

**“LA OBRA PUBLICA, UN SECTOR QUE ENSAYA UN NUEVO MODELO DE ESTATALIDAD”**

**Bozzo, María Cristina  
López, Beatriz Hebe  
Marini, Guillermo Daniel**

**1. INTRODUCCION**

La participación social en la planificación y gestión de infraestructura es un criterio no desarrollado en la práctica nacional argentina. Las dificultades a que se enfrenta la intervención colectiva en las decisiones de inversión pública son de diversa naturaleza.

Desde el punto de vista teórico surgen interrogantes que un buen diseño de política pública debe responder: ¿cuáles son los objetivos de la introducción de un modelo participativo? ¿Cuál es el menú de decisiones a someter a la intervención ciudadana? ¿Cómo construir consensos entre las instancias políticas y técnicas de gobierno, las organizaciones de interés sectorial y la acción colectiva?

Desde el punto de vista instrumental también se plantean cuestiones a definir: ¿a través de que procesos se puede dar cabida a la iniciativa pública en los circuitos de toma de decisión? ¿Cuáles son los diseños organizacionales que permiten la participación social? ¿Cómo seleccionar a los representantes de la sociedad? ¿Cómo articular los intereses procedentes de la sociedad, de los que participan en el sistema de producción de infraestructura pública y del gobierno? ¿Cómo abrir un proceso participativo cuando existen demandas insatisfechas de tal magnitud que superan largamente los recursos a asignar de manera compatible con la realidad económica y fiscal?

Desde el punto de vista de la organización social quedan por resolver cuestiones importantes: ¿cómo promover la participación de sectores no involucrados directamente con la producción? ¿Cómo superar la fragmentación derivada de la organización federal, la visión sectorial y las asimetrías en la información?

A pesar de todas las problemáticas antes señaladas, y otras coyunturales como fue la crisis desatada por la salida de la convertibilidad en enero de 2002, en la Argentina se inició un camino orientado a democratizar la política de obras públicas nacional a través de la creación de la Comisión de Seguimiento del Sector de la Construcción. Si bien se trató de una iniciativa enmarcada al principio en el contexto de la crisis y, en este sentido, limitada, arrojó resultados parciales vinculados a cada tema tratado y al grado de avance que se iba consolidando en la gestión de dicho ámbito.

Hoy su futuro es incierto aunque su potencial y su valor no solamente instrumental son altamente posibles de ser acrecentados. A pesar de las restricciones de diseño y de contexto, la creación de este ámbito constituyó un elemento que aportó a la gobernabilidad y a la transparencia y que podría ser revisado desde la perspectiva de ampliar tanto los actores sociales incorporados al proceso como la gama de alternativas sujetas a su decisión.

## **2. MARCO TEORICO**

A fin de caracterizar el diseño posible de las políticas públicas en materia de infraestructura, resulta conveniente indagar sobre las vertientes teóricas acerca del funcionamiento de los estados capitalistas modernos.

### **2.1. Enfoques teóricos**

Desde el punto de vista teórico existen diferentes enfoques para el diseño de las políticas públicas: Marxista, Pluralista, Elitista y Neocorporatista o Neocorporativista.

En general, el enfoque marxista prioriza la influencia de los intereses económicos en la acción política y presenta al Estado como el medio principal para mantener el predominio de la clase hegemónica, quien subordina a estos intereses los de los otros grupos que componen la sociedad.

Dentro de este enfoque conviven distintas vertientes:

- estructuralista: plantea al Estado como el factor de cohesión social con la función de organizar las clases dominantes y desorganizar a las clases dominadas mediante el uso de aparatos represivos o ideológicos.
- instrumentalista: visualiza al Estado como el instrumento controlado desde fuera por la clase capitalista y obligado a actuar preservando tales intereses de clase.
- funcionalista: donde la organización del Estado y su policy-making están condicionadas por el imperativo de garantizar la reproducción de la acumulación capitalista.

El enfoque pluralista no reconoce la existencia de un poder dominante, sino que funda su visión en la diversidad, tanto a escala estatal como a escala social, como motor de los intercambios entre sectores que influyen en el diseño de las políticas gubernamentales.

El pluralismo clásico entiende a la política como un acuerdo entre intereses opuestos, en el que los grupos como elemento central en el desarrollo de las políticas funcionan en un flujo de conflicto e intercambio entre ellos, y en el que el gobierno es un grupo más.

El Estado opera entonces, como una organización independiente que elabora políticas respondiendo a las presiones de los distintos grupos sin que ninguno de ellos domine permanentemente. Esta corriente toma a la diversidad de la sociedad como el elemento central que impide la consolidación del dominio de un grupo sobre los otros.

Algunos autores que siguen este enfoque reconocen la influencia en las relaciones entre el gobierno y los grupos de interés de las estructuras e instituciones en cuyo ámbito se recogen los conflictos e intercambios entre los distintos sectores, pero no aceptan que ello implique el predominio de algunos de ellos.

Por el contrario, señalan que las comunidades distribuyen poderes compensatorios, y en el amplio universo de los grupos de presión existen grupos que frente a estructuras e instituciones que no los incluyen pueden acumular la capacidad para romperlas o transformarlas. Esta vertiente, neopluralista, encuentra que si bien los intereses de los empresarios tienen privilegios ello no los convierte en dominantes, dado que el proceso de elaboración de políticas, por ser más competitivo, contiene condiciones para que otros grupos hagan prevalecer su interés en diversas ocasiones, si logran una buena organización y habilidad para alcanzar sus objetivos.

El enfoque elitista surgió como una derivación del pluralista, mediante el reconocimiento de que determinados grupos de la sociedad, las élites organizadas en función de sus intereses sociales, adquieren la habilidad para instalar en la agenda pública los problemas que los afectan y para alcanzar sus objetivos. En este modelo, la burocracia, lejos de actuar según el ideal weberiano en el cual contrapesa el poder económico de la burguesía, opera a favor de los intereses de las élites, teniendo solamente una autonomía relativa respecto de ellas.

El neocorporatismo o neocorporativismo, se basa en la posibilidad de articular políticas y arreglos institucionales en los que participan de modo abierto los grupos que ejercen la representación de intereses. Esta perspectiva busca enlazar los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado.

Este enfoque para desarrollarse eficientemente requiere la organización de los intereses sociales a través de estructuras representativas de tipo monopólico y la conformación de una escena global de negociaciones que permita la articulación de los intereses de las asociaciones con el Estado.

El modelo de formulación de políticas públicas bajo un enfoque neocorporativista involucra diversos actores y dinámicas que vinculan la representación de los intereses de grupos organizados de la sociedad civil, con las estructuras decisionales del Estado, bajo un modelo particular de representación formal y de negociación.

## **2.2. Aplicabilidad de los enfoques teóricos para la superación de la crisis argentina**

Todos estos enfoques describen el funcionamiento de dinámicas capitalistas modernas que responden a un modelo de sociedad con determinado nivel de desarrollo y con una determinada organización social que permite su funcionamiento y maximiza su poder normativo o explicativo.

El enfoque marxista no plantea cuestiones normativas, dado que su visión crítica de los procesos capitalistas implica la necesidad de su superación por el modelo socialista. Sin embargo su esquema lógico resulta muy útil para explicar la crisis del Estado argentino a finales de 2001.

En este sentido, resulta claro que la salida de la convertibilidad y la eclosión del sistema financiero no permitían al Estado actuar manteniendo el predominio de la clase hegemónica, había perdido su carácter de factor de cohesión social, no podía organizar a las clases dominantes, las clases dominadas estaban totalmente desorganizadas sin que ello fuera un fin buscado, sino por el contrario una amenaza más a la subsistencia del Estado como tal. En resumen, la crisis reveló que el Estado no era capaz de cumplir con el imperativo de garantizar la reproducción de la acumulación capitalista.

