

Adolfo Critto

La comunidad frenada

Depresión regional y dinámica social

Economía Política Sociedad

PAIDOS



La comunidad frenada

BIBLIOTECA DE ECONOMIA, POLITICA, SOCIEDAD

Serie Mayor

1

H. Jaguaribe

SOCIEDAD, CAMBIO Y SISTEMA POLITICO

Desarrollo político: una investigación en teoría social y política
y un estudio del caso latinoamericano

2

H. Jaguaribe

DESARROLLO POLITICO: SENTIDO Y CONDICIONES

Desarrollo político: una investigación en teoría social y política
y un estudio del caso latinoamericano

3

H. Jaguaribe

CRISIS Y ALTERNATIVAS DE AMERICA LATINA:

REFORMA O REVOLUCION

Desarrollo político: una investigación en teoría social y política
y un estudio del caso latinoamericano

4

R. Dahl y Ch. Lindblom

POLITICA, ECONOMIA Y BIENESTAR

5

David E. Apter

POLITICA DE LA MODERNIZACION

6

S. P. Huntington

EL ORDEN POLITICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO

7

J. F. Marsal (comp.)

ARGENTINA CONFLICTIVA

Seis estudios sobre problemas sociales argentinos

8

B. Bailyn

**LOS ORIGENES IDEOLOGICOS DE LA REVOLUCION
NORTEAMERICANA**

9

G. A. Almond y G. B. Powell (h.)

POLITICA COMPARADA

(Continúa en la pág. 238)

Volumen

22

Serie Mayor

Adolfo Critto

La comunidad frenada

**Depresión regional
y dinámica social**



**EDITORIAL PAIDOS
BUENOS AIRES**

© Copyright de todas las ediciones by
EDITORIAL PAIDOS

1ª edición 1977

Impreso en la Argentina
Printed in Argentina
Queda hecho el depósito
que establece la ley N° 11.723

La reproducción total o parcial de este libro
en cualquier forma que sea, idéntica
o modificada, escrita a máquina, por el sistema "multigraph",
mimeógrafo, impreso, etc., no autorizada por los editores,
viola derechos reservados.
Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

Indice

PROLOGO	9
----------------	----------

PRIMERA PARTE: EL PROCESO DEL ESTUDIO

CAPÍTULO 1

INTRODUCCION	13
---------------------	-----------

1. El sentido de este diagnóstico social	13
2. El concepto de desarrollo	16
3. La región de que se trata y razones de su elección	21
4. El argumento del trabajo. Síntesis	23

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA DEL ESTUDIO	30
--------------------------------	-----------

1. Enfoque metodológico	30
2. Etapas y actividades del estudio	35
3. Elaboración en la etapa pediagnóstico	38
4. Elaboración en la etapa de diagnóstico. Propositiones descriptivas	38
5. Autocrítica metodológica y limitaciones	39

SEGUNDA PARTE: LA SITUACION SOCIAL DEPRIMIDA. NIVELES DE VIDA

CAPÍTULO 3

NIVELES DE VIDA E INDICADORES SOCIALES	45
---	-----------

1. Procesos poblacionales y urbanización	46
2. Situación ocupacional, laboral y económica de la población	59
3. Equipamiento: obras y servicios públicos e infraestructura física	64
4. Participación educacional y cultural	71
5. Participación en el sector salud	74
6. Participación en el hábitat	77
7. Participación en seguridad social	79
8. Niveles de realización en el uso del tiempo libre	79

TERCERA PARTE: TEMAS CLAVES DETECTADOS Y ANALIZADOS EN EL NIVEL GENERAL

INTRODUCCION	83
---------------------	-----------

CAPÍTULO 4

DEPENDENCIA E INTERDEPENDENCIA	85
1. Dependencia económica	86
2. Dependencia política	90
3. Dependencia cultural	94
4. Dependencia tecnológica	97
5. Dependencia social y demográfica	102
6. Dependencia en otros niveles	103
7. Conclusión. Dependencia, interdependencia y sus implicaciones	104

CAPÍTULO 5

FALLAS EN LOS ESTILOS DE TOMA DE DECISIONES	107
1. Significación de las fallas	107
2. Precauciones para optimizar decisiones	109
3. Primer ejemplo: zona del dique de Cruz del Eje	113
4. Segundo ejemplo: leyes de saneamiento de títulos y otras para promover la región	118
5. Tercer ejemplo: aspiraciones, iniciativas y proyectos de la comunidad	123
6. Información sobre recursos y factibilidad de distintas alternativas, iniciativas y proyectos para la solución de problemas locales	125

CAPÍTULO 6

CIRCULARIDAD DE LOS PROCESOS	129
1. Fuerzas actuantes. Pendularidad, estabilidad y cambio	129
2. Variables o factores que se refuerzan entre sí	134
3. Implicaciones de los refuerzos recíprocos	136
4. Desaprovechamiento de recursos. Desperdicio. Despilfarro	138
5. Dinámica de la desigualdad	140

CUARTA PARTE: TEMAS CLAVES DETECTADOS Y ANALIZADOS EN EL NIVEL INSTITUCIONAL PUBLICO

INTRODUCCION	147
---------------------	------------

CAPÍTULO 7

ORIENTACION DE LA ACCION PUBLICA. EL ESTADO COMO REFORZADOR DE DESEQUILIBRIOS E INJUSTICIAS	149
1. Créditos bancarios	150
2. Gasto público e inversión pública	154
3. Influencias y presiones sobre las decisiones	154
4. No adecuación de obras y servicios públicos a las características de la región y su población	156
5. Régimen jurídico. Derecho privado y derecho público y social	156

CAPÍTULO 8

EFICACIA DE LA ACCION PUBLICA. ADECUACION INSTRUMENTAL A LAS NECESIDADES DE LA REGION	160
1. Definición de políticas	160
2. Adecuación de obras y servicios públicos a la realidad regional	162
3. Laberintos burocráticos	166
4. Coordinación	171
5. Zonificación, regionalización	172

QUINTA PARTE: TEMAS CLAVES DETECTADOS Y ANALIZADOS EN EL NIVEL DE SOCIEDAD O COMUNIDAD

INTRODUCCION	177
--------------	-----

CAPÍTULO 9

ORGANIZACION Y ARTICULACION SOCIAL. CONJUNCION DE ESFUERZOS Y DE VOLUNTADES	179
1. Introducción. Importancia. Organización informal	179
2. Organizaciones vecinales	183
3. Organizaciones regionales o zonas más complejas. Entes para el desarrollo regional	183
4. Organizaciones empresarias	184
5. Organizaciones cooperativas	185
6. Organizaciones gremiales	187
7. Organizaciones políticas	188
8. Organizaciones deportivas, recreativas, culturales y sociales. Clubes. Asociaciones religiosas	189
9. Organizaciones profesionales y empresarias	190
10. Participación social	190

CAPÍTULO 10

MARCOS DE REFERENCIA DE LA POBLACION. DESALIENTO, PASIVIDAD, BARRERAS PSICOSOCIALES	197
1. Fe en el futuro y en las propias posibilidades o pesimismo, desaliento y techos psicológicos	198
2. Niveles de aspiraciones	201
3. Actitudes favorables al cambio o conformidad con el <i>statu quo</i>	205
4. Valoración de distintos tipos de racionalidad o de lo mágico	206
5. Información, esclarecimiento, conciencia o desorientación, confusión	208
6. Orientación individualista y orientación hacia la comunidad, la cooperación y la solidaridad	208
7. Valoración de formas tradicionales rurales o modernas urbano- industriales de integración	209
8. Iniciativa y pasividad	209
9. Limitaciones de los resultados de este capítulo	209

SEXTA PARTE: RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

CAPÍTULO 11

RECOMENDACIONES GENERALES	213
1. Introducción	213
2. Recomendaciones	214
3. Consideraciones generales	228
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	230
APENDICE. Otros trabajos del autor, utilizados en esta obra	233

Prólogo

El trabajo que aquí se presenta ha recogido valiosos aportes de los integrantes de los equipos que el autor ha dirigido o coordinado al realizar las distintas investigaciones que le sirven de antecedentes. Además, las ideas de muchas personas entrevistadas o consultadas han sido recogidas en nuestro esfuerzo explicativo.

