el esfuerzo por liberarse de una pesada carga fiscal (que no logra el ajuste necesario), y la necesidad de *aggiornarse* a los nuevos escenarios que se configuran a nivel mundial.

Este proceso nos muestra a un Estado que, mediante un conjunto de disposiciones legales (leyes de Reforma del Estado) adquiere un nuevo

<sup>5</sup> G. Beliz (comp.), *op.cit.*

<sup>6</sup> P. Rosanvallon, *La nueva cuestión social*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

diseño, focalizado en el proceso de desregulación así como en el rol asignado al mercado. Acciones tales como empresas públicas privatizadas; apertura económica; transferencia de la deuda interna a través de títulos públicos; proyectos de cambios en la legislación laboral; reorientación de las políticas sociales hacia el sector no gubernamental y privado, etc., expresan el significado que adquiere el proceso de modernización del Estado en la perspectiva de sus gobernantes.

Por su parte, los trece años de democracia encuentran en las dos gestiones que la llevaron y llevan adelante la innegable responsabilidad de preservarla, al tiempo que sostener el impacto que el ajuste provoca, expresado esto en el desplazamiento de un importante grueso de población, con lo cual se sustancia lo que es entendido como "exclusión social".

Si nuestra investigación intenta la asociación entre modernización y democracia, en el sentido de establecer una covarianza de suerte tal que el cambio de una provoca un cambio en la otra y ambas expresan un impacto que es lo que se pone bajo estudio. Y si además se parte del supuesto de que "a mayor consolidación de los procesos de modernización y democratización se verán alteradas las condiciones de vida de la población en sus prácticas y comportamientos", estamos advirtiendo que la variable dependiente, **prácticas y comportamientos**, debe medirse necesariamente en dos campos: en el sistema institucional y en el de las personas (donde la crisis adquiere identidad propia) y, a su vez, ambos en diferentes ámbitos geográficos.

En el nivel de generalización "territorio nacional", el sistema institucional aparece con los cambios que la propia reforma le impone y que se puede traducir en su "achicamiento".<sup>7</sup> En el modelo de funcionamiento sus políticas adquieren la lógica del clásico modelo subsidiario o bien en palabras de Tittmus,<sup>8</sup> el Estado se manifiesta en un rol más residual que el otrora activo intervencionista, y en el modelo de Goran Therbon<sup>9</sup> tiende a orientarse hacia una hegemonía económica, con una fuerte o muy activa presencia del mercado.

Asimismo, el ámbito local registra otros indicios que deben considerarse. A partir de nuestro trabajo de campo, los cambios que se pueden observar en este ámbito están focalizados en los servicios públicos y en las obras públicas. El área de los servicios sociales no se presenta para los usuarios en proceso de transformación; cabe el interrogante de si esta "indiferencia" se debe a la ausencia de acciones sociales concretas o a una

<sup>7</sup> Al respecto, el editorial del diario *Clarín* del 3/12/95 advierte sobre la concepción de reforma en términos de ajuste fiscal: "Reducir los agentes no es reformar el Estado", al considerar como una segunda Reforma del Estado el proyecto de suprimir organismos públicos y disminuir considerablemente el personal.

<sup>8</sup> En R. Muñoz de Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.

<sup>9</sup> En R. Muñoz de Bustillo, *op.cit.*

transformación del *habitus* que explica la emergencia de respuestas alternativas a las “tradicionalmente” utilizadas. Los resultados reflejan que un 26,1 por ciento de los encuestados considera que se ha invertido mayor presupuesto, destinado a los servicios públicos, y en rango similar (26,3 por ciento) a las obras públicas.

Por su parte, y respecto de la actitud frente a los cambios, ésta puede ubicarse como favorable, en tanto que de 90 respondentes el 45,6 por ciento opina que son positivos en la relación entre presupuesto invertido y servicios prestados.

Sobre un total de 86 respondentes, respecto de los “cambios observados en la gestión municipal”, los valores muestran que aquéllos se orientan: 1°) al tiempo destinado a la tramitación; 2°) a los recursos disponibles y 3°) a la preparación del personal.

En la relación “presupuesto invertido y cambios observados” se registra como dato relevante el hecho de que sobre 182 respondentes, el 33,5 por ciento encuentra que a igual presupuesto corresponde una ausencia de cambios en la gestión.