El enfoque pluralista no brinda demasiadas pistas sobre como operar en un contexto de crisis, dado que se basa en un Estado liberal que funciona en paralelo a distintos equilibrios automáticos conseguidos en el funcionamiento de los mercados, y limita la acción gubernamental a aquellos ámbitos en los que el mercado no puede proveer soluciones.

La crisis del Estado argentino a finales de 2001 se basó en la desestructuración del mercado financiero y externo. Dichos mercados, centrales en el modo de producción capitalista moderno dejaron de funcionar revelando la imposibilidad de continuar con la convertibilidad y sin ofrecer alternativas de equilibrio al abandono del tipo de cambio fijo.

En ese marco no era posible suponer los balances de poder y la fluidez de los intercambios entre distintos grupos y sectores que permitieran el establecimiento de políticas públicas que pudieran superar la crisis. Tanto desde la visión pluralista clásica como desde la visión elitista, resultaba difícil suponer cuáles podrían ser los instrumentos o instituciones a través de los cuales procesar las demandas de los distintos grupos sobre el Estado y conseguir los medios para satisfacerlas o la legitimidad para priorizarlas.

El enfoque neocorporativista presentaba a todas luces una alternativa, habida cuenta de que la desarticulación del Estado no había arrastrado la organización social de los intereses sectoriales. Desde este punto de vista, resultaba viable lograr algunos compromisos básicos que permitieran abordar políticas públicas para superar la transición con compromisos puntuales y limitados de los sectores que necesitaban de la recuperación del poder estatal para garantizar la viabilidad de sus propios intereses.

### **3. PERSPECTIVA HISTORICA**

#### **3.1. El modelo neocorporativista en los países de Europa**

El modelo neocorporativista fue adoptado en el proceso de posguerra por los estados europeos. Europa continental estructuró en la mayoría de los países, un tipo de arreglo institucional para la reconstrucción de sus economías devastadas buscando la complementación de la representación parlamentaria en la toma de decisiones públicas con la participación orgánica de las entidades representativas de los factores de la producción.

Este tipo de arreglos institucionales, el neocorporativismo europeo, fue objeto de críticas desde sectores ubicados a la derecha del sistema político (pluralista), por ser considerado una interferencia en el normal desarrollo de los equilibrios del mercado y desde sectores de la izquierda, por considerarlo una forma específica de dominación funcional al capitalismo de la época (marxista). Sin embargo, las negociaciones tripartitas fueron la base desde la cual se construyeron los Estados de Bienestar europeos y la transición hacia la Unión Europea, ampliando y garantizando los derechos sociales de todos sus ciudadanos.

El nombre de neocorporativismo conlleva una desventaja por su inmediata asociación con los regímenes autoritarios de preguerra y ello ha derivado en la escasa difusión y defensa de las instituciones sobre las cuales se tejieron los pactos sociales fundantes de los países centrales. El rol de los sindicatos y las asociaciones empresarias sigue acarreado la imagen negativa del corporativismo fascista y cuando se ensayan mecanismos de participación de este tipo, las iniciativas son presentadas a la sociedad en un marco de prevenciones y asegurando los límites de las decisiones colocadas en la órbita de estos arreglos institucionales.

Este tipo de instituciones, la negociación tripartita, fueron aptas para procesar el conflicto derivado de las relaciones de producción capitalistas en el período de posguerra y fueron centrales en el manejo de la evolución de la inflación y en el sostenimiento del pleno empleo hasta la crisis del modelo de producción fordista.

La negociación tripartita se basó en la idea de la paridad, es decir vincular bajo una forma institucional los intereses, estructuralmente antagónicos pero interdependientes, obligándolos a cooperar bajo algunas grandes líneas (Bernd Marin, 1991)

El fordismo y el Estado de bienestar keynesiano fueron la modalidad de producción económica y organización política vigentes en los países centrales durante el período de la guerra fría. También aparecieron las empresas del Estado y su presencia en el mercado como productor compitiendo o complementándose con las grandes corporaciones multinacionales. La frontera entre Estado y sociedad se estrechaba y la sola mediación política resultaba insuficiente.

La regulación del contrato de trabajo a través de la negociación tripartita fue el instrumento desde el cual tanto los países de Europa Continental como los anglosajones lograron construir homogeneidad social y la identidad de la fuerza de trabajo ocupada. A su amparo se desarrollaron organizaciones sindicales y empresarias que encontraron un camino negociado para armonizar intereses antagónicos y proveer al desarrollo de la economía en su conjunto, tutelado por el Estado.

Estas relaciones entre mercado, sociedad y Estado comenzaron a transformarse a partir de la crisis del petróleo en los '70, cuando la aparición conjunta de la inflación y el estancamiento del desarrollo económico pusieron a dura prueba la tutela colectiva de las relaciones industriales. También el mercado de trabajo se presentaba diferente del escenario de posguerra y el tradicional obrero industrial no calificado, lejos de ser el empleo típico de estas sociedades, llegó a ser solamente una porción, todavía importante, pero no determinante entre empleados de servicios, obreros calificados, gerentes, profesionales y pequeños empresarios participantes de actividades complementarias a las grandes empresas industriales.

En este contexto aparecieron tensiones sobre la estructura de los estados de bienestar que comenzaron a transformarse, se aplicaron políticas de estabilización y la idea de la economía social de mercado acuñada en Europa comenzó a desvanecerse como ideal y a ser sustituida por el capitalismo financiero.

Fue, y sigue siendo la misma noción de Estado Nacional lo que se pone en tensión, la economía global con su interdependencia económica y financiera, provocó cambios en el modo de producción capitalista en su avance hacia el modelo post-fordista y la transformación radical de las relaciones laborales.

El Estado keynesiano que invertía en infraestructura y fomentaba el consumo masivo, era capaz de organizar capital y trabajo en un programa de pleno empleo y bienestar social en los países centrales. La necesidad de redefinir la relación salarial de tal forma de que siguiera siendo compatible con el nuevo modo de producción capitalista condujo a la reducción del rol estatal y la competitividad estructural se constituyó en el nuevo bien a proteger con el fin de dar viabilidad a la transición al post-fordismo.

Con tales exigencias y sin instalar políticas netamente desregulatorias los estados europeos, ya comprometidos antes de la crisis del fordismo en la construcción de un Estado supranacional, transformaron la negociación tripartita en práctica concertativa como método de regulación en el terreno macro-económico.

Se pusieron en discusión, junto con las condiciones laborales, los costos y beneficios de la producción de las empresas, con el fin de facilitar y mejorar los equilibrios económicos y financieros buscando al mismo tiempo incorporar capítulos nuevos a las cuestiones laborales en discusión tales como impuestos, seguros previsionales y de salud y la formación profesional.

De esta manera la regulación concertativa constituyó una invención destinada a conciliar objetivos de interés público con los intereses del trabajo y el capital expresados a través de sus grupos organizados. Ha sido un medio que, reduciendo la autoridad político-institucional, por la vía de someterla al consenso con los intereses organizados y renunciando a la regulación directa de cuestiones excluidas de los contratos laborales – pero indudablemente influyentes en dichas relaciones – lejos de empobrecer, complementó la amplitud y la legitimidad de las relaciones pluralistas que se expresan en las instituciones políticas.

Este ámbito resultó necesario para armonizar la búsqueda de competitividad de las empresas y de rentabilidad del capital, sin limitar la discusión a la flexibilidad y precarización laboral como único instrumento para lograrlas. Este mecanismo que puede ser visto como una pérdida de autoridad estatal, fue en realidad un intento para conservar su legitimidad, sin perder la función de garantizar la reproducción del modo de producción capitalista. El menú de opciones puesto en juego abarcó la descentralización de la gestión, la participación en los beneficios o accionaria de los trabajadores, en la búsqueda conjunta de eficiencia y equidad.