Es de estricta justicia reconocer nuestra deuda por tantos aportes con los cuales se beneficia este modesto esfuerzo.

Numerosas instituciones, organismos y funcionarios han facilitado nuestra tarea en sus distintas alternativas y etapas.

Cabe mencionar en especial la paciente y constante colaboración del personal del Centro Universitario de Política Social, particularmente en la investigación "Diagnóstico Social del Noroeste de la Provincia de Córdoba". Dicho equipo incluyó a la socióloga María Eugenia de Olmos (que coordinó el trabajo de campo y la elaboración de datos) y a los licenciados Mercedes del Solar de Cornú, Mirtha Ferrero de Barseghian, Inés Grosso, Enrique Grote, Marta Guerrero, Alberto Lorenzón, Beatriz Maldonado, Ana María Morello, María del Carmen Norry, Clara Pimenides de Ricci y Juan José Saravia. Ellos colaboraron, asimismo, en la elaboración de cuadros y lectura y crítica de manuscritos de la presente publicación, en especial los licenciados Grote, Morello y Saravia.

También cabe agradecer la lectura y comentarios del doctor Michel Chossudovsky, y destacar el valioso aporte que para el estudio del Noroeste hizo el equipo interdisciplinario que colaboró con el autor en 1972, integrado por el profesor Roberto Augusto Miatello (Geografía Humana); licenciado Osvaldo Frediani y Manuel Luna (Economía); doctor José Héctor Meehan (Aspectos Jurídicos e Institucionales del Desarrollo); arquitecto José Luis Ramos (Estructura Urbana y Regional); doctor Fernando Martínez Paz (Educación); doctores Carlos Adlerstein y Gustavo Serra Cornejo (Salud) y licenciado Hércules Eduardo Surdo (Psicología Social). Sin embargo, cabe aclarar que los aportes de los referidos sectorialistas no se incluyen en la presente publicación.

Por lo tanto el autor deja claro que, a pesar de reconocer que sus ideas se enriquecieron en todos los diálogos con sus colaboradores en los distintos estudios utilizados, las afirmaciones y conclusiones contenidas en la presente publicación son de su exclusiva responsabilidad.

PRIMERA PARTE

EL PROCESO DEL ESTUDIO

Introducción

1. EL SENTIDO DE ESTE DIAGNOSTICO SOCIAL

La tarea de Diagnóstico Social¹ es una actividad investigativa directamente ligada con la preocupación del investigador (y de quien encarga la investigación) por la acción, dirigida al mejoramiento de la situación vigente.

Por lo tanto, una tarea diagnóstica implica partir de cierta concepción de lo deseable, o deseado, de ciertos valores que definen finalidades, objetivos o metas. El diagnóstico nos señalaría así en qué medida y forma la situación actual se aparta del camino que lleva a la satisfacción de tales objetivos, elemento fundamental para programar y ejecutar una acción tendiente a salvar tal distancia entre la situación real y la ideal.

El conocer cómo la situación real se aparta de la ideal en un momento dado no es suficiente para darnos una base segura para orientar nuestra programación y acción, y ni siquiera es un conocimiento adecuado del momento de que se trata. Tanto para comprender ese momento, como para orientar nuestra acción, es indispensable analizar las causas de la actual situación real. En gran medida sólo actuando sobre las causas se puede modificar sus actuales efectos que configuran la situación real actual.

Pero el diagnóstico tampoco queda completo si nos limitamos a mirar hacia el momento y hacia atrás. No podemos comprender el fenómeno si no miramos también hacia adelante, hacia el futuro, analizando tendencias, haciendo prospectiva. Pues la situación sobre la cual se tendrá que actuar para aproximarnos a nuestros objetivos será distinta de la situación actual, ya que nada permanece estático en la vida social.

¹ Sin estar seguros de compartir el significado que al término "diagnóstico de desarrollo" dan D. V. MacGranahan, C. Richard-Proust, N. B. Sovani y M. Subramanian: *Contents and Measurement of Socio-Economic Development*. United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, 1970, coincidimos en la importancia que ellos asignan a esta actividad: "Por lo tanto, en el planeamiento general del desarrollo socioeconómico en cada país, se debería poner especial énfasis en el rol del diagnóstico. Existe una importante necesidad de diagnóstico para lograr un desarrollo social y económico integrado y equilibrado" (pág. 162).

Todo esto significa que la tarea diagnóstica no se hace sobre un corte transversal estático y puntual en el tiempo, sino con una visión más amplia, de los procesos que implican el antes y el después. El diagnóstico es así una evaluación dentro de un proceso de cambio. La dimensión temporal es crucial.

Cuando hablamos de diagnóstico social queremos decir que interesa fundamentalmente el logro de objetivos sociales, y que se presta especial atención a la situación social. Tales especificaciones implican que reconocemos la existencia de otros objetivos, además de los sociales (los económicos, políticos, culturales, etc.) y de otras situaciones, además de la social. El conjunto de situaciones o aspectos, condiciona el logro del conjunto de objetivos.

Objetivos sociales se refieren —en nuestro concepto— a poner al servicio del hombre todos los recursos que como objetivos buscan los otros sectores.² Los sectores económicos, políticos, tecnológicos, culturales, etc., tienen como objetivos acrecentar y optimizar la disponibilidad de recursos de sus respectivas áreas. El sector social tiene por objetivo poner al servicio del hombre tales recursos. Todos los sectores (social, económico, político, etc.) tienen como finalidad (objetivo último, más allá de los objetivos sectoriales) la plena realización del hombre en sociedad.

La creación de las condiciones para la plena realización del hombre en sociedad, es lo que llamamos desarrollo. Por ello, tanto la realización del hombre en sociedad, como el desarrollo suponen la satisfacción de los objetivos de los distintos sectores (social, económico, etc.).

Lo dicho implica que las situaciones sociales, económicas, políticas, tecnológicas, etc., son interdependientes, y el logro de los objetivos es interdependiente y subordinado a la finalidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones del hombre. Por lo tanto, un diagnóstico social adecuadamente llevado a cabo considerará no solamente las variables sociales sino también económicas, políticas, tecnológicas, culturales, etc.

Tal necesidad metodológica para un diagnóstico social está ligada al hecho de que lo social, lo económico, lo político, lo tecnológico y lo cultural son aspectos abstraídos de una realidad que es única, y en la cual existen entrelazados, careciendo de existencia individual o independiente tales sectores.

La investigación de diagnóstico social, al estar concretamente

² Este "poner al servicio del hombre" se refiere al "cómo se usan" los recursos económicos, políticos, culturales, sociales, etc., no solamente a "cuánto se invierte". En tal sentido, concordamos con la afirmación de Varsavsky: *Proyectos Nacionales*, Buenos Aires, Periferia, 1971, cuando expresa que los objetivos en un proyecto nacional "no pueden estar dados por tres, cuatro o diez indicadores cuantitativos globales y de corto plazo, sino que deben expresar todos los aspectos cualitativos del proyecto: cómo será la educación, la participación política, el régimen de propiedad, las ciudades, la dependencia económica y cultural..." (pág. 25).

Muchos llamados "planes" se refieren al sector social indicando sólo montos de inversión, pero sin prestar suficiente atención a la metodología o a cómo se utilizarán esos fondos, que es tema central de la política social.

preocupada por la solución de problemas reales y concretos que afectan o afectarán al hombre, no solamente busca la situación actual, sus causas y las tendencias, sino que avanza hacia la definición de alternativas de acción para resolver los problemas, así como de implicaciones o consecuencias posibles de tales alternativas. Las prioridades que surjan de tales definiciones, se consignan en recomendaciones que pueden resultar útiles para la acción.

Las recomendaciones solamente dan las primeras pautas para abrir los ojos al tomar decisiones y orientar acciones. El avance sistemático en la elaboración de alternativas de acción y sus implicaciones y su integración en un sistema coordinado y concatenado en el tiempo es ya el campo de la programación y planificación. Este incluye la previsión de medidas para aprovechamiento de los recursos y posibilidades, teniendo en consideración la realidad de los contextos. La tarea de diagnóstico da material para la programación y planificación, pero no las implica.