Cuadro I . Presupuesto invertido y cambios observados

Percepción de los cambios	Inversión presupuestaria			Total
	Mayor	Igual	Menor	
SI	37	31	11	79
NO	27	61	15	103
Total	64	92	26	182

### La fuerza del “sentido común” en los procesos de transformación del Estado

De lo expuesto se desprende la importancia de producir un esfuerzo interpretativo que nos permita abordar las relaciones entre ideología, sentido común,<sup>10</sup> legitimidad y consenso. Tal como lo plantea N.Lechner,<sup>11</sup> el

<sup>10</sup> Aquí la noción supera el significado de “conocimiento vulgar”, pensamiento simple e irreflexivo, dado que supone la adecuada aplicación de un conjunto de habilidades cognitivas para resolver los problemas que impone la vida cotidiana. El concepto involucra dos dimensiones: un dominio (propio de la reflexión ontológica y epistemológica de la filosofía) que tiene que ver con las relaciones entre el sí mismo y lo otro diferente, y un segundo componente: el comportamiento.

<sup>11</sup> En N.Lechner, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, FCE, Chile, 1990.

sentido común -en el marco de la vida cotidiana- se sitúa en el cruce de dos relaciones: entre los procesos macro y microsociales (como una especie de “espacio bisagra”) y nos remite, por otro lado, a visualizar la relación entre la práctica concreta de los hombres y su objetivación en determinadas condiciones de vida.

Desde el punto de vista del proceso de investigación, es útil reflexionar sobre la expresión de N. Elias, al afirmar que “no hay buena razón para pensar que sean incompatibles la investigación de las estructuras de la convivencia social (que realizada unilateralmente bien puede ser llamada objetivista) y la investigación del sentido con que los mismos participantes viven los distintos aspectos de su convivencia (que analizado unilateralmente bien puede ser llamada subjetivista)”.<sup>12</sup>

Ya R.Dahl, en su clásico texto *La poliarquía*, analiza las distancias entre las desigualdades e igualdades objetivas y subjetivas, en donde “entre la situación de desigualdad objetiva y la respuesta de los grupos discriminados están las percepciones, valoraciones, expectativas -en una palabra- la psique de las personas”.<sup>13</sup> De allí que la “efectividad gubernamental” no sea tampoco medida con una sola vara.

Por lo tanto, el tratamiento que se realice frente a aquellos factores que nos llevan a definir “objetivamente” condiciones de “creciente desigualdad de oportunidades” no será sencillo. En nuestra opción se intentará introducir la variante de la noción “subjetiva” que cada respondente pone en juego. Es así como una noción como la de *habitus* adquiere pleno sentido como marco interpretativo. Dado que la vida cotidiana ofrece mucho más de lo “medible” en términos tangibles, se hace necesario considerar -en palabras de P.Bourdieu-<sup>14</sup> el proceso por el cual lo social se interioriza en los individuos, logrando que las estructuras objetivas concuerden con las subjetivas. En este contexto explicativo, la “práctica social” no supone meras ejecuciones de reglas sociales interiorizadas sino que cada ejercicio las actualiza, en una vinculación entre la estructura de disposiciones y los obstáculos y oportunidades que ofrece la situación presente.

Claro que el camino elegido presentará un conjunto de problemas. Los aspectos de la realidad social y la determinación de sus elementos “más significativos”, destacados por el interés científico y convertidos en objeto de estudio, no lo son desde el punto de vista de quien actúa en el escenario social. Las construcciones que formulamos desde el conocimiento científico son construcciones de segundo grado, es decir, “construcciones de las construcciones del sentido común, en cuyos términos el pensamien-

<sup>12</sup> N.Elias, “Zum Begriff des Alltags”, en *Kolner Zeitschrift fur Soziologie*, N°20, 1978.

<sup>13</sup> R.Dahl, *La poliarquía*, Rei, Buenos Aires, 1989, p.94.

<sup>14</sup> P.Bourdieu, *Sociedad y cultura*, Grigalbo, México, 1990.

to cotidiano interpreta el mundo social".<sup>15</sup>

Estas consideraciones colaboran en la comprensión acerca de hasta qué punto los "encuentros y desencuentros" entre las propuestas de programas y prestaciones, que pueden o no llegar efectivamente a la población a quien van dirigidas. En relación con este problema, la noción de "pobreza política" alude a déficit en la comunicación, representación de intereses y de participación.