Esta reseña del camino recorrido en los países centrales para dar respuesta al conflicto capital – trabajo muestra la complejidad del tratamiento político en sociedades desarrolladas para cumplir el objetivo de crear valor para el capital conjuntamente con la búsqueda de la innovación y la competitividad productiva, favoreciendo el crecimiento económico y la ocupación. Resta saber si estos mecanismos son capaces de ampliar la ocupación y el crecimiento a través de equilibrios sociales más equitativos.

En los países centrales luego de la crisis del fordismo en que se alcanzaron niveles de desempleo desconocidos hasta entonces, fue posible de manera paulatina ir recuperando el equilibrio del sector laboral en largos períodos. En países históricamente más atrasados en sus niveles de desarrollo económico como Irlanda, la acción estatal adoptó un modelo neocorporativista para el desarrollo de políticas públicas más acotadas, por ejemplo el sector del software.

En Irlanda, a través de agencias semi-privadas en las cuales participaron los sectores capitalistas y trabajadores, la iniciativa permitió el desarrollo post-industrial del país, generando un sector nacional con niveles de eficacia que dicho país nunca había alcanzado cuando trató de implementar estrategias de industrialización clásica. El despliegue del poder de promoción estatal conjuntamente con la acción de los grupos organizados fortaleció al Estado, reservando para sí el establecimiento de los objetivos generales y dejando en manos de los propios actores el diseño y el cumplimiento de las estrategias y objetivos específicos.

Sin embargo, al considerar globalmente el modelo neocorporativista, se observa que subsisten tensiones entre las partes sociales que son necesarias para este proceso, los empresarios y los sindicatos, que solamente pueden ser superadas si ambos operan con responsabilidad y con la vista puesta en el largo plazo.

Por otra parte, las capacidades estatales necesarias para dar cauce a estos procesos son naturalmente más amplias que aquellas requeridas para ejercer la regulación tradicional, dado que además de un acabado conocimiento de la realidad específica que se propone regular es preciso contar con burocracias entrenadas en la negociación y en proyectar los impactos de las decisiones, que amplían las opciones de regulación, en el resto de la macro-economía.

### **3.2. La articulación de intereses en los estados latinoamericanos**

Los estados latinoamericanos que se forjaron en el siglo XIX habían concretado su inserción en el mercado mundial mediante la exportación de materias primas y la importación de bienes manufacturados y presentaban regímenes liberales oligárquicos. El desarrollo de sus sociedades hasta los inicios del siglo XX no presentaba en general estructuras modernas con presencia importante de clases dominadas pugnando por su incorporación política y económica.

Desde 1914 y mucho más específicamente a partir de la crisis de 1929, los cambios en el mercado mundial forzaron la adopción de estrategias de desarrollo diferentes de la etapa inmediatamente post-colonial. El modelo que se impuso fue la acumulación industrial basada en la sustitución de importaciones, con fuerte participación estatal, en el marco de economías cerradas o semicerradas acompañadas con un patrón de inflación moderada. La adopción de un modelo de desarrollo capitalista periférico complejizó la estructura social y las nuevas tensiones generaron la permanente inestabilidad política que fue elemento central del procesamiento de las tensiones generadas por el conflicto capital-trabajo.

Estos aspectos económicos definen, en la visión de Cavarozzi (1992), la configuración de una matriz estado – céntrica (MEC) como forma particular de relación Estado – mercado – sociedad civil, característica de los estados latinoamericanos.

La relación Estado – mercado se fue estrechando de forma tal que la intervención estatal fue decisiva en el armado y consolidación de los mercados de bienes y trabajo, y la producción para el mercado interno operó como núcleo dinámico de la economía.

También en el ámbito de la sociedad civil el Estado funcionó como motor de la emergencia y fortalecimiento de organizaciones de trabajadores, empresarias y comunales, partidos políticos y asociaciones profesionales, e incentivó procesos de modernización y secularización de los espacios básicos de socialización como la familia, la escuela y el lugar de trabajo.

Sin embargo, los procesos de modernización que tuvieron lugar en los estados latinoamericanos no contaron con los elementos de continuidad y democracia que tuvieron lugar en los países centrales y que consolidaron un modelo neocorporativista democrático.

Por el contrario, las organizaciones de trabajadores que crecieron al amparo estatal, construyeron o fueron cooptadas por partidos políticos que los sistemas nacionales visualizaron en algún momento como amenazas a la continuidad del desarrollo capitalista. Esta visión generó una permanente inestabilidad política y los regímenes democráticos y autoritarios se sucedieron sin solución de continuidad.

El patrón de relaciones entre los sectores dominantes y el Estado se forjó al revés de cómo ocurrió en los países centrales: el factor de permanencia estaba dado por los mismos sectores dominantes y las burocracias y políticas estatales eran los elementos mutantes. En el proceso se distorsionó la mecánica de la relación entre el Estado y los grupos de interés, que según el momento era explícita o implícita, única o complementaria, eficiente o ineficiente. El efecto general de este patrón era el privilegio del corto plazo, dado que la carencia de continuidad de los representantes y de las estrategias del Estado hacía que en todo momento el horizonte de la negociación fuera el plazo inmediato.

Por otra parte, el interés general se veía desdibujado, la falta de legitimidad de los gobiernos autoritarios o la debilidad de los democráticos influían en la escasa capacidad de cohesión y de coerción que el Estado tenía como capital para disciplinar a los intereses antagónicos y obligarlos a cooperar en la búsqueda de objetivos comunes.

Por otra parte, la inestabilidad política influía en la distorsión del rol de las organizaciones sindicales. En tanto estructuras permanentes de sectores políticos que periódicamente eran negados y no reconocidos por el sistema, se veían tironeados por la coyuntura cambiando el eje y la sustancia de su accionar. Así, cíclicamente debían optar entre ejercer la representación de sus intereses sectoriales en el marco de las relaciones de producción, y emprender acciones de neta desestabilización de los regímenes proscriptivos que impedían la participación en el sistema de los partidos políticos a los que adherían.

A pesar de todos estos elementos desfavorables, hasta la década de los '80 la MEC hizo posible el desarrollo de ciertos equilibrios dinámicos que permitieron superar, a veces con altísimos costos sociales, las sucesivas encerronas que planteaban los conflictos económicos, políticos y sociales. En la economía fue manifiesta la tensión conflictiva entre estabilización y crecimiento. En lo político, la emergencia e incorporación de nuevos actores sociales y económicos tendió a multiplicar demandas que se acumularon en capas sucesivas y la imposibilidad de dar satisfacción a todas ellas fue desarrollando visiones antagónicas entre los distintos actores, que condicionaron el diálogo con el Estado a través de canales excluyentes.

A la vez, el patrón de resolución de esos conflictos fue incoordinado y contradictorio, y hubo pocas ocasiones donde el Estado logró ser eje de compromisos efectivos con sus decisiones.

Sin embargo, hasta su crisis la MEC dio muestras de poseer condiciones simultáneas de rigidez y flexibilidad que le permitieron restaurar equilibrios precarios a través de distintos mecanismos, el principal de los cuales fue la inflación, que con tasas moderadas actuaba como lubricante de las tensiones frente a los recurrentes cuellos de botella de la balanza de pagos, de aumento del déficit fiscal y de la rigidez de la oferta de productos agrarios.

Esta capacidad adaptativa de la MEC frente a los problemas históricos del modelo sustitutivo de importaciones no fue suficiente para responder a cambios en el sistema internacional. Los fenómenos de integración industrial en el marco de la globalización de la producción y las tecnologías conjugados con la contracción del crédito internacional, los avances en la internacionalización del capital y una nueva división internacional del trabajo, hirieron de muerte a la MEC.