El diagnóstico sobre el que informamos en esta publicación es de carácter zonal o regional (tomando zona o región como una gran subárea geográfica dentro de una provincia argentina). La conveniencia de realizar diagnósticos en este nivel (zonal o regional) deriva de varias consideraciones³:

a) Las soluciones de problemas de desarrollo (creación de condiciones sociales para la realización del hombre) son necesarias no solamente en el nivel nacional (e internacional) sino también en el nivel regional (e incluso local). En este nivel se requiere un ordenamiento y conjugación de recursos y posibilidades, y una consideración del conjunto de variables interactuantes en la medida en que la población localizada en esa área forme o pueda formar un sistema de interacción social.

b) Tal necesidad se hace especialmente dramática para el caso de regiones o zonas socioeconómicamente deprimidas, en las cuales podemos observar el encadenamiento de las variables para formar un círculo o espiral vicioso de depresión socioeconómica.

c) La tarea diagnóstica regional o zonal permite en este caso analizar los mecanismos por medio de los cuales se da tal situación crónica o crítica, y buscar soluciones adecuadas a las condiciones específicas y diferenciales vigentes en el nivel regional. Se supera así el común error de tratar a una nación (y a veces a un continente) como un todo indiferenciado y pretender aplicar en muy diferentes condiciones, soluciones que en el mejor de los casos serían válidas para ciertas regiones o para las áreas metropolitanas.

³ Prebish: *ILPES-ILDIS. Planificación Regional y Urbana en América Latina*, México, Siglo XXI, 1974, señala que a medida que se avanzó en la idea y "sobre todo en la práctica de la planificación fuimos descubriendo dos fallas fundamentales; una de ellas, acaso la más importante, consistía en haber girado en torno a una concepción macroeconómica de la planificación, sin llegar a lo regional y subregional que daría un contenido concreto a nuestra tarea".

d) Existe la posibilidad y necesidad de que las comunidades locales y zonales, así como autoridades locales, zonales y provinciales, participen activamente en la solución de los problemas locales y regionales, elaborando estrategias y programas aptos para las características y problemas específicos de la región. Esas comunidades y autoridades necesitan bases serias y específicas para orientar su acción para el desarrollo regional. Un importante aporte a tales bases puede hacerse a través de diagnósticos regionales.

e) Aún las estrategias y programas de acción nacionales e internacionales fracasarán en su intento de dar respuestas realistas a problemas y situaciones concretos, si no tienen en cuenta lo que ocurre en el nivel local y regional. La realidad nacional e internacional está integrada por múltiples realidades regionales y locales, que frecuentemente se pierden de vista cuando se intenta trabajar directamente en un nivel global y macro, en lugar de que este nivel sea el resultado de la integración y síntesis creativa de elementos recogidos y elaborados en los niveles local y regional.

f) El deficiente tratamiento de múltiples problemas (crónicos y agudos) de depresión socioeconómica regional está estrechamente ligado a la falta de una metodología adecuada en el manejo de los problemas regionales, para actuar drásticamente con el fin de solucionarlos. La improvisación, falta de coordinación, falta de dinamismo, desperdicio de recursos, aplicación de soluciones aptas para otros medios, etc., reflejan la deficiencia existente. El realizar algunos estudios sistemáticos de diagnóstico regional puede dar elementos útiles para la elaboración de tal metodología.

g) Este tipo de estudios regionales permite analizar en su profundidad y riqueza los procesos de desarrollo o subdesarrollo, y los obstáculos, instrumentos y canales para el desarrollo. Por lo tanto, aportan elementos importantes para una reconceptualización del desarrollo y de sus variables, así como para una reevaluación y reelaboración de indicadores de desarrollo social. En el nivel macro, se pierde el contacto con las realidades concretas en su complejidad y profundidad y, salvo que se basen en análisis locales y regionales con toda su riqueza cualitativa y cuantitativa, pueden tender a sobresimplificar la realidad y a perder de vista las múltiples facetas que la conforman y que van cambiando rápidamente en el dinámico devenir social y en la incesante variación horizontal (según naciones, culturas, áreas geográficas, etc.).

2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO

Guián nuestro trabajo algunas ideas centrales, que hemos incluido últimamente en nuestro plan de trabajo para el "Estudio del Caso Argentino sobre Medición del Progreso Real a Nivel Local"⁴. Tales ideas son las siguientes:

⁴ Nos referimos a este trabajo en el Apéndice.

Llamamos desarrollo a la "creación de las condiciones para la plena realización del hombre en sociedad".

"El término desarrollo⁵ se emplea usualmente hoy para designar un proceso de avance hacia un estado que se considera deseable y de superación para una nación, una región, un pueblo, un grupo [...] consideramos que el objetivo deseable para una nación, sociedad o grupo es el de proporcionar a las personas que lo integran las mejores condiciones posibles para su plena realización [...] Las posibilidades a realizar en el hombre son no meramente su buen funcionamiento orgánico sino la satisfacción de sus vocaciones de esclarecimiento y conciencia, autonomía, servicio, solidaridad, justicia, coherencia. El hombre es una unidad. Ambos niveles de realización están estrechamente relacionados e integrados, y ambos producen en el hombre satisfacción"⁶. Aun necesidades que a veces se consideran con implicaciones primordiales orgánicas o materiales (ej., alimentación y vivienda), tienen importantes implicaciones supraorgánicas (psicológicas, sociales, culturales, etc.).

Los factores universales en el desarrollo, tales como alimentación, vivienda, recreación, salud, educación, seguridad y trabajo, son muy complejos y necesitan ser cuidadosamente elaborados e interpretados para su investigación.

Existen ciertas necesidades básicas centrales para el desarrollo, sin directas implicaciones materiales. Tales son por ejemplo las necesidades de participación y de mejoramiento de la calidad de las decisiones. La satisfacción de tales necesidades tiene importantes implicaciones para la autonomía, autoafirmación, responsabilidad, eficiencia, seguridad, solidaridad y cooperación.

"No consideramos que el desarrollo sea unilineal y que cada nación necesite pasar a través de las etapas que otras atravesaron"⁷.

⁵ Osvaldo Sunkel y Pedro Paz analizan distintos conceptos de desarrollo "como crecimiento", "como etapa" y "como proceso de cambio estructural global" enfatizando en este último caso la "participación social, política y cultural activa de nuevos grupos sociales, antes excluidos o marginados... fueron objeto del desarrollo" y "pasan a ser 'sujeto' de ese proceso", Osvaldo Sunkel y Pedro Paz: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1970, pág. 38.

⁶ Adolfo Critto: *Observaciones sobre el factor social y las decisiones en el desarrollo argentino*, Centro Universitario de Política Social, Córdoba, 1973, páginas 37-38.

⁷ Adolfo Critto: *Idem*, pág. 39. D. V. McGranahan y otros, *op. cit.*, expresan que: "Si, como se afirma más arriba, el desarrollo no es una progresión lineal uniforme sino que está caracterizado por pautas cambiantes de relaciones entre factores, entonces las tendencias pasadas en un país pueden no predecir muy bien su futuro. Más aún, las experiencias históricas de países llamados ahora desarrollados tienen relevancia limitada para los demás países hoy. No puede concluirse que estos países van o deberían repetir los caminos históricos de desarrollo de aquéllos; la ciencia y la tecnología moderna hicieron que ello fuera innecesario" (pág. 3). Solamente discrepamos en la razón que se da para que no se siga por los mismos caminos que siguieron otros países. Los autores citados dicen que porque la ciencia y la tecnología modernas hicieron ello innecesario. Pensamos que es cierto, en algu-

No hay un tipo único de desarrollo social, ni un camino único hacia él.

El desarrollo varía con las situaciones especiales de cada región, y cada comunidad dentro de cada país. Se puede elaborar una tipología de situaciones y comunidades para cada país (tomando en consideración variables históricas, geográficas, económicas, culturales, demográficas, sociales, políticas y psicosociales), de manera de detectar en cada tipo de comunidad o zona la propia configuración de las variables que influyen sobre sus posibles estilos de desarrollo⁸. Es

na medida, pero aunque no lo fuera, los caminos que siguieron otros países pueden no ser los más aptos para los países en desarrollo simplemente porque tienen realidades y necesidades distintas. Además, aunque fuesen realidades y necesidades iguales, puede no ser deseable seguir los mismos caminos, en cuanto los efectos del "desarrollo" que hoy observamos no son siempre y en todos sus aspectos beneficiosos para las sociedades implicadas.