Por lo tanto, un poblador puede percibir o no la posibilidad de beneficiarse con una "oportunidad". En tal caso, para que la persona pueda reconocer subjetivamente esa posibilidad (de autorrealización, de alcanzar sus objetivos, de satisfacer sus necesidades, etc.), deben darse una serie de condiciones: a) el individuo deberá conocer la existencia de tal posibilidad; b) esa posibilidad deberá hallarse a su alcance, al tiempo que ser compatible con su propio sistema de significatividades, y c) debe estar convencido de que podrá cumplir con las expectativas de la nueva posición; el rol al cual sea acreedor debe ser compatible con los otros roles sociales en los que participa y se desempeña.

Estas reflexiones se orientan a discriminar el *background* de la transformación de los principios de organización de la sociedad. Respecto de la transformación del Estado, uno podría preguntarse acerca de las condiciones existentes para llevar adelante una estrategia de tipo pluralista (que pareciera ser en la actualidad la salida más convincente), con capacidad para reemplazar exitosamente los anteriores acuerdos corporativos.

Frente a la racionalidad técnico/científica, se observa con total claridad el "pragmatismo" propio del pensamiento y comportamiento de la vida cotidiana. La actitud pragmática constituye "un signo de la unidad inmediata entre teoría y praxis".<sup>16</sup> En la práctica cotidiana nos apropiamos de un conjunto de significados, prescindiendo del "porqué" de la función, reaccionando a ésta tal como es y sin cuestionar sobre su origen. Se trata de una tendencia, a partir de la cual se "reserva" la actitud teórica para aquellas situaciones en las que se hace necesaria una redefinición de los significados (por fracaso, por cambios, etcétera).

El pragmatismo va acompañado de la probabilidad. La acción basada en la probabilidad constituye una consecuencia coherente de la unidad entre economía y pragmatismo, así como de la repetición.<sup>17</sup> Puesto que en la vida cotidiana se deben llevar a cabo un conjunto de operaciones heterogéneas, si no se actuase según valoraciones probabilistas no se podría vivir; "ac-

<sup>15</sup> A.Schutz, *Estudios sobre teoría social*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

<sup>16</sup> De este problema se ocupa extensamente G.Luckács en el primer capítulo de la *Estética*.

<sup>17</sup> "El fundamento objetivo de la acción probabilista es el hábito y la costumbre, es decir, la repetición", Agnes Heller, en *Sociología de la vida cotidiana*, Península, Barcelona, 1991 (1970).



ción probabilista significa que el éxito, dado el tipo de acción y dada la situación, es probable".<sup>18</sup> En este sentido, cuanto mayor peso tiene la tradición, tanto más abundantes son los factores que constituyen "fundamento suficiente" para la toma de decisión en tal o cual sentido.

Esta referencia conceptual adquiere significación cuando se considera como dato histórico relevante la configuración del "peronismo" como matriz cultural. Este parámetro histórico como patrón de significatividades complementa el valor que la idea de progreso tenía para las clases medias y trabajadoras ya a comienzos del presente siglo. Se concibió como un proyecto de mejoramiento y movilidad social a través de prácticas individuales y familiares en un comienzo, para luego convertirse en identidad colectiva de la mano del peronismo,<sup>19</sup> con la incorporación efectiva de las clases populares, en un proceso canalizado "políticamente" a través del Partido Justicialista y de actores corporativos, especialmente el sindicalismo; "económicamente" a través de la expansión del empleo, de los salarios y la protección a los trabajadores, y "socialmente" con el reconocimiento de los derechos sociales (en una ampliación del concepto de ciudadanía) y la valorización de lo popular como dimensión legítima de la argentinidad.

Muchos son los analistas que encuentran en los parámetros de la actual transformación de las políticas públicas la explicación de una cotidianeidad sumida en la desilusión y el desencanto. Sin embargo, las respuestas recogidas en nuestras encuestas, si bien reconocen niveles de incertidumbre, no dan cuenta de la desesperanza, al tiempo que tampoco ratifican otra idea común, desde la cual se entienden "ausentes" los mecanismos de solidaridad e intercambio que caracterizaron épocas anteriores en términos de organización colectiva.

Otro aspecto complementario de relevancia en la perspectiva del sentido común apunta a discernir las relaciones entre las preferencias y el voto.