En función de las características sintetizadas del proceso de configuración de la MEC en los países latinoamericanos queda explicitado que las discontinuidades y disfuncionalidades manifestadas por todos los actores impidieron la articulación institucional de intereses de largo plazo bajo una forma concertativa y privilegiando el interés general o, al menos garantizando la propia reproducción de las condiciones bajo las cuales operaba el modelo capitalista periférico.

En este marco, si bien por períodos hubieron instancias institucionales de articulación de intereses, en los estados latinoamericanos nunca se llegó a configurar un modelo neocorporativista democrático al estilo de los procesos europeos.

### **3.3 El caso argentino**

Las características antes señaladas de los estados latinoamericanos aplican sin restricciones al caso argentino. En el período que se abre con la crisis de la deuda externa en 1982 y hasta 1990, la economía argentina y la sociedad civil estuvieron sujetas a los estertores de muerte de la MEC, a través de un proceso de “ajuste caótico” que concluyó con caída de salarios reales, desinversión pública y privada, niveles de calidad inadmisibles de los servicios públicos, debilitamiento de la mediación de las organizaciones sociales y políticas, creciente desfinanciamiento del sector público y tasas de inflación que lejos de estabilizarse iniciaron una espiral ascendente hasta desembocar en la hiperinflación.

Este proceso de “ajuste caótico” culminó con la sensación de la destrucción total de las capacidades estatales para actuar como regulador y garante de la reproducción de las relaciones sociales. Su superación se basó en la implantación de la estrategia neoliberal seguida al amparo de las políticas emanadas del consenso de Washington combinada con la heterodoxa adopción de la convertibilidad. El cambio de modelo se apoyó en dos pilares: la reducción del Estado, de su aparato pero sobre todo de las herramientas tradicionales de la política económica y regulatoria, y la reconstrucción de la autoridad estatal mediante el despliegue de la reforma del Estado que básicamente consistió en la significativa reducción del tamaño del sector público logrado a través de las privatizaciones y los recortes presupuestarios y el armado de una nueva coalición política, más estable y muy diferente de las que dieron sustento a los distintos gobiernos que operaron bajo la MEC.

El Estado argentino, en la búsqueda de equilibrios estructurales que se estructuraran en la operación de los mercados, propició tanto transformaciones económicas como políticas y un profundo cambio cultural que comprendía, fundamentalmente, la difusión de un nuevo paradigma tecnológico al mismo tiempo que la modificación de los procesos productivos, movimientos financieros, mercados laborales, diseños organizacionales, formas de gestión, educación, sistemas de información y de comunicaciones, pautas de consumo, publicidad y mercadeo, conocimientos, valores y preferencias y, por ende, las maneras de hacer política.

Sin embargo, el Estado que surgió al final de este proceso, no desarrolló las capacidades institucionales necesarias para regular eficientemente a un sector privado expandido y que tomó a su cargo funciones novedosas, especialmente en el área de servicios. Los equilibrios que debían darse como construcción política fuera de los mercados de bienes y servicios no aparecieron y las instituciones políticas y sociales que no estaban en el corazón del modelo económico no fueron capaces de construirlos.

De este modo, el modelo neoliberal reveló en apenas más de una década sus limitaciones estructurales: la ineficacia para reducir las desigualdades sociales, la imposibilidad de conciliar estrategias de desarrollo conjuntamente con las políticas de estabilización; la falta de sustentabilidad fiscal, la incapacidad para redefinir la relación nación-provincias de manera equilibrada y la carencia de incentivos para difundir una cultura estatal de profesionalidad y eficacia.

Desde distintos enfoques académicos el Estado de los '90 fue caracterizado como "una estructura supuestamente neutral y subsidiaria de las pujas en el mercado" que lejos de ser un sector estatal mínimo y ausente, constituyó "una herramienta destinada a favorecer plenamente a un segmento social, altamente concentrado, con el cual se articuló una alianza" que perduró hasta la caída de la convertibilidad (Rofman, 1998).

Según Borón (Artana y otros, 1998) el Estado argentino en los '90 fue progresivamente adecuando su aparato a los intereses y requerimientos del gran capital local e internacional, lo que no resolvió sin embargo los problemas que teóricamente se deseaba resolver - deuda externa y déficit fiscal – pero abrió grandes oportunidades al gran capital local e internacional para realizar negocios con niveles de rentabilidad extraordinarios asegurados, aparejado a la deserción del Estado que no fue privatizado en aquellas áreas que se correspondían con las demandas de la mayor parte de la población.

Torre señala que el Estado es más que su aparato estatal, su burocracia, regulaciones y capacidad de extraer recursos de la sociedad y de asignarlos luego. El Estado, en tanto expresión de determinadas relaciones sociales, sustenta un determinado orden, cuyo fundamento está dado por el monopolio de la coacción en el territorio y es esta cuestión la que determina la percepción del Estado en la sociedad. Esta definición permite concebir al Estado en dos dimensiones independientes: su tamaño y su penetración. Distinguiendo entre ambas dimensiones, la percepción de la ausencia del Estado que aparece con la crisis del modelo neoliberal "concierno a la segunda dimensión ya que se interroga por si el orden estatal tiene o no los mismos alcances dentro del territorio nacional y para todos los estratos sociales por igual" (Artana y otros, 1998).

El modelo neoliberal argentino acabó con y en la crisis de la convertibilidad, en un proceso de ajuste caótico similar al que le abrió el paso en la sociedad, revelando que los artificios generados para anclar los equilibrios macroeconómicos no fueron suficientes y la ausencia de política impidió que ante el agotamiento del modelo el proceso de reformulación fuera más manejable. Además el Estado que quedó como remanente de la crisis no tenía ni remotamente la dimensiones y capacidades inherentes al aparato y órbitas de gestión del Estado al momento de la crisis de la MEC.

Tampoco había estrategias a seguir. La superación de esta crisis debía ensayar caminos nuevos que ya no aparecían tan claros como las recetas que los organismos internacionales habían propiciado para la desarticulación de la MEC en los estados periféricos.

## **4. PERSPECTIVA SECTORIAL**

### **4.1. La política sectorial de infraestructura**

El desarrollo y la forma de planificación, gerenciamiento y control de la política sectorial en infraestructura depende y ha dependido del modelo de Estado en cada marco epocal, su

capacidad de definición estratégica y de articulación de los sectores de producción así como, según el modelo, de las capacidades regulatorias sobre los productores de los servicios, ya sea por administración directa o por gerenciamiento/propiedad del sector privado.

Por otra parte un plan de infraestructura en un país extenso y periférico supone una alta inversión económica que no siempre puede ser recuperada mediante el cobro de tarifas o tasas sobre los usuarios directos pero que siempre supone un efecto positivo de redistribución de recursos y externalidades favorables al desarrollo regional.

Desde la misma organización nacional, las políticas de desarrollo de infraestructura en Argentina fueron la base del tipo de modelo de integración al mercado internacional y de organización social.

Tanto el tendido de los ferrocarriles como la infraestructura de educación, salud y saneamiento, fueron políticas estratégicas para el desarrollo del modelo agroexportador y la consolidación del modo de producción capitalista. El desarrollo de la infraestructura energética y vial conjuntamente con las políticas de vivienda, fueron centrales para el modelo sustitutivo de importaciones. Hasta en los regímenes autoritarios el desarrollo de programas de infraestructura de magnitud fueron instrumentos para ampliar su legitimidad. La dictadura militar de los '70 logró ocultar parcialmente los impactos sobre el empleo de sus políticas macroeconómicas a través de un sostenido plan de obras públicas.