Varsavsky, en *Proyectos nacionales*, Buenos Aires, Periferia, 1971, expresa: "Como síntesis de todas las falacias anteriores, se nos dice que somos un país subdesarrollado y que el único Proyecto Nacional concebible es, evidentemente, desarrollarnos. Estos términos introducen de contrabando todo un esquema ideológico, según el cual los países se pueden ordenar linealmente por su 'grado de desarrollo', desde avanzados hasta subdesarrollados... La imagen desarrollista del mundo se apoya en un hecho real: estamos disconformes con el estado actual de cosas; queremos 'progresar', 'mejorar', 'desarrollarnos', o como quiera decirse. La trampa está en la linealidad, la vía única, y se arma mediante la típica falacia cuantitativa de medir el desarrollo por un número —el más usual es el ingreso por habitante, acompañado a veces por el grado de urbanización (porcentaje de población urbana) o de industrialización— y deducir de ahí que debemos imitar a los países que tienen más alto ese indicador" (págs. 109-110).

Coincidimos con Varsavsky en los problemas de "dependencia" y de contagio de "todas las enfermedades económicas, sociales y culturales del país líder", que implica tal concepción (pág. 111).

Gunnar Myrdal: *Solidaridad o desintegración*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956, expresa que: "no deberíamos esperar que los países subdesarrollados se conviertan social y políticamente en réplicas de los países adelantados" (pág. 264). Luego de expresar que las técnicas de producción industrial son el producto de una larga evolución, manifiesta que "Esto no quiere decir que sus métodos de producción (de los países 'subdesarrollados') tengan que ser anticuados y pasados de moda; deben beneficiarse con todos los conocimientos científicos existentes o nuevos; pero deben adaptarlos a las verdaderas proporciones de los factores y a las demás condiciones existentes en sus países" (pág. 265). Expresa que "todos los problemas tienen que resolverse de cuenta nueva y es preciso inventar nuevas técnicas que, si se recurre al fondo básico de conocimientos, serán muy superiores a las que se usan actualmente en los países subdesarrollados" (pág. 264). Pienso que serán asimismo muy superiores a las que se utilizan en los países llamados "desarrollados", y me parece importante recalcar la referencia a "inventar nuevas técnicas", y también nuevos métodos y enfoques, más que a meramente adaptar las recibidas de otros países.

⁸ En tal sentido, concordamos con la idea expresada por D. V. McGranahan y otros, *op. cit.*, cuando afirman:

"Damos por supuesto que el proceso de desarrollo, que involucra tanto variables económicas como sociales, no es una progresión lineal uniforme de un conjunto de variables, sino más bien un complejo cambiante de factores que se mueven a distintos ritmos en sus relaciones entre sí, y que devienen importantes o no importantes en distintos niveles de desarrollo y en distintos tipos de países.

por ello que para comprender situaciones e indicadores en relación con el desarrollo, los niveles local, zonal y regional son particularmente aptos.

El desarrollo no consiste en una suma o yuxtaposición de factores, sino en una armoniosa e integrada combinación de ellos.

El carácter dinámico del desarrollo determina que se requiera una constante revisión para encontrar nuevas respuestas y soluciones para los nuevos problemas que derivan del continuo proceso de cambio social. No existe un modelo perfecto de desarrollo, sino avances relativos hacia situaciones mejores y, desde luego, existen también regresiones.

"Discrepamos también con algunas concepciones implícitas en la acción de ciertos grupos que propician cambios totales con la idea de que sobre las ruinas de esta sociedad surgirá una sociedad definitivamente desarrollada. La sociedad es un organismo vivo que va generando nuevas circunstancias con nuevos problemas, que requieren nuevos esfuerzos creativos y dolorosos para su solución [...] En esta sociedad, como en toda otra (incluso las que resultaron de revoluciones) existen elementos positivos y negativos que es necesario distinguir cuidadosamente para fortalecer los primeros y neutralizar o destruir los segundos [...] ⁹. La crítica indiscriminada puede satisfacer impulsos idealistas de quienes sueñan con una perfección incontaminada más allá del respeto del hombre con sus debilidades, y puede satisfacer también los impulsos de resentimiento, envidia o venganza de quienes se sienten frustrados en sus ambiciones. Pero no satisface los requerimientos de búsqueda seria y realista de soluciones para los problemas de una sociedad" ¹⁰.

No estamos de acuerdo con las concepciones que consideran la dinámica del cambio social y del desarrollo como determinada unilateralmente por una variable o tipo de variable a la cual se privilegia.

Así, lo que constituye un importante avance en un componente de desarrollo en un país no necesariamente constituirá un avance de la misma significación en otro país" (pág. 2).

⁹ Tal cuidadosa selección de aspectos positivos y negativos se hace sobre la base de una definición clara de objetivos, la cual podría y debería traducirse en un modelo o proyecto nacional.

Sin tal clara noción de objetivos y proyecto nacional, y sin su clara aplicación a la realidad, el mero cambio de titulares de poder no producirá mejoras, y menos aún cambios hacia panaceas. En tal sentido, concordamos con la afirmación de O. Varsavsky, *op. cit.*, cuando afirma:

"—Hay que definir cómo es ese 'mundo mejor'.

—Hay que calcular si es realmente viable, alcanzable y cómo.

—Hay que aprovechar la visión de un mundo mejor bien definido y viable para ayudar a alcanzarlo, mediante la prédica y la práctica que esa visión sugiere".

"Para muchos esta tarea ya está realizada en grado suficiente y el problema único es 'tomar el poder'. La historia reciente, sin embargo, parece mostrar que es menos difícil tomar el poder que usarlo después para alcanzar ideales, por sincretismos que sean" (pág. 23).

¹⁰ Adolfo A. Critto, *op. cit.*, págs. 39-40.

Por el contrario, analizamos en el capítulo 6 el proceso de refuerzo recíproco entre variables y la circularidad de los procesos, y en el capítulo 11 "cómo puede actuarse para romper la ceñida trama, círculo o espiral vicioso de subdesarrollo o de dominación". Esta visión configuracional de la dinámica de desarrollo, contrasta con posiciones que privilegian determinadas variables".

Discrepamos con las teorías que privilegian el factor económico como causa última de todos los cambios sociales. Por el contrario, consideramos que se da una interacción e interdependencia entre factores económicos, sociales, culturales, tecnológicos y políticos¹¹.

¹¹ Frank Hinkelammert: *Dialéctica del desarrollo desigual*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974, expresa: "Si hay desarrollo económico, puede hablarse de otros tipos de desarrollo; por el contrario, los índices de desarrollo en otros planos son aparentes y describen solamente nuevas modalidades del subdesarrollo. Una estructura social que intenta desarrollarse en el plano económico tiene desarrollo social y lleva al desarrollo político. Por cierto, el desarrollo social o político no es ya un desarrollo alcanzado sencillamente porque haya provenido de un desarrollo económico. Pero se produce, en última instancia, allí, y solamente a partir del desarrollo económico y dentro de sus marcos puede perfilarse con criterios propios" (pág. 20).

En cambio, nuestra opinión está expuesta en A. Critto, *op. cit.*, donde decimos: "Nada hay en los recursos económicos que los haga de por sí productores del desarrollo social. Por el contrario, son meros instrumentos, cuyo resultado dependerá de su uso. De allí que personas ricas o pueblos ricos muchas veces no sepan usar sus medios económicos para su bien, y se ven afectados por la soledad, la agresividad, la destructividad, el egoísmo, la injusticia y otras formas de deterioro" (págs. 7 y 8). "El factor social y las demás variables (económica, tecnológica, política, etc.) interactúan entre sí, se condicionan recíprocamente, no existiendo dependencia unilateral de las unas respecto de las otras, en nuestra opinión. Existen fuertes corrientes ideológicas y pragmáticas que privilegian a la variable económica, considerándola causa última. Nosotros pensamos, en cambio, que existe una configuración interrelacionada de variables" (pág. 9).