Al respecto, Bernard Manin sintetiza los principales aspectos de lo que llamará "metamorfosis de la representación". Lejos de ver en los fenómenos actuales un signo de una crisis de representación (como muchos analistas alientan), se trataría de un desplazamiento y reacomodamiento de los distintos elementos presentes desde los orígenes del gobierno re-

<sup>18</sup> A.Heller, *op.cit.*

<sup>19</sup> E.Jelin advierte oportunamente que "la conformación de una identidad popular peronista no implica, como podría suponerse en una visión ingenua que toma las palabras en un sentido literal, una identidad 'colectivista' o 'comunitarista'. Es colectiva en el sentido de ser extensiva a grandes sectores de la población (al menos un tercio o más, de la población argentina es (o fue) peronista, independientemente de cómo y por quién vota en una elección específica; pero no es colectivista en términos del proyecto, de las prácticas o de la utopía que propone [...]"; en *La trama solidaria*, Gadis/Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.

representativo.<sup>20</sup>

En primer lugar se encarga, de la mano de Schumpeter, de negar aquel presupuesto desde el cual se concibe un carácter bien fundado y racional de la voluntad política del elector, y más allá el autor observa que los electores no tienen por sí mismos una voluntad política, puesto que aquello que se acerca a la voluntad es absolutamente dependiente de la acción de los políticos. En tal caso aquellas vivencias, producto de la experiencia directa en tanto conciernen al individuo en sí mismo, su familia, sus asuntos, amigos y enemigos íntimos, su ciudad, barrio, parroquia, etc., permiten la formación de voluntades más definidas e independientes.

Pero cuanto más nos alejamos del mundo privado, para ingresar en asuntos de otro dominio, el lazo se hace más débil, el sentido de realidad deja de influir en la voluntad efectiva. Por lo tanto, el voto, estará expresándose a favor o en contra de los aspectos vinculados con la experiencia directa, mientras que aquellos principios, propuestas, etc. que se eleven de ese dominio serán menos determinantes en la elección.

En el caso de nuestro universo de observación, las acciones que afectan la vida cotidiana parecieran tener mayor relevancia para los pobladores que la "imagen" de los candidatos.

Las preguntas abiertas de nuestro cuestionario se constituyeron en canales de expresión de las preferencias de los encuestados, coincidiendo con un fenómeno que está cambiando los modos de la opinión pública.

En este sentido las encuestas de opinión (a cargo de organizaciones independientes de los partidos políticos) contribuyen también al fenómeno de "desacople entre el voto y la expresión de la opinión pública": el concepto permitiría analizar cómo la percepción de los objetos públicos se vuelve independiente de las preferencias partidarias.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> En este sentido, el "error" se derivaría de la naturaleza de la representación, que "se encuentra encubierta por el uso corriente que en general se limita a oponer la democracia representativa a la democracia directa, tendiendo así a hacer aparecer el gobierno representativo como una forma indirecta de gobierno del pueblo por sí mismo"; por el contrario, "las diferencias entre las dos formas de gobierno es en realidad mucho más profunda; tiene que ver con los principios de base". B.Manin, en *¿Qué queda de la representación política?*, Clacso/Nueva Sociedad, Venezuela, 1992.

<sup>21</sup> "[...] los individuos pueden tener apreciaciones divergentes sobre un objeto dado (por ejemplo, algunos tienen una apreciación favorable; otros, desfavorable). Una escisión en la opinión se forma entonces respecto del objeto en cuestión, pero esta escisión no reproduce necesariamente la escisión partidaria entre aquellos que votan habitualmente por un partido político y aquellos que votan por otro. La escisión se forma a partir de preferencias de los individuos sobre el objeto, no a partir de su preferencia política partidaria. Las escisiones de la opinión pública sobre diferentes objetos pueden no coincidir con la línea de división que se establece en el momento del voto". B.Manin, *op.cit.*

## El modelo de gestión y su impacto redistributivo

El sistema de políticas sociales en la Argentina es un híbrido en el que convive un discurso universalista, englobador y solidario, con una realidad fragmentada y particularista. Es ya parte de la tradición política argentina la pretensión universalista y la práctica particularista.

En nuestra investigación incorporamos otra variable: el modelo de gestión local y su impacto en la población, sosteniendo que parámetros como democracia y modernización han obligado a variaciones en el modelo, con la consecuente percepción de su población en términos favorables o desfavorables, que en nuestro esquema básico de análisis se presentará como adhesión ideológica y pragmática.

En este ítem analizaremos la conformación del sistema de políticas sociales, con especial énfasis en el contexto político e ideológico en el que se han desarrollado.

En una primera aproximación vale recordar que nuestro Estado de bienestar, particularizado en el modelo europeo, tuvo un desenvolvimiento paralelo al de la consolidación del sistema político democrático. Resulta redundante señalar los síntomas del desarrollo de las instituciones que son propias de este modelo: rol empresario del Estado, expansión de los servicios públicos y transferencias fiscales como determinantes del funcionamiento de la economía, sobre la base de un "compromiso de clases".