Finalmente en los '90 el modelo neoliberal también concibió al sector como estratégico y en el centro de la reforma de Estado se planteó el traspaso al capital privado del conjunto de empresas de servicios propiedad del sector público. Esta estrategia dejó en manos del Estado la provisión de la infraestructura no rentable en términos económicos, es decir aquellas cuyos destinatarios por razones de escala o de situación social no se encontraban en condiciones de repagarlas vía tarifas o tasas de uso.

El sector estatal de obras públicas quedó muy reducido en volumen, quedando en su órbita exclusivamente las obras hídricas y de saneamiento no incorporadas en la privatización de los grandes conglomerados urbanos, la infraestructura vial no concesionada, la conservación de monumentos históricos y algunos programas con financiamiento externo para la provisión de mejoras de infraestructura social y viviendas para barrios carenciados, infraestructura de salud y escuelas. En este último segmento el rol de la Nación se redujo a la cofinanciación y garantía de las operaciones de créditos y a su coordinación, asumiendo las Provincias la selección, contratación y supervisión de las obras.

La crisis que devino con la caída de la convertibilidad puso en cuestión todo el normal desarrollo de la economía resultando particularmente grave su incidencia en aquellas situaciones que suponían la provisión de infraestructura a través de condiciones contractuales de largo plazo, tales como los contratos de obra pública.

Por otra parte, la inexistencia del crédito nacional y el corte abrupto de toda posibilidad de financiamiento internacional para estos emprendimientos, así como la latente y creciente percepción de que el parque físico de infraestructura constituía un nodo importante de atención para garantizar cualquier inicio de reactivación económica, convergieron en la visualización de la problemática de la infraestructura como un punto primordial desde el inicio mismo de la crisis.

## **4.2. El sector de la construcción**

La centralidad de la política sectorial de infraestructura a lo largo de más de un siglo, generó condiciones relativamente estables que condujeron al surgimiento de un sector constructor de capital nacional. La participación relativa de las empresas nacionales fue creciendo y de a poco logró competir y complementar la participación extranjera en el desarrollo de obras mayores, a través de la incorporación de equipamiento e innovación tecnológica.

El sector empresario consolidado durante el siglo fue un neto generador de empleo tanto directo como indirecto que incorporó cuadros profesionales y técnicos nacionales. En tiempos de políticas keynesianas fue un sector importante dentro del empleo formal asalariado tanto obrero como administrativo y superior.

A pesar de presentar una fuerte concentración en un grupo de empresas, aún hoy existen numerosas pequeñas y medianas empresas que actúan como contratistas y subcontratistas y su operación se verifica en todo el territorio nacional. En el sector se han integrado también empresas locales de capital extranjero que operan habitual y sostenidamente en el mercado nacional.

Su facturación se genera y mayoritariamente se vuelca en el interior del país dado que gran parte de las obras se realiza fuera de las concentraciones urbanas, y sus ganancias se invierten parcialmente en el sector. En la medida en que existía industria de bienes de capital de origen nacional, su inversión en equipamiento tenía preferentemente como destino la maquinaria local. Salvo en casos excepcionales, se nutre de insumos locales.

Estas características hacen de la construcción en general y de la infraestructura pública en particular, una industria de industrias, es decir de una cadena de valor agregado cuya movilización resulta en un efecto multiplicador del empleo y de la generación de riqueza como externalidad favorable

Su desarrollo en el marco de política keynesianas favoreció su crecimiento aún cuando no se asumieran riesgos capitalistas equivalentes a las oportunidades de desarrollo sectoriales. Hasta el proceso de reforma del Estado neoliberal la participación de este sector en la economía estaba limitado a la inversión pública directa y sus estándares de funcionamiento, financiamiento, y organización eran sumamente dependientes de las estrategias del sector público que a través de la estabilidad del marco jurídico de los contratos de obra pública y una enmarañada red de organismos y regulaciones coadministraba la operación de las obras funcionando como garante implícito de su rentabilidad.

A partir de las privatizaciones, las empresas constructoras han ampliado su rol operando per se o en el marco de consorcios con empresas extranjeras los servicios públicos privatizados. Ello derivó en su modernización, tanto en lo relativo a sus equipos y tecnología, como respecto de su gerenciamiento y ámbito de gestión, al acceder a negocios en los cuales la rentabilidad dependía, no en la medida que hubiera sido deseable pero al menos parcialmente, de su eficiencia en el modo de producción y vinculación con el mercado.

Salvo aquellos grupos que lograron redefinirse productivamente en el marco de la economía global y conformar conglomerados industriales comerciales en el mercado internacional, puede afirmarse que se trata de un sector de empresas cuyo futuro está indisolublemente ligado al futuro del país.

Actualmente el sector empresario se encuentra agrupado en una única confederación nacional, la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), que reúne a las federaciones provinciales. Anteriormente existían dos entidades, la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión Argentina de la Construcción, que representaban globalmente a empresas de diferente magnitud, pero a mediados de los '90 unificaron la representación en la CAC que opera en el país desde 1936.

En lo relativo al sector laboral, los obreros tienen representación a través de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina, que es una confederación de segundo grado que agrupa las federaciones provinciales. Tiene, reconocida por el Estado, personería gremial monopólica para representar a los obreros de la construcción de todo el país.

Estas condiciones de representación de intereses unificada y monopólica para las entidades gremiales del trabajo y del capital es un elemento que favorece la adopción de estrategias de negociación entre las partes.

#### **4.3. Los efectos de la crisis del modelo neoliberal en las políticas de infraestructura**

La caída de la convertibilidad puso en cuestión todo el normal desarrollo de la economía. Como ya se ha señalado, la evidencia de la crisis en la vida cotidiana de todos los ciudadanos en transacciones inmediatas, resultó de particular gravedad en los contratos de larga duración que suponían la provisión de determinados bienes en un plazo previamente acordado entre las partes, tales como los contratos de obra pública.

La crisis paralizó el sector, en parte debido a la incertidumbre generada por el reajuste acelerado de precios relativos de la economía. Su impacto, decisivo sobre el nivel de actividad de las obras públicas, influyó acelerando la caída de la demanda agregada de mano de obra, en un momento en que el nivel de las tasas de desempleo era alarmante y la conflictividad social creciente.

Como ya se dijera el sector de obras públicas luego de las reformas de los '90 presentaba un carácter residual. Sin embargo, su paralización afectaba sobre todo las obras destinadas a los sectores poblacionales más afectados por la crisis y a las regiones del país menos desarrolladas, dado que el emplazamiento de las obras estaba en su mayoría en los territorios en los que existían menores tasas de rentabilidad. La parálisis afectó también la ejecución de infraestructura básica con financiamiento externo.

El Estado como parte de estos contratos se encontraba en una posición singular, no pudiendo esgrimir argumentos de imprevisión ante las situaciones desatadas por la crisis política, fiscal y financiera, y además urgido a resolver la provisión de obras de interés general. Por otra parte, en el marco del clímax de la crisis tampoco disponía de parámetros objetivos con los cuales redefinir las pautas contractuales con un mínimo de equidad y previsibilidad.

Las instituciones estatales resultantes del rediseño operado durante la convertibilidad, habían perdido capacidades para ejercer las funciones de regulación de contraprestaciones de contratos de largo aliento en una economía de precios cambiantes. Por otra parte, la vuelta al pasado no era políticamente aconsejable, habida cuenta de que la visión social sobre el manejo de contratos de obra pública en la economía inflacionaria estaba altamente sospechada y fue un elemento que operó como acelerador de la inflación.