Entre las muy variadas expresiones que señalan el condicionamiento social de lo económico, podemos citar a G. Myrdal, *op. cit.*, quien expresa: "El desarrollo económico era en muchos aspectos una fuerza impulsora; pero ella misma sólo pudo existir debido a todos los demás cambios de integración social, que a su vez le brindaban un apoyo constante" (pág. 226). En nuestra opinión, una forma más de abono empírico de la plausibilidad de nuestra posición acerca de la no dependencia automática del bienestar social respecto del crecimiento económico, se halla en los resultados del trabajo de McGranahan y otros, *op. cit.*, donde expresan: "En otras palabras, los gráficos de correspondencia muestran que, en los países en desarrollo, las diferencias entre países en las variables sociales y estructurales son comparativamente mucho mayores que en las variables económicas" (pág. 76).

En nuestra opinión, tal hallazgo sugiere que el desarrollo económico no trae aparejado automáticamente el social, sino que los recursos muchas veces se desperdician desde este punto de vista en los países en desarrollo. No depende de cuánto se tiene sino de cómo se usa. Además, una vez logrado cierto nivel en determinados indicadores el techo para el cambio se estrecha y eso hace aparecer que pasado cierto nivel, el proceso de avance social en función de variables clásicas tiende a estancarse.

La idea de que son las condiciones económicas las que determinan el desarrollo social y no viceversa, parece también contradecirse con el hallazgo de que dan cuenta, cuando afirman que: "Mientras las inferencias a lo largo del tiempo

3. LA REGION DE QUE SE TRATA Y RAZONES DE SU ELECCION

El estudio abarca el Noroeste de la Provincia de Córdoba en Argentina.

Este es un país con régimen constitucional federal, lo cual implica que cada una de sus 24 provincias tiene su propia constitución, poderes legislativos, ejecutivos y judiciales que se manejan con autonomía, mientras que una serie de temas son manejados por el gobierno nacional (legislación civil y penal, relaciones exteriores, política monetaria, política exterior, fuerzas armadas, migraciones, etc.). De hecho el federalismo es más formal que real, pues se da un proceso de creciente centralización económica, política, tecnológica, cultural y social.

Córdoba es la segunda provincia en importancia en el país, después de Buenos Aires, tanto por su población, como por su producto bruto y por la influencia que históricamente (y en especial en las últimas décadas) ha tenido en la política nacional. Su capital, la ciudad de Córdoba, es la segunda ciudad del país en importancia y cuenta con el segundo centro industrial del país. Además, la provincia tiene un pujante desarrollo agropecuario en la parte sur.

En tal situación resalta más el contraste que presenta el área deprimida de la provincia, constituida por su Noroeste. El Noroeste incluye 11 de los 23 departamentos (distritos) en que se divide la provincia. Cada departamento tiene su capital, y el senado provincial se compone de dos senadores por departamento.

Hace un siglo estos 11 departamentos eran una región floreciente de la provincia y del país, y en estos últimos años el estancamiento o regresión ha sido tal que algunos de estos departamentos tienen menos población que en 1869 (caso de Pocho y Minas), mientras la población de la provincia en su conjunto ha crecido en un 985 % y la del resto de los departamentos provinciales ha crecido en un 1.732 %.

de los datos que cortan a través de naciones pueden cuestionarse severamente, aparecería como conjetura razonable la de que diferentes tipos de factores de desarrollo crecen a diferentes velocidades en distintos niveles; que en etapas más tempranas del desarrollo los constituyentes del desarrollo que crecen más rápido son los sociales y estructurales mientras en las etapas más avanzadas los indicadores económicos ganan prominencia como los factores constitutivos del desarrollo que crecen más rápido" (pág. 76). Tal resultado, con todas sus limitaciones, sugiere que en el proceso de desarrollo puede aparecer en las etapas tempranas una base social que sea clave para el aceleramiento del proceso económico. De hecho, en Argentina los problemas de desarrollo parecen fuertemente ligados a factores sociales y psicosociales que se describen en este trabajo, y no meramente ni principalmente a factores económicos. Como dicen McGranahan y otros, *op. cit.*: "Es una tesis central del presente estudio el que un enfoque unificado del análisis del desarrollo, que hace uso de datos comparativos entre naciones, no puede descansar en un modelo mecanicista, modelo insumo-producto, modelo de dependencia funcional u otro esquema conceptual que ve a los factores sociales vinculados a los factores económicos en una relación causal unidireccional" (pág. 159).

Similar panorama se observa si analizamos indicadores económicos y políticos, como veremos en el texto de este informe.

La región se encuentra en una situación crónica de estancamiento o regresión, que determina serias limitaciones para las posibilidades de realización y felicidad de sus habitantes, y crea problemas para el desarrollo provincial y nacional, y para la realización de los valores de justicia e igualdad nacional.

Para completar una primera imagen de la región, nos referiremos sintéticamente a sus características generales:

Los 11 departamentos cubren una superficie de 57.260 km² y cuentan con una población de 214.757 habitantes, o sea que se da una densidad de 3,75 habitantes por km² según datos del Censo Nacional de Población de 1970.

La actividad económica está concentrada en el sector primario (en especial ganadería extensiva y agricultura intensiva en pequeños microclimas de riego) y el sector terciario (en especial, servicios del Estado), existiendo un muy incipiente desarrollo industrial. La actividad minera tuvo un desarrollo más o menos pujante en algunos puntos de la región hace un tiempo, pero las minas en general se cerraron por problemas de organización, financiamiento y comercialización.

El suelo incluye desde amplias zonas de tierra salitrosa hasta áreas montañosas con atractivo turístico, pasando por llanuras con tierras ricas. Pero el clima es seco, con variaciones, y solamente se puede hacer una explotación rendidora de la tierra con buen riego, o teniendo suerte con las lluvias.

La estratificación social tiene un amplio rango, desde algunos propietarios ausentistas en la cúspide, que están vinculados con los estratos más altos de la escala social en Córdoba o Buenos Aires, hasta los sectores más marginales, con la mayoría de los miembros de la familia desocupados o subocupados en actividades no calificadas, con muy baja remuneración, y sin protección del derecho laboral vigente (por ejemplo, no se cumplen las disposiciones legales sobre salarios mínimos).

El cambio social en la zona es exógeno y parcial. No se da cambio social en el sentido de toma de conciencia de la situación local y regional y su inserción en el contexto más amplio, así como organización y acción conjunta para actuar en relación a tal situación. Ni organizaciones sindicales o gremiales, ni centros vecinales, ni cooperativas, ni otras formas de organización y articulación se dan con vigor en la región. En cambio van entrando a la zona las imágenes y noticias que traen el cine, la televisión y los demás medios de comunicación de masas, además del comercio, la propaganda comercial y el sistema educativo. Los productos que ofrece el comercio, las modas, las nuevas maquinarias, instrumentos y técnicas de trabajo, todo esto viene de fuera, y va entrando a la región, pero sin ser parte de un cambio profundo e integrado. Más bien llegan como una invasión cultural

y tecnológica que desequilibra la vida en la región y acelera la emigración.

El limitado beneficio que resulta de tales influencias exógenas se refleja en la situación vigente en las distintas áreas de bienestar de la comunidad:

a) La salud de la población está seriamente afectada por problemas que serían perfectamente controlables por una ciencia de salud integrada con la comunidad. Dos de los problemas típicos que se destacan en este sentido son el de malnutrición infantil y el de enfermedad de Chagas, que afectan a altos porcentajes de la población, a pesar de ser perfectamente evitables.

b) Los servicios de educación, al igual que los de salud, no están adaptados a las características y necesidades de la población de la región. Sus efectos positivos para ésta son muy limitados (baja retención y rendimiento, etc.) e incluso tienen efectos negativos (efectos desintegradores, fomentan la emigración de los jóvenes, etc.). En la región no existen institutos universitarios; a los establecimientos de educación secundaria concurre solamente un 3,4 % de la población, y a los de educación primaria un 19,7 % de la población. Los medios de comunicación de masas (salvo la radio y, en parte, la televisión) tienen escasa influencia en la región. Esta influencia no actúa normalmente en la dirección de apoyo educacional. No existen esfuerzos significativos de educación parasistemática.

c) La migración implica para la región un constante e intenso drenaje de su población al comienzo de la edad productiva (entre los 15 y 30 años, preferentemente) y sólo muy escasos elementos jóvenes y dinámicos inmigran a la región (tal inmigración tendría una influencia positiva en la zona).

d) En los distintos rubros de equipamiento (vivienda, electrificación, agua corriente, automóviles, artículos del hogar, vías de comunicación, etc.) la región se halla en un nivel de profunda carencia comparativa, en relación con el resto de la provincia, y en especial en relación con la ciudad.