El consenso ideológico de los 40 y 50 siguió operando en las décadas siguientes; la expansión de tipo inercial, en favor de grupos de presión que pretendían alcanzar los beneficios de los más favorecidos, logra alcanzar un universalismo al menos formal. Luego, la expansión adquiere un sentido vertical: "La obtención de beneficios diferenciales era un síntoma de mayor poder entre los propios grupos beneficiarios, lo cual definía su posición relativa frente al poder político y a la sociedad",<sup>22</sup> proceso que favorecerá luego la estratificación e inequidades del sistema.

Al respecto es importante considerar el concepto de "eficiencia social", entendida como la maximización de los beneficios sociales netos, esto es, beneficios sociales menos costo social.<sup>23</sup> De allí se puede distinguir entre una eficiencia total horizontal y una eficiencia total vertical.

La primera se refiere a la proporción entre el conjunto de las personas consideradas como necesitadas de un servicio en particular y aquellos que realmente lo consiguen (es decir, que se constituyen en usuarios). La eficiencia total vertical establece la proporción entre los recursos de asisten-

<sup>22</sup> A.Barbeito y R.Lo Vuolo, *La nueva oscuridad de la política social*, CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires, 1993.

<sup>23</sup> Aquí costo social se define como los beneficios que podrían haberse obtenido de los recursos consumidos, de haber sido empleados en su segundo mejor uso alternativo, en directa relación con la noción de costos de oportunidad.

cia social disponibles respecto del conjunto de personas que los reciben movidas por la necesidad, indicando la concentración de los recursos en el grupo objetivo, mientras que la horizontal indica el índice de captación de población-objetivo.

Estos conceptos son importantes a la hora de contrastar selectividad y universalidad.

Por otra parte, la raíz peronista del sistema definió la preponderancia del aspecto instrumental de la política, por sobre su contenido axiológico (aspecto controvertido que revisaremos más adelante): “En esta concepción instrumental, el Estado se ve como depositario del conjunto de las demandas y el supuesto poseedor de ilimitados caminos de satisfacción; [...] el poder político deriva recursos de carácter público hacia los representantes de la ‘comunidad organizada’, recibiendo a cambio un conjunto de predisposiciones duraderas: ‘lealtad’; mientras que las cuestiones vinculadas a la racionalidad de los objetivos o a la perdurabilidad de los recursos quedan, al menos, muy difusas”.<sup>24</sup>

Asimismo, con relación al contexto histórico-político, se observan “[...] regímenes democráticos con prácticas políticas autoritarias, proscripción de grupos políticos, dictaduras militares y violencia política son elementos distintivos de la expansión del Estado de bienestar en la Argentina.[...]”.<sup>25</sup>

Precisamente en otro punto de nuestra investigación sostenemos que también gobiernos no constitucionales mantuvieron los rasgos del *Welfare State*” (oscilando entre esquemas corporativistas y neocorporativistas, excepto el golpe militar del 76, que se caracteriza por iniciar un programa autoritario liberal). Por esa razón se puede afirmar que el Estado de bienestar argentino se construyó sobre la base de negociaciones cuya legitimidad no era resultado de un consenso electoral, sino de reglas de juego que antepusieron los privilegios sectoriales.

La paradoja parece encontrar respuesta cuando los autores señalan que “[...] en la crisis del Estado de bienestar argentino los límites políticos e ideológicos aparecen nítidamente con el avance del proceso de consolidación democrática. Así, uno de los períodos de mayor perdurabilidad de las instituciones democráticas se ve acompañado por el desmantelamiento de aquellas políticas públicas cuya función tradicional era proveer de legitimación al poder político-administrativo [...] ¿cómo explicar el desmantelamiento del *Welfare State* durante gobiernos democráticos si su maduración se correspondió con los ciclos de regímenes democráticos? [...] la respuesta no puede ser encontrada mirando sólo los acontecimientos más recientes, sino que debe sustentarse en un análisis de la lógica del proceso de desarrollo del ‘viejo’ sistema y de las fuerzas que precipitaron su cri-

<sup>24</sup> A.Barbeito y R.Lo Vuolo, *op.cit.*

<sup>25</sup> A.Barbeito y R.Lo Vuolo, *op.cit.*

sis”.<sup>26</sup>

Resulta pertinente incluir aquí la perspectiva de P.Rosanvallon, para quien la crisis del “Estado providencia” se presenta en tres dimensiones: las dos primeras son de orden financiero e ideológico.