La Ley de Emergencia 25.561 hizo referencia directa a las pautas aplicables a los contratos referidos a los servicios públicos privatizados y a la obra pública, pretendiendo dar en el momento inicial un tratamiento conjunto para ambos y disponiendo la prohibición de cláusulas de ajuste en dólar u otra moneda extranjera así como cláusulas indexatorias de cualquier tipo.

No obstante el tratamiento conjunto inicial previsto en la mencionada ley, a poco tiempo de andar, se creó la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos hoy mantenida como Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos, y se limitó su competencia al tratamiento de los contratos de privatización de servicios públicos bajo los diversos marcos regulatorios, resultantes de la década de los '90.

Resulta oportuno señalar que el abordaje de la problemática de los servicios públicos, crucial para cualquier modelo de desarrollo económico, contempló en su diseño la incorporación de algunos actores no estatales al proceso de su redefinición, sin embargo no se buscó la participación de todos los actores involucrados sino solamente de los usuarios y de instancias tales como el Defensor del Pueblo.

Este modelo de articulación de intereses presentó algunos elementos centrales: por una parte la ausencia de representación de los sectores del capital y del trabajo directamente involucrados en la política pública específica, y por otra la carencia de una representación unificada y legitimada para el sector de los usuarios. Estas condiciones son parcialmente virtud y defecto del diseño del proceso de renegociación y resultado del propio proceso de privatización.

En lo relativo al sector empresarial, la naturaleza del proceso de privatización determinó que su composición fuera mayoritariamente extranjera. Ello derivó en que su articulación sectorial fuera un elemento secundario, dado que las empresas se sentían más apoyadas por las gestiones diplomáticas de sus países de origen que en la dinámica sectorial en el proceso de renegociación. Por otra parte, su inclusión en un ámbito común presenta limitaciones en la medida en que la convergencia de sus intereses con las estrategias nacionales de estabilización pueden tener pocos puntos de coincidencia. En este sentido, resulta una virtud del diseño la limitación de su influencia al proceso concreto de renegociación de cada contrato, en vez de estructurar una instancia general de participación que diluya las diferencias en el cumplimiento de los compromisos contractuales de cada una de las empresas y genere solidaridades de grupo que de otra manera no surgirían espontáneamente. En este caso, el diseño adoptado favorece una mayor independencia del Estado para la toma de decisiones.

En lo relativo al sector de los trabajadores, es preciso reconocer que el proceso de privatizaciones conjuntamente con el resto de las políticas neoliberales favoreció un modelo de acción gremial heterogéneo: los gremios más combativos fueron disciplinados por la convalidación estatal de regímenes de flexibilización laboral que minaron su

presencia y combatividad. Los gremios más favorables al proceso lograron ampliar la esfera de influencia a la explotación de negocios sectoriales vinculados al servicio público y/o a los servicios gremiales. No es posible advertir si en el contexto actual su participación incidiría como un factor de intereses antagónico al del sector empresario o, por el contrario, usarían su influencia para reforzar las posiciones negociadoras empresarias.

Desde el punto de vista de la representación de los usuarios, la carencia de organizaciones unificadas de articulación de sus intereses revela las debilidades estructurales del modelo de privatización y regulación adoptado. Por una parte, muestra la inexistencia de claros incentivos en el diseño de los marcos regulatorios de la privatización para el surgimiento e incorporación al control de la prestación de los clientes directamente involucrados en la obtención del servicio. Por otra parte, manifiesta la debilidad de la sociedad civil para superar estas restricciones y organizar una instancia no gubernamental con el fin de ejercer presión y control sobre las decisiones de las empresas y del Estado regulador que los afectaban de manera directa.

Al momento en el que se escribe este trabajo, la renegociación de estos contratos es un proceso abierto y cuya evolución es incierta, dado que es difícil que se mantenga en la actual situación y los canales en curso no han resultado aptos para promover una solución consensuada que permita visualizar el camino por el cual se supere la crisis.

#### **4.4. La Comisión de Seguimiento del Sector de la Construcción. Una salida neocorporativista a la crisis del modelo neoliberal en las políticas de infraestructura**

En el caso de los contratos de obra pública, el abordaje de su tratamiento se demoró más en el tiempo, en gran medida producto de sus particularidades, el tamaño del sector, su atomización en más de dos centenares de contratos, su historia y la percepción de la sociedad de dicho sector.

Finalmente, más de seis meses después de la sanción de la Ley 25.561 de Emergencia Pública, se sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1295/2002 por el cual se estableció el régimen de redeterminación de precios de los contratos de obra pública alcanzados por la Ley 13.064 al tiempo que fijó la creación de una Comisión de Seguimiento del Sector de la Construcción como instancia institucional para el tratamiento de todo lo relacionado con el régimen instaurado y con alcance para el tratamiento y resolución de los conflictos relativos a los contratos alcanzados por la norma.

La Comisión se constituyó formalmente en setiembre de 2002 y se integró con un representante de cada uno de los siguientes organismos y entidades: Ministerio de Economía; Secretaria de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación; Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía; Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y Cámara Argentina de la Construcción (CAC). Se previó que la Comisión actuaría con carácter asesor y sus conclusiones y/o recomendaciones no serían vinculantes.

Aún cuando la Comisión se constituyó con el fin de brindar soluciones consensuadas a los contratos vigentes y proporcionar reglas permanentes para los nuevos contratos de obras públicas, se le atribuyeron funciones que excedían dicho alcance. En particular se delegó en la Comisión la facultad de analizar y proponer políticas y normas específicas que ayudaran a la reactivación del sector.

La alternativa elegida para abordar la problemática sectorial buscó convocar a los actores para encontrar entre todos un camino que permitiera volver a encauzar las reglas y tratar de poner en marcha al sector.

La conformación y funcionamiento de la Comisión respondió a este criterio y resultó significativo que durante los escasos ocho meses de trabajo pleno produjo 41 dictámenes los cuales fueron consensuados por todos sus miembros.

Los factores que fueron decisivos para que el funcionamiento permitiera arribar a consensos entre intereses antagónicos fueron la percepción común de que la situación era grave, habida cuenta de la total paralización de las obras en curso, y de que la sociedad reclamaba actitudes que demostraran la voluntad de asumir de manera conjunta los costos de la crisis y el compromiso de construir salidas viables para todos los actores del sector, respetando el interés general por sobre los intereses particulares.

El Estado al plantear una instancia de regulación concertativa, por lo menos en la etapa de análisis de las decisiones, fue capaz de recuperar la autoridad que se había desdibujado en el marco de la crisis, y arribar a soluciones consensuadas que en el contexto previo, y habida cuenta de la ruptura de las reglas previas, habrían resultado mucho más litigiosas y onerosas.

Las cuestiones instrumentales que incidieron en el avance en el tratamiento de los temas en la Comisión fueron la unicidad de representación de cada uno de los organismos y entidades intervinientes y el apoyo permanente y dedicado de los cuadros técnicos que estaban encargados de investigar las posibles soluciones a los problemas planteados, la evaluación de alternativas y la gestión administrativa de las decisiones.

La acción de la Comisión fue capaz de construir un plexo normativo e interpretativo completo para dar tratamiento a los contratos de obra pública en ejecución y futuros en un marco de adecuada custodia de los intereses de los Comitentes y los Contratistas y fijó criterios generales que permitían el tratamiento equitativo y uniforme de conflictos análogos que se podían presentar en contratos diversos. También pudo avanzar en pautas de monitoreo del restablecimiento de la normalidad contractual en las distintas jurisdicciones ejecutoras de obras de infraestructura mediante inversión directa del Estado Nacional.