En materia política, la región depende de manera prácticamente total de las decisiones que se toman en los centros de poder, en los sectores legislativos, judiciales y ejecutivos.

El Estado, del cual depende fuertemente la solución de los problemas de la región, actúa como reforzador de desequilibrios más que como corrector de ellos y tiene escasa eficacia en su acción de apoyo a la región.

4. EL ARGUMENTO DEL TRABAJO. SINTESIS

El estudio se plantea sobre la tarea de esclarecer los factores determinantes de la situación, así como las cadenas causales a través de las cuales se inicia, mantiene y acentúa tal proceso, y los posibles

y tecnológica que desequilibra la vida en la región y acelera la emigración.

El limitado beneficio que resulta de tales influencias exógenas se refleja en la situación vigente en las distintas áreas de bienestar de la comunidad:

a) La salud de la población está seriamente afectada por problemas que serían perfectamente controlables por una ciencia de salud integrada con la comunidad. Dos de los problemas típicos que se destacan en este sentido son el de malnutrición infantil y el de enfermedad de Chagas, que afectan a altos porcentajes de la población, a pesar de ser perfectamente evitables.

b) Los servicios de educación, al igual que los de salud, no están adaptados a las características y necesidades de la población de la región. Sus efectos positivos para ésta son muy limitados (baja retención y rendimiento, etc.) e incluso tienen efectos negativos (efectos desintegradores, fomentan la emigración de los jóvenes, etc.). En la región no existen institutos universitarios; a los establecimientos de educación secundaria concurre solamente un 3,4 % de la población, y a los de educación primaria un 19,7 % de la población. Los medios de comunicación de masas (salvo la radio y, en parte, la televisión) tienen escasa influencia en la región. Esta influencia no actúa normalmente en la dirección de apoyo educacional. No existen esfuerzos significativos de educación parasistemática.

c) La migración implica para la región un constante e intenso drenaje de su población al comienzo de la edad productiva (entre los 15 y 30 años, preferentemente) y sólo muy escasos elementos jóvenes y dinámicos inmigran a la región (tal inmigración tendría una influencia positiva en la zona).

d) En los distintos rubros de equipamiento (vivienda, electrificación, agua corriente, automóviles, artículos del hogar, vías de comunicación, etc.) la región se halla en un nivel de profunda carencia comparativa, en relación con el resto de la provincia, y en especial en relación con la ciudad.

En materia política, la región depende de manera prácticamente total de las decisiones que se toman en los centros de poder, en los sectores legislativos, judiciales y ejecutivos.

El Estado, del cual depende fuertemente la solución de los problemas de la región, actúa como reforzador de desequilibrios más que como corrector de ellos y tiene escasa eficacia en su acción de apoyo a la región.

4. EL ARGUMENTO DEL TRABAJO. SINTESIS

El estudio se plantea sobre la tarea de esclarecer los factores determinantes de la situación, así como las cadenas causales a través de las cuales se inicia, mantiene y acentúa tal proceso, y los posibles

puntos estratégicos para romper o cortar tales cadenas o espirales viciosas.

Esta situación depresiva crónica y creciente se da en diversas regiones del país, y también en otras naciones. El esfuerzo diagnóstico estuvo centrado en la búsqueda de explicaciones y alternativas que permitiesen controlar y superar tales situaciones, lo cual implicaba aspirar a los siguientes resultados:

a) Precisar la distribución y características de las carencias ya conocidas, cuyo conocimiento global previo fue un decisivo factor motivante para la realización del estudio.

b) Al analizar y explicar la situación carencial y depresiva, tener en cuenta no solamente las variables o dimensiones previstas en nuestro marco inicial del estudio, sino avanzar hacia la detectación y definición de otras dimensiones y sus relaciones significativas, constitutivas del avance o retroceso comunitario, o explicativas de éste.

c) Establecer las posibles relaciones entre variables, que puedan explicar el proceso en conjunto, y la tendencia global de la región, en relación con el contexto más amplio.

d) En tal análisis detectar posibles cadenas y círculos causales en la situación carencial, así como los eslabones aparentemente más estratégicos para romperlos, y los medios para ello.

e) Avanzar gradualmente y por aproximaciones sucesivas en la verificación de las relaciones establecidas como hipótesis, aunque sin pretender llegar a demostraciones, sino a juicios de plausibilidad.

El estudio analiza en primer término la situación socioeconómica depresiva de la región, explicando a continuación los factores claves que se consideran determinantes de los problemas presentados, para terminar proponiendo recomendaciones tendientes a la solución de los problemas planteados:

Descripción de la situación socioeconómica regional

Tal descripción, desarrollada en el capítulo 3, se centra en el análisis de una serie de indicadores sociales. Para ello se presentan y explican informaciones cuantitativas y cualitativas de las que surgen los problemas y bajos niveles relativos que presenta la región en los sectores demográfico; trabajo; ingresos; equipamiento en los sectores social, educativo, de salud, de habitat, y para actividades culturales, deportivas y recreativas; niveles educativo, cultural, de salud y de habitat; seguridad social y uso del tiempo libre.

Nótese que no solamente se dan problemas deficitarios por bajos niveles en relación con los indicadores cuantitativos conocidos, sino asimismo por los aspectos cualitativos en cuanto a canales y medios de satisfacción de las necesidades.

En efecto, aun la disponibilidad cuantitativa de servicios como los educacionales y de salud puede no satisfacer las necesidades de la

población de la región por no adecuarse a su realidad y por basarse en una concepción del hombre y de su contexto que no corresponde a las necesidades reales de los pobladores: de allí, por ejemplo, los problemas de deserción y repetición escolar; de mortalidad y morbilidad infantil; a pesar de la supuesta accesibilidad y cobertura de servicios, que en realidad no son tan accesibles física, económica, psicológica y socialmente, ni responden a los problemas regionales.

Al hablar de bajos niveles en cuanto a los referidos indicadores cuantitativos y cualitativos, lo hacemos particularmente por comparación con los que se dan en el resto de la provincia y del país, sin perjuicio de que existan en otras partes del mundo regiones aun más deprimidas que la que estudiamos.

Ello implica que estamos frente a una situación de desequilibrios interregionales y de falta de integración nacional, con graves implicaciones para los grupos rezagados o deprimidos. La distancia entre éstos y los sectores y regiones más ricos, va creciendo, haciendo más difícil una solución rápida y de fondo.

Tratamiento de los factores clave determinantes de la situación depresiva y del desequilibrio

En los capítulos 4 al 11 inclusive, analizamos los factores que, según nuestro estudio, condicionan la situación que se describe en el capítulo 3.

Distinguimos factores condicionantes en el nivel general, público-institucional (estatal) y comunidad. Mostramos cómo estos tres grupos de factores se complementan para determinar y agravar la situación que nos preocupa:

a) Factores condicionantes a nivel general

Dependencia. Entre los factores condicionantes en el nivel general se trata en primer lugar la dependencia (capítulo 4) que, a través del desequilibrio entre el poder y recursos de áreas centrales y periféricas, favorece el crecimiento de poder y recursos de las primeras y decrecimiento relativo en las últimas.

Trataremos sucesivamente la dependencia como fenómeno económico, político, social, demográfico, cultural y tecnológico.

La dependencia de la región respecto de los centros externos de concentración de poder y riqueza (en especial Córdoba y Buenos Aires), tiene similitudes con la dependencia de las áreas más pobres respecto de los centros más ricos dentro de la región y con la dependencia de los países periféricos respecto de los más poderosos. Como en estos casos, el fuerte se aprovecha de su situación respecto del débil, aumentando la debilidad y pobreza de éste, pero creando asimismo problemas para el conjunto, por el fenómeno de la interdependencia.