La “financiera” se desencadena en los años 70 ante el crecimiento insostenible de la brecha entre ingresos y gastos, cuya financiación repercute en un alza en los gravámenes (impuestos más aportes y contribuciones sociales), afectando severamente el PBI.

La crisis “ideológica” marca sobre todo los años 80 y se traduce en la sospecha de una maquinaria cada vez más pesada que no tiene eficacia para afrontar los problemas sociales. Esta situación -que persiste hoy en día- se presenta en la necesidad de control del gasto social y de las diversas prestaciones. Por otra parte, el aumento de la desocupación no hace más que agravar las dificultades financieras. Se agudizan los interrogantes sobre la eficacia del aparato redistributivo (porque de eso se trata) y sobre las formas de organización y gestión del Estado providencia.

Rosanvallon advierte que en la actualidad se transita por una tercera crisis, de orden “filosófico”. Aparece la “cuestión social”, entendida como la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio desde el cual pensar la situación de los excluidos.

Por lo tanto, podemos comprender la actualización del conflicto social no sólo como manifestación de una creciente exclusión social, sino fundamentalmente estructurado en función de la defensa de los privilegios sectoriales adquiridos.

Asimismo, las cuestiones de eficacia y de eficiencia encuentran un punto de inflexión en la noción de legitimidad, pues aun un gobierno eficaz y eficiente puede ser ilegítimo: no solamente debe ofrecer alternativas de solución a las demandas, sino que además debe hacerlas creíbles a los opositores (de alguna manera, esto desarticula a la oposición y la neutraliza, aspecto más que destacado para un municipio con una débil acción opositora en términos de resultados electorales). No basta con una adecuada resolución de los problemas (en una perspectiva técnico-profesional), sino con impedir la formación de una legitimidad alternativa.

En este punto es importante advertir la relación con el concepto de legitimidad en función del grado de adhesión/aceptación encontrado en los pobladores encuestados.

Un supuesto sobre el cual nos afirmamos se refiere a que ante un mayor conocimiento de los programas sociales se advierte la misma actitud acerca de los cambios producidos, lo cual induce a una valoración positiva de aquellos. Hay adhesión en tanto haya conocimiento: por el contrario, ante

<sup>26</sup> A.Barbeito y R.Lo Vuolo, *op.cit.*

el desconocimiento no existe adhesión.

Este dato aparece en forma relevante para el caso de los servicios sociales, donde se hace notar lo determinante de la “tangibilidad” y la “no tangibilidad” de las prestaciones a los fines de la información y conocimiento masivos (se manifiesta con claridad un mayor grado de conocimiento respecto de nuevas obras públicas que ante las mejoras en la capacitación del personal de los servicios de salud, por ejemplo).

Lo antedicho cambia el giro de la discusión cuando se debate acerca de las preferencias y opciones por políticas de tipo promocional o de carácter asistencial .

Al relevar en nuestro universo de observación el “nivel de adhesión de los ciudadanos al modelo de gestión”, el análisis de los datos obtenidos nos permite plantear una primera tipología que nos acerca a algunas categorías básicas de comportamiento.

		Conocimiento de los programas sociales	
		Alto	Bajo
Percepción de los cambios	Alto	Percepción ideológica ( 72,5%)	Aceptación eficientista (37,7%)
	Bajo	Percepción pragmática (27,5%)	Oposición desinformada (62,3%)

**Notas**

Percepción: conjunto de rasgos que caracterizan la opinión del entrevistado.

Oposición: en términos de desconocimiento e indiferencia de los entrevistados.

Es así como en la construcción de sentido de la política confluyen tres dimensiones: a) la construcción del problema; b) la construcción de la agenda, y c) la construcción de la legitimidad.

Respecto de la formulación de la agenda de gobierno, el tipo de agenda inicial (es decir, los problemas que ésta incluya) puede aumentar o disminuir según las posibilidades de que existan o no muchos decepcionados (aspecto fundamental a los fines de conservar el apoyo político).

Asimismo, los resultados obtenidos nos permiten advertir que no existe una sola agenda; por el contrario, podemos distinguir entre una agenda “política” (de los funcionarios de gobierno); una agenda de los “técnicos” (profesionales de las distintas áreas) y, por último, la agenda de los “pobladores”. Los datos recogidos por nuestra encuesta, así como las entrevistas a funcionarios son -en este sentido- ilustrativos.