Estas cuestiones pudieron ser resueltas habida cuenta del comportamiento responsable de todos los sectores, especialmente el sector privado que colaboró con el enfoque amplio y técnico del análisis de los distintos elementos del precio de las obras sin pretender imponer soluciones que mejoraran la situación contractual de determinados contratistas en desmedro de la posición fiscal de los comitentes. El régimen normativo e interpretativo logrado a través del trabajo de la Comisión otorgó tratamiento equivalente a grandes y pequeños contratos, a obras de larga y corta duración, a aquellas que involucraban gran movilización de mano de obra y las que tenían operatorias más mecanizadas, en fin, proveyó una base uniforme que permitió que casi todos los contratos afectados por el cambio de reglas pudieran reactivarse sin arribar a conflictos insuperables.

El esquema de trabajo adoptado en el marco de la Comisión con la participación explícita de los grupos de interés en la política de infraestructura favoreció la transparencia en el planteo de dichos intereses. Así, las negociaciones acerca de los temas cuyo tratamiento

estaba dentro del ámbito de regulación e interpretación de la Comisión fueron abiertas y registro de las mismas fue reflejado en las Actas de reuniones, y es un hecho a resaltar que no hayan existido ámbitos paralelos en los cuales se discutieran los asuntos más conflictivos.

Por otra parte, desde casi su inicio, se buscó tener un canal directo de información de lo actuado con los distintos Comitentes del sector público así como con la sociedad: todos sus informes fueron publicados en Internet – en un sitio habilitado a tal fin en la página WEB del Ministerio de Economía – de manera casi inmediata a su suscripción por parte de todos los integrantes.

Además, la Comisión se convirtió en referente técnico del régimen de redeterminación de precios no sólo para los componentes del sector público nacional que financiaban obras mediante el presupuesto nacional, sino también para otros organismos, que sin figurar explícitamente en el presupuesto o contando con autonomía para fijar normas propias, se encontraban dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Obras Públicas de la Nación, tales como Universidades y Empresas del Estado. También los organismos internacionales adoptaron dicha normativa, con las particularidades de sus propios regímenes de contrataciones, para comitentes provinciales. La Comisión actuó como asesor formal e informal de las unidades ejecutoras centrales y provinciales de créditos externos.

Sin embargo, aunque fueron planteados en su ámbito algunos elementos centrales del sector cuya mejora es necesaria para el desarrollo de una política de estado de infraestructura, tales como el planeamiento, la uniformidad legal, criterios de financiamiento y control de las obras y la organización estatal más adecuada para la maximización de resultados, el escaso nivel de institucionalización alcanzado por la Comisión en su corto plazo de duración conspiró contra el logro de avances en estos temas, más allá que desde el sector privado fue reconocido como un espacio válido para el planteo de estas cuestiones estructurales y estratégicas.

El cambio de autoridades producido en mayo del corriente año y las modificaciones introducidas en la organización estatal condujeron más por omisión que por acción a la suspensión de las actividades de la Comisión.

Lamentablemente, a pesar de que el nuevo gobierno ha expresado su intención de encarar un plan de obras públicas de grandes dimensiones como uno de los ejes estratégicos de su gestión, no ha – hasta el momento – utilizado este instrumento de articulación con el fin de incorporarlo al diseño y puesta en marcha de dicho plan.

Cierto es que su diseño puede ser mejorado y puede ampliarse la representación a otras organizaciones con intereses en el desarrollo de la política de infraestructura, tales como las jurisdicciones provinciales, los usuarios de las obras, las Universidades, etc. Así también pueden pensarse mecanismos que articulen instancias particulares para la discusión de algunos temas, por ejemplo audiencias públicas, presupuesto participativo, etc.

## **5. CONCLUSIONES**

La política de infraestructura es un elemento central del modelo de desarrollo de las sociedades modernas y a la vez un mecanismo de redistribución. La infraestructura

económica condiciona la viabilidad del desarrollo de emprendimientos productivos y el modelo de integración económica al mundo, dado que los análisis de inversión siempre toman en cuenta las posibilidades tecnológicas de minimizar los costos de explotación y tal cuestión se ve influida de forma directa por el nivel de provisión pública de infraestructura energética y de comunicaciones disponible. Desde el ángulo de la infraestructura social, de educación, salud, saneamiento y vivienda fundamentalmente, tanto por su carácter intensivo en el uso de mano de obra como por su destino hacia los sectores de menores ingresos de la población, constituye un elemento que aporta a la obtención de mayores tasas de empleo y al mejoramiento de las condiciones de vida en general, y particularmente en lo sanitario, de los sectores más desposeídos de la población.

Los acuerdos neocorporativistas de los países centrales con su alcance general pueden resultar difíciles de implementar con éxito en economías periféricas como la Argentina. Sin embargo, su aplicación restringida al marco de una política sectorial, tal como se hiciera en Irlanda – país de menor desarrollo relativo en Europa – para el desarrollo de la industria del software, parece un modelo viable para desarrollar en el sector de infraestructura pública argentina.

El sector presenta factores favorables dado que en él la presencia del capital nacional es mayoritaria, su negocio está indisolublemente atado al desarrollo del país y tanto el sector empresario como los trabajadores presentan una representación de intereses unificada a nivel nacional que integra representaciones provinciales que reconocen la organización federal de la Argentina.

Un elemento que debe ser cuidadosamente considerado es la profesionalización de la burocracia que deberá actuar como elemento de apoyo técnico de los procesos de negociación que precedan a la toma de decisiones políticas al respecto. Debe tratarse de funcionarios capacitados en el tema específico pero que también puedan discernir sobre los efectos de las alternativas sujetas a negociación sobre otros subsistemas de la gestión estatal, particularmente en la esfera fiscal pero también en otras áreas.

La ampliación de la representación a otros sectores no incluidos en la existente pero desactivada Comisión de Seguimiento del Sector de la Construcción resulta un elemento a analizar para ampliar su legitimidad y aportar a la gobernabilidad.

La participación social en la planificación y gestión de infraestructura es un criterio no desarrollado en la práctica nacional argentina, por lo tanto las cuestiones a definir deben tener en cuenta la diversa naturaleza de los temas a resolver para que nuevas instancias no fracasen en el corto plazo.

Los objetivos de la introducción de un modelo participativo deben ser explicitados. Es posible seguir un camino gradual de incorporación de las organizaciones civiles en el diseño de un plan global de infraestructura. En tal sentido, puede ser conveniente comenzar con instancias limitadas en las que el menú de decisiones que se someta a la intervención ciudadana se limite a determinadas cuestiones. Por ejemplo, puede someterse a discusión la priorización de determinadas obras en una cierta porción del territorio, o las alternativas de proyecto de algún emprendimiento particular con los futuros usuarios del mismo. Estos mecanismos acotados podrían facilitar la construcción de consensos entre las instancias políticas y técnicas de gobierno, las organizaciones de interés sectorial y la acción colectiva, que legitimen y faciliten los emprendimientos.

Los procesos destinados a dar cabida a la iniciativa pública en los circuitos de toma de decisión también pueden concebirse en escala creciente. Las audiencias públicas respecto de un tema determinado, por ejemplo una obra, pueden ser ámbitos desde los cuales se fomente la decisión y se logre un aprendizaje tanto de parte de los organismos públicos como las organizaciones sectoriales y los grupos de la sociedad civil, que permitan generalizar luego instrumentos de gestión a otros ámbitos de participación.

Los diseños organizacionales también deben permitir la participación social, existen modelos tales como las agencias semi-públicas en las cuales tienen participación orgánica las organizaciones sectoriales que pueden ser adoptados para la ejecución de infraestructura. Otro tema a resolver es la selección de los representantes de la sociedad. En este tema también se puede tomar un camino gradual, que comience con la participación de los futuros usuarios en el control de la ejecución de las obras y con la práctica irán surgiendo las capacidades de gestión y las demandas de mayor participación en la sociedad civil.