Fallas en los estilos de toma de decisiones. En el capítulo 5 nos referimos a fallas decisoriales comunes en Argentina y aun en Améri-

ca latina, cuya mecánica y consecuencias se pueden observar claramente como condicionantes de la situación regional que nos ocupa.

Tales deficiencias afectan fundamentalmente al más débil y por ello sufren particularmente las regiones más deprimidas. Quienes promueven sus intereses sectoriales a costa del bien común se valen de tal situación ("a río revuelto ganancia de pescadores").

Las deficiencias decisionales que favorecen la depresión socioeconómica de la región son tanto de parte de sus pobladores como de quienes, desde fuera de ella, aspiran al bien común y a un equilibrio e integración nacional, y no acompañan tales aspiraciones con decisiones adecuadas. Además de la deficiencia decisional consistente en no dar prioridad efectivamente al bien común como objetivo.

Se señalan en el capítulo de referencia condiciones, normas o pautas necesarias para optimizar decisiones, incluyendo comprensión y clarificación de la decisión misma, sus objetivos, alternativas e implicaciones; enfoque integrado con sistematización de elementos disponibles y superación de unilateralidades; orientación constructiva (compromiso, consistencia, seriedad, diligencia, entusiasmo, etc.); pleno empleo de información y de recursos humanos disponibles; avance por aproximaciones sucesivas, preparando decisiones pero no demostrándolas, y corrigiéndolas; participación y otras condiciones para las decisiones en grupo.

Se dan algunos ejemplos de las fallas decisionales que condicionan el desarrollo de la región.

Se señalan problemas de centralización; falta de coordinación; falta de participación; insuficiente preocupación y compromiso con los intereses sociales generales; pobre integración con la realidad, y de lo técnico con lo lego; no-inserción en el contexto; desvinculación entre roles políticos, técnicos y administrativos; negligencia e ineficacia en cuanto a la comprensión de las implicaciones de las decisiones (objetivos, medios, alternativas, consecuencias); decisiones demoradas y apresuradas; exceso de formalismo; extrapolación a la región de soluciones no adecuadas a ella; falta de integración interdisciplinaria y de participación de la comunidad; falta de flexibilidad; falta de esclarecimiento y de síntesis creativa; y techos psicológicos.

El bajo nivel de información merece atención especial como factor negativo en cuanto a la calidad de las decisiones, haciéndose referencia en el capítulo comentado, a algunos aspectos fundamentales: tales como la ausencia de estudio de los recursos naturales de la zona y de estudios de factibilidad de diferentes alternativas productivas, e indefinición e incertidumbre a nivel de contexto.

Tendencias circulares, espirales y pendulares. Variables y sus refuerzos. Circularidad de los procesos. En el capítulo 6 analizamos brevemente un tercer factor que nos pareció conveniente destacar —a nivel general— como condicionante de la situación depresiva en la región. Se trata de la tendencia al refuerzo circular de los factores de

concentración de recursos y posibilidades por un lado; y de concentración de debilidad y depresión por el otro.

Mencionamos complementariamente los procesos pendulares, tanto internos a los procesos circulares, como externos a ellos, que los desequilibran y rompen.

Se intentan explicar las acciones complementarias de la circularidad y la pendularidad como procesos de solución de problemas que se presentan a las sociedades y grupos sociales.

El hecho de que nunca se vuelva al mismo lugar nos hace hablar de procesos espirales más que circulares.

Para ilustrar tales procesos, en relación con la región objeto del estudio, presentamos listados de factores que se refuerzan mutuamente, detectados ya en la primera parte —prediagnóstico— del estudio.

Hacemos referencia a la importancia estratégica de detectar las relaciones curvilíneas implicadas en los movimientos pendulares, a los efectos de buscar los puntos especialmente vulnerables en los procesos viciosos circulares o espirales de depresión socioeconómica. Dichos puntos pueden servir de apoyos particularmente útiles para detener o revertir procesos como el que estudiamos.

Presentamos además en este capítulo los listados de variables detectadas como relevantes para la explicación de los fenómenos objeto del trabajo.

También merece particular atención como expresión de la enfermedad decisional que condiciona los problemas de la región y factor clave en los procesos circulares y espirales depresivos, el desaprovechamiento, desperdicio y despilfarro de recursos humanos, naturales, económicos, tecnológicos, etc.

b) Factores condicionantes a nivel institucional público (acción del Estado).

En los capítulos 7 y 8 se muestra cómo a las abrumadoras fuerzas depresivas señaladas a nivel general, se agrega la influencia negativa de la acción estatal.

Lejos de cumplir la función correctiva que le compete, el Estado refuerza los desequilibrios y espirales viciosos, y la dependencia, proporcionando un ejemplo pernicioso en materia de estilo de toma de decisiones (orientación poco constructiva y poco eficaz). Ello, además de implicar un perjuicio directo a la población de la región, da un vigoroso impulso a las normas que generan y que mantienen las fallas en los procesos decisionales. En efecto, favorece el sentido de impotencia para salir del círculo vicioso decisional, y los techos psicológicos respectivos, que veremos en el capítulo 10.

En el capítulo 7 analizamos la acción del Estado, que contribuye al espiral vicioso de desigualdad y dependencia que afecta a la región, mediante el crédito bancario, el gasto y la inversión pública, al sistema de influencias a que obedecen las decisiones estatales, la no adecuación de obras y servicios públicos a la población, y el régimen político.

Después de analizar en el capítulo 7 la orientación de la acción

del Estado dirigida a reforzar los desequilibrios, pasamos a explicar cómo, aun la acción estatal bien orientada, o sea que procura apoyar a la región débil y deprimida, no cumple eficazmente con tal objetivo, por falta de adecuación instrumental a las necesidades de la región. Ello es objeto del capítulo 8.

Allí señalamos, como casos de aplicación de fallas en los estilos de toma de decisiones, en lo que hace a la acción estatal, los siguientes: la falta de definición de políticas por parte del Estado; inadecuación de obras y servicios a la realidad regional; laberintos burocráticos; falta de programación racional, de coordinación y de funcionalidad y racionalidad en zonificaciones.

El Estado hace aportes positivos a la región, a través de sus obras, servicios y acción en general. Sin embargo, no hemos señalado tales aspectos positivos, que damos por descontados, sino las muy graves limitaciones o aspectos negativos, que van mucho más lejos de lo que sería admisible teniendo en cuenta las posibilidades nacionales y provinciales.

c) Factores condicionantes a nivel comunidad.

No solamente existen factores de dependencia, fallas decisionales y circularidad que afectan las posibilidades del desarrollo de la región, situación agravada por la acción negativa e ineficaz del Estado. A todo ello se agrega que la comunidad misma no atenúa su debilidad a través de la organización y articulación social ("la unión hace la fuerza") y frena su ímpetu a través de barreras psicológicas y culturales, como veremos detenidamente en los capítulos 9 y 10.

En el capítulo 9 se hace referencia a los problemas de organización y articulación social, e insuficiente conjunción de esfuerzos y voluntades. Se observa como el formalismo carente de vida y cerrado a la participación, que caracteriza a la acción estatal, desalienta el desarrollo de organizaciones comunitarias fuertes y vigorosas en la región. En ésta prevalecen aún relaciones de tipo primario.

La falta de organización debilita a las comunidades regionales en múltiples aspectos, no bastando la cohesión informal de los grupos primarios.

Aunque hay lealtad dentro de los grupos (endogrupal) familiares, políticos, de amistad, etc., falta comunicación y cooperación entre grupos, como tendencia, siendo frecuentes los conflictos intergrupales.

Si bien la población de la región tiene una actitud general favorable a la cooperación más allá de su grupo primario, parece no conocer los caminos eficaces para ello (para organizarse cooperativamente, etcétera), ni tener demasiada confianza en la posibilidad de cooperación.

Tratamos a continuación —siempre en el capítulo 9— las limitaciones en la organización en sus distintas formas, dentro de la región, haciendo referencia a organizaciones vecinales; entes para el desarrollo regional; empresas privadas; organizaciones cooperativas, gremiales, po-

líticas, deportivas, recreativas, culturales, sociales y religiosas; y organizaciones profesionales y de empresarios.