## ¿Hacia un nuevo “contrato social”?<sup>27</sup>

Respecto del alcance de las “gestiones o acciones” municipales, podría advertirse un nuevo encuadre institucional que, en el plano de las caracterizaciones, aquellas se resolverían en un nuevo diseño que para el caso se denomina “**contrato social**”.

La definición de “contrato social” se inspira en Rosanvallon,<sup>28</sup> cuando advierte que el Estado Providencia no puede repensarse sin “rehacer la nación, sin revivificar el sentimiento cívico reconociéndose las deudas sociales. Esta revivificación no es sólo una responsabilidad del Estado nación sino que debe reorientarse a una reconstrucción del sentimiento cívico, entendido como sentido de pertenencia a un mundo común”. Ello implicará la opción de un desplazamiento que se puede hallar dentro de las responsabilidades del municipio y sus vecinos o, según se trate, de una institución no gubernamental y sus usuarios o un partido político y sus afiliados...

Es en esta perspectiva desde donde se alude al “contrato social” en el caso bajo estudio, el cual tiene un alcance empírico que puede medirse en tres dimensiones principales:

- Predominio de la obra y del servicio públicos
- Acción social con fuerte acento en lo universal asistencialista
- Redistribución del gasto social

Respecto de la primera dimensión, algunos datos ya se han revelado en la exposición precedente, observándose una clara elección de los respondientes en la sobrevaloración de **obras y servicios públicos**.

Asimismo, en lo que a las **acciones sociales** se refiere, los registros alcanzados no revelan su remplazo o desplazamiento y muchos menos “reneegar” de ellas. Por el contrario, la observación y consulta a las fuentes gubernamentales revelan un intenso trabajo que podría categorizarse como una respuesta a un estilo, que es justificable si se tiene en cuenta la crisis social que envuelve a la región. Por su parte, los datos anteriores reflejan un equilibrio en las **valoraciones** que en todo caso la interpretación que de ellas se haga pueden ayudar a confirmar o refutar la propuesta teórica que se está presentando.

En consecuencia, el “contrato y sus pautas” se encuentra en un conjunto de referentes teóricos y empíricos, resultado de una triangulación metodológica,<sup>29</sup> cuyas conclusiones preliminares se citan a continuación:

<sup>27</sup> El planteo encuentra un desarrollo más pormenorizado en otra línea de investigación -inédita- de responsabilidad de la licenciada Gloria E.Mendicoa. En el trabajo en cuestión se han determinado como objeto de estudio las “Perspectivas y alcances de las Políticas Sociales en el Partido de La Matanza” y sus avances son traídos a ésta por la proximidad del enfoque.

<sup>28</sup> P.Rosanvallon, *op.cit.*

<sup>29</sup> P.Bourdieu, J.C.Chamboredon, J.C.Passeron, *El oficio del sociólogo*, Siglo XXI,

a) Los casi 35 mil casos atendidos entre los respectivos Departamentos de Minoridad y Familia y de Acción Social, sobre los que se ha particularizado para este trabajo,<sup>30</sup> más las prestaciones directas que proceden de la propia órbita del secretario de Acción Social con una cifra semejante a la arriba citada, dan cuenta de un vasto trabajo en el que -de la extrapolación realizada- totalizan 100 mil familias que por una u otra de las “gestiones” que demanda tiene un beneficio.

Si se insiste en la proyección, medio millón de personas son adjudicatarias de **acciones sociales** y reponden a la **díada demanda-acción**.

b) Los miles de metros cuadrados de extensión de red eléctrica, cuadras asfaltadas, significativo número de beneficiarios de conexiones de agua potable, desagües, etc. corroboran los diversos testimonios recogidos en los que se advertía indiferencia por la acción social, o el escaso interés hacia ella, en el sentido de priorizar entre las acciones comunales las que tenían **tangibilidad** y pueden concitar entonces una relación diferente. El beneficio social en este sentido es indirecto o compensatorio y la distribución tiene un alcance mayor y -desde esa perspectiva- puede observársela como equitativa.

c) No existe un proceso de “intelectualización” desde los responsables de la Acción. No se dirime tampoco ningún modelo de “intervención” en los términos del o de los paradigmas que puedan discernir sobre cambios o reformas en las estrategias gubernamentales. Por el contrario, la percepción en este aspecto determina un reforzamiento de las relaciones entre funcionario y vecino, lo que garantiza y legitima un espacio de solidaridades a nivel micro. Ello se profundiza, si se añaden a esta trama las delegaciones municipales que contribuyen a consolidarlas. Por su parte, en estas últimas se materializan las llamadas “internas”, que son observadas como importantes variables de control. No debe olvidarse que muchos de los funcionarios de la segunda línea (secretarios, subsecretarios), surgen de sus posiciones en aquellas.