La articulación de los intereses procedentes de la sociedad, de los que participan en el sistema de producción de infraestructura pública y del gobierno puede comenzar desde el nivel local, para luego ampliar el proceso participativo a instancias más amplias.

Cuestiones más estratégicas y de largo plazo podrán abordarse cuando la misma participación genere conductas de los distintos actores que permitan asumir las restricciones de contexto que invariablemente surgirán desde el nivel de recursos a aplicar al plan. El presupuesto participativo es un modelo de gestión que podría ser desarrollado en un futuro no muy lejano si se dan determinadas condiciones de consenso político entre las distintas jurisdicciones provinciales. Su implementación para ser exitosa dependerá de que se supere la distribución primaria de los fondos disponibles entre jurisdicciones de forma tal de someter a la decisión colectiva cuestiones menos conflictivas tales como la priorización entre distintas obras.

Las líneas de acción que se han sugerido constituyen un camino hacia la consolidación de una nueva manera de gestionar desde el Estado con la sociedad en un sector que resulta estratégico para revertir el atraso económico y la desigualdad social. Un nuevo modelo de estatalidad en el sentido sugerido apostaría a una mayor gobernabilidad por la vía de la participación y el compromiso, no solamente de los intereses organizados y los organismos públicos, sino de aquellos sectores que son los destinatarios finales de la política de infraestructura. Un camino gradual y creciente de incorporación de la sociedad civil en la gestión de una política que siempre ha sido vista como eminentemente económica – y por ello abandonada a la suerte de los mercados – permitirá que el Estado recupere autoridad y legitimidad ante los ciudadanos y cumpla de manera sustentable sus compromisos de largo plazo, como sin duda son las decisiones de infraestructura.

**Bibliografía:**

Aronde, Philippe. "GOUVERNANCE : SOUS LES MOTS, LES MAUX..." Revue Cité N° 41, 2003, Centre Français pour la Justice et les Droits en [http://www.cfjd.org/articles/arondel\\_gouvernance.htm](http://www.cfjd.org/articles/arondel_gouvernance.htm)

Artana, Daniel; Borón, Atilio; Castro, Jorge; Redrado, Martín; Torre, Juan Carlos. "LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO EN EL PERÍODO 1999-2003" en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 5 N° 11, 1998.

Baglioni, Guido. "ALCUNI PUNTI NODALI DEL RAPPORTO DI LAVORO E DELLA SUA REGOLAZIONE" en <http://www.cesos.org/doc/rapplavoro.doc>

Bozzo, María Cristina y López, Beatriz Hebe "EN BUSCA DE LOS EQUILIBRIOS PERDIDOS - ESTADO Y APARATO ESTATAL EN LA ARGENTINA -1880 -1999" Paper presentado en las V Jornadas Internacionales Estado y Sociedad, II Jornadas Internacionales sobre Estado. Política y Administración: La Reforma Estatal Pendiente, Desafíos para el siglo XXI. Buenos Aires, 1999.

Cavarozzi, Marcelo. "LA CRISIS DE LA MATRIZ ESTADO - CÉNTRICA: POLÍTICA Y ECONOMÍA EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA". PNUD. Taller sobre Desarrollo Gerencial del Sector Público en América Latina y el Caribe - UNDP/MDP. Documento N° 2 . Santiago, Chile. Marzo de 1992.

Cavarozzi, Marcelo. "REFORMA DEL ESTADO Y DEMANDA DE GOBIERNO" en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 5 N° 11

GAPI - UNICAMP. "METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS", 2002, en <http://www.campus-oei.org/salactsi/>

Gendron, Corinne. "VISAGES DE LA RESPONSABILITE SOCIALE CORPORATIVE" Chaire Économie et Humanisme, ORH-École des sciences de la gestion, UQAM en <http://www.ceh.uqam.ca/pdf/projetrse.pdf>

Jessop, Bob. "POST-FORDISM AND THE STATE" en [http://www.geo.ut.ee/inimtool/referaadid/krap/referaat\\_palhus.htm](http://www.geo.ut.ee/inimtool/referaadid/krap/referaat_palhus.htm)

López, Beatriz Hebe y Rubins, Roxana. "DOS PROYECTOS DE OBRA PUBLICA VIAL" Paper presentado en el I Congreso de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario, 2001 en [http://www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/lopez\\_rubins.htm](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/lopez_rubins.htm)

Magone, Jose. "INTEREST MEDIATION AND PARTY POLITICS IN SOUTHERN EUROPE'NEO-CORPORATISM AND TRADE UNION-PARTY RELATIONS IN THE SOUTHEUROPEAN SEMI-PERIPHERY: PORTUGAL AND SPAIN, 1974-1995" en <http://www.psa.ac.uk/cps/1996/magon1.pdf>

Marin, Bernd. GOVERNANCE AND GENERALIZED EXCHANGES. VOL 5, Campus Verlag GmbH; 1991.

Mayntz, Renate. "THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN MODERN GOVERNANCE" en <http://cebem.com/biblioteca/vicongresoclad/mayntz.pdf>

Mériaux, Olivier. "LE PARITARISME, UN FRAGMENT NEO-CORPORATISTE" en [http://www.upmf-grenoble.fr/cerat/Recherche/PagesPerso/OM\\_Duclos\\_Auvergnon98.pdf](http://www.upmf-grenoble.fr/cerat/Recherche/PagesPerso/OM_Duclos_Auvergnon98.pdf)

Novillo Rameix, Nathalia. "CAMBIOS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS: UN EJERCICIO DE APLICACIÓN AL CASO DE LA INFANCIA EN EL ECUADOR". N. 02 en <http://www.puce.edu.ec/Postgrados/MscPoliticasyBiblioteca/papeles.htm>

O'Donnell, Guillermo. MODERNIZACIÓN Y AUTORITARISMO. Biblioteca de Economía, Política, Sociedad. Volumen 14 – Serie Mayor. Paidós. 1972.

Paci, Massimo. "SOCIETÀ CIVILE E STATO SOCIALE" en Qualità, Equità, N° 14/1996, en [http://www.dsmarche.it/un\\_regionale/corso/massimo\\_paci2.doc](http://www.dsmarche.it/un_regionale/corso/massimo_paci2.doc)

Peillon, Michel. "AN INTRODUCTION TO IRISH SOCIETY" en <http://www.may.ie/academic/sociology/IrishSociety3.pdf>

Poggi, Gianfranco. EL DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO, UNA INTRODUCCIÓN SOCIOLÓGICA. Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

Portinari, Pier Paolo. ESTADO, LÉXICO DE POLÍTICA. Buenos Aires, Nueva Visión, 2003.

Rofman, Alejandro B. "¿REFORMA O UN NUEVO ROL PARA EL ESTADO? Un análisis crítico a partir de recientes experiencias privatizadoras" en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 5 N° 11, 1998

Saccoccio, Muriel. "DU GOUVERNEMENT DES VILLES A LA GOUVERNANCE URBAINE", Revue Française de Science Politique, n°1, 1995. en [http://www.geo.uqam.ca/personnel/profs/jouve/recensions\\_disponibles/desserrement\\_verr\\_ou\\_etat.pdf](http://www.geo.uqam.ca/personnel/profs/jouve/recensions_disponibles/desserrement_verr_ou_etat.pdf)

Workshop Report "CHANGING NATURE OF BUSINESS-STATE RELATIONS IN BRAZIL: STRATEGIES OF FOREIGN AND DOMESTIC CAPITAL" Coordinadores: Dr Mahrukh Doctor, Research Fellow, Centre for Brazilian Studies and Dr Carlos Pereira, Research Fellow, Centre for Brazilian Studies en <http://www.brazil.ox.ac.uk/confreports/BusStateRelationsJan02.pdf>