d) El “gasto social” (con base en el Presupuesto 1994, con un total de 148.978.494) no aparece como trascendente. Los importes revisados no superan el 1 por ciento del gasto total del gobierno municipal. Es dable advertir que no se contemplan en los indicadores tratados como “conceptos” de la partida presupuestaria de Acción Social, otros gastos como los

---

Buenos Aires, 1994 (1975): “La triangulación responde a estrategias de observación, consulta a fuentes secundarias y contrastación teórica intermetodológica”.

<sup>30</sup> Se insiste en la aclaración acerca de que estas aseveraciones tienen su fuente de consulta en la Secretaría de Acción Social de la Municipalidad de La Matanza, con el solo fin de considerársela el ámbito institucional que por su misión y funciones se encuentra facultado para administrar políticas sociales. Las otras secretarías o áreas gubernamentales ligadas a la problemática social -salud, educación- no serán consideradas en este tratamiento por razones de pertinencia metodológica. Se hace esta salvedad en razón de los sesgos interpretativos que la información analizada pueda provocar.



de personal y administrativos. De igual forma, no están calculadas las prestaciones derivadas del gobierno nacional y/o provincial. Ello no implica que se desestimen programas y/o proyectos de fuerte impacto en el distrito cuya procedencia son los niveles mencionados. Es por este análisis que “lo social” no constituye un “gasto”.

Sin embargo, puede deducirse otro tipo de distribución y **redistribución**, que encuentra su origen en Obras y Servicios Públicos, cuyos importes específicos según los “conceptos presupuestarios” -detallados en Bienes y Servicios, Conservación, Reparación de alumbrado público y Señalización, etc.- totalizan un costo que ronda, y hasta podría superar, la tercera parte del presupuesto que se estudia. No es de importancia el detenimiento en la exactitud de las cifras por cuanto lo que interesa es el debate de su aplicación, que en el tema que nos ocupa son utilizadas a los fines de ser más pragmáticos en la interpretación de los hechos.

Finalmente, lo expuesto no intenta abrir un debate controvertido respecto de uno u otro de los aspectos que adquieren prioridad en las decisiones gubernamentales. Por el contrario, sólo son observados como evidencias pertenecientes al “contrato”.

A su vez, las estrategias clientelares, que en este espacio aparecen como emergentes insoslayables, no deben concitar tanta atención y mucho menos preocupación. Deben ser medidas como parte de aquél, a la par de tratar de superar la alusión a la “no conciencia”<sup>31</sup> respecto de su presencia y uso, por cuanto en ellas participan, y **no** lo ocultan, tanto usuarios como funcionarios y -de más está decirlo- también políticos, sean cuales fueren su procedencia y el ejercicio de su rol.

Por lo tanto, el objetivo de las gestiones de gobierno y su relación con la distribución y redistribución no responde tanto a un dilema teórico acerca del modelo o paradigma sobre los cuales aquéllas se formalicen. La distribución y la redistribución depende de una política de asignaciones. A su vez, como acción en sí misma podemos verla en un ámbito gubernamental o no gubernamental, incluyendo la familia y el amplio significado de las relaciones parentales.

En definitiva, lo esperable es la formalización de las pautas de un contrato en el que se deberá considerar, parafraseando a Rosanvallon,<sup>32</sup> al **ciudadano social** y aspirar a un nuevo Estado (**providencia**) que deje de ser **pasivo** para tornarse **activo**.

De esta última consideración, nuestras conclusiones preliminares. No se trata, pues, sólo de encontrar los modos en que los procesos conjugados de modernización y democracia han determinado cambios en las condiciones de vida de la población, sino de relevar las acciones y sus dimensiones que -como parte de la lucha política- conducen a compatibilizar las de-

<sup>31</sup> P. Bourdieu, *op. cit.*

<sup>32</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*

mandas que componen las respectivas agendas con la oferta de un programa de gobierno.

Modernización y democracia ofrecen, simultáneamente, tanto restricciones como potencialidades; todo dependerá de la percepción que los actores detentan respecto del actual escenario y los intereses tanto individuales como colectivos que se manifiesten.

Si la planificación de las políticas públicas es comprendida como una construcción social, será entonces resultado de la opción estratégica que asuman los actores involucrados.