Además de las referidas carencias en materia de organizaciones formales de distintos tipos, la no organización ni articulación comunitaria se manifiesta en términos de falta de participación de la comunidad en el planeamiento, en obras y servicios públicos y en los sectores salud y educación. Se analiza la falta de participación interna (de funcionarios y técnicos) dentro de los propios organismos públicos; la falta de participación a nivel de información y la falta de condiciones para la participación.

El capítulo 10 analiza los marcos de referencia de la población considerando factores subjetivos, psicosociales y culturales que tienen realidad y fuerzas notables como componentes y condicionantes de la situación depresiva bajo estudio. Entre ellos se mencionan: falta de fe en el futuro y en las propias posibilidades (pesimismo, desaliento, techos psicológicos), actitud desfavorable al cambio, niveles de aspiraciones en lo personal; y con respecto a la comunidad: valoración de distintos tipos de racionalidad y de lo mágico, falta de información y conciencia sobre los caminos para satisfacer necesidades, actitud hacia la cooperación y pasividad.

Resumen

El estudio muestra cómo la situación depresiva regional inicialmente descripta es condicionada por: a) la debilidad resultante de una situación crónica y creciente de dependencia, de fallas decisionales y de circularidad de los procesos viciosos; b) que frente a esta situación, el Estado, cuya función sería corregirla, pone su peso para agravarla; c) frente a tal doble complicación, la comunidad, en lugar de maximizar sus fuerzas para contrarrestar la depresión, se autolimita a través de su falta de organización y de articulación, y de sus marcos de referencia.

Las recomendaciones que se presentan en el último capítulo tienen precisamente como guía orientadora la búsqueda de estrategias para contrarrestar los referidos factores negativos.

Metodología del estudio

Si bien la presente publicación se basa en buena parte en datos de la investigación sobre Diagnóstico Social del Noroeste de la Provincia de Córdoba —realizada en 1972— hemos utilizado para ella elaboraciones de una serie de estudios e investigaciones llevados a cabo desde 1958, en distintas épocas, además de un estudio que estamos desarrollando actualmente.

Los distintos trabajos han seguido una línea de pensamiento, procurando explicar los determinantes del desaprovechamiento de recursos en sociedades como la nuestra, y particularmente la no adecuada aplicación de los recursos a la solución de problemas que afectan a grupos en situaciones particularmente carenciales, deprimidas o marginales.

Presentamos una referencia sintética a dichos trabajos en el Apéndice. Nos referimos en este capítulo preferentemente a la metodología que seguimos en el Diagnóstico Social del Noroeste de la Provincia de Córdoba, similar en líneas generales a la que seguimos en los demás estudios citados en el Apéndice.

1. ENFOQUE METODOLOGICO

Consideramos investigación a un “camino sistemático para incrementar nuestro conocimiento y comprensión de la realidad. Lleva a un continuo ajuste entre la realidad y nuestra imagen de ella. Nuestras ideas y nuestras observaciones son los dos polos principales que deben vincularse a través de la investigación empírica. El principio de consistencia (búsqueda de la unidad en la variedad) es el criterio básico para vincular las ideas (conceptos, variables, hipótesis, teorías, interpretaciones, etc.) con las observaciones (que se expresan en datos cualitativos y cuantitativos, estadísticas, documentos, etc.). Este principio, no solamente lleva a encontrar interpretaciones (esto es, ideas) coherentes con las observaciones, sino también a encontrar relaciones coherentes entre distintas ideas”¹². “Métodos de investigación son normas que establecen reglas y precauciones para aplicar el principio de

¹² Adolfo Critto: *Documentos de discusión para introducir algunos conceptos para el análisis social*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1974, pág. 12.

consistencia para avanzar en el conocimiento. Puesto que el de consistencia es un principio de sentido común y de realidad, los métodos de investigación derivan de la aplicación sistemática del sentido común. Avanzamos a través de la búsqueda de explicaciones coherentes de lo que observamos y de rechazo de las explicaciones contradictorias, y a través de la búsqueda de observaciones estratégicas para juzgar coherencia o contradicción”¹³.

“La superioridad del principio de congruencia como criterio de verdad reside en que implica no privilegiar a priori ninguna información o dato asequible a nuestro marco de referencia o campo visual. Implica confrontar cada idea e información con cada otra idea o información, sin privilegiar ninguna (o sea sin dogmas) ... Los métodos de investigación constituyen estrategias para lograr el funcionamiento más poderoso posible de estas confrontaciones”¹⁴. “Cuando decimos que algo es o no es, o que es verdadero o falso, estamos diciendo que es o no congruente con el resto de la información de que disponemos”.

“Como nunca podemos confrontar una interpretación con todos los elementos de información posibles (siempre nos quedan aspectos por conocer) y aún los elementos conocidos pueden ser confrontados de maneras perfectibles, nuestro ajuste con la realidad es de mera aproximación y los métodos de investigación nos ayudan a avanzar por aproximaciones sucesivas”¹⁵.

“El trabajar por aproximaciones sucesivas permite avanzar en el proceso de confrontaciones sin precipitar etapas y sin considerar el proceso concluido por haber llegado a algún nivel de congruencia... La flexibilidad y la creatividad contribuyen a enriquecer nuestro espectro de informaciones y de nexos de vinculación entre las mismas, mientras el rigor y la disciplina permiten llevar lo más cerca posible de sus últimas implicaciones el esfuerzo de cotejar dichos elementos”¹⁶. ... La inclusión del trabajo cualitativo permite ampliar y enriquecer el espectro de información a emplear para el cotejo de congruencias, y detectar variables, matices y relaciones.

Por lo tanto, en nuestro estudio se trabajó con máxima flexibilidad para enriquecer el espectro de variables consignadas en el diseño, detectar matices, relaciones y problemas relevantes, y elaborar hipótesis.

La flexibilidad se favoreció mediante el trabajo cualitativo intensivo especialmente en la primera etapa, con el empleo de entrevistas abiertas y observación, así como la búsqueda y análisis de antecedentes. El esfuerzo cualitativo no terminó allí sino que aun la elaboración y análisis cuantitativo de los datos obtenidos en la segunda etapa por encuesta estructurada se complementó con elaboración y análisis cualitativo de respuestas a preguntas abiertas también incluidas en los

¹³ Adolfo Critto, *idem*, pág. 13.

¹⁴ Adolfo Critto, *idem*, pág. 70.

¹⁵ Adolfo Critto, *ibidem*.

¹⁶ Adolfo Critto, *idem*, págs. 71-72.

cuestionarios, y de comentarios espontáneamente vertidos por los entrevistados en relación con preguntas cerradas.

En el estudio se hizo asimismo amplio uso de datos, elaboración y análisis cuantitativos, tanto que uno de los tomos del informe original está completamente dedicado a cuadros estadísticos. (Contiene 280 cuadros en 413 páginas). Tal faz cuantitativa permitió controlar la subjetividad de los investigadores, y avanzar en la sistematización y comprensión de los fenómenos en estudio. "La inclusión de análisis cualitativo y cuantitativo¹⁷ lleva a no descartar de la confrontación ninguna de estas estrategias de detección y vinculación de información y relaciones, y a prestar atención tanto a los aspectos comunes de los fenómenos, susceptibles de ser tratados intercambiamente y de ser contados, como a los aspectos únicos. La cuantificación sin apoyo cualitativo puede alejarnos de la realidad, como cuando aplicamos cuestionarios o tests elaborados en gabinete o en otros contextos, y no derivados flexiblemente de la realidad que se estudia. Lo cualitativo sin apoyo cuantitativo puede alejarnos de la realidad, como cuando ignoramos las regularidades y relaciones sistemáticas que la cuantificación nos permite descubrir en los grupos, y perdemos así-

17 P. F. Lazarsfeld en *Recent Trends in Sociology* dice, refiriéndose a estudios de características de organizaciones sociales: "Tales formulaciones permitieron la medición de características más complejas que aquellas pertenecientes a los individuos pero que, en su estructura metodológica, no eran básicamente diferentes. Una vez que tales mediciones estuvieron disponibles, fue posible, en principio, rastrear los efectos de una organización sobre las conductas de sus miembros. Claramente, para hacer generalizaciones, se necesita incluir en tales estudios un número razonablemente grande de organizaciones similares..."

Es cierto que para hacer generalizaciones con probabilidad cuantificable de error es menester trabajar con un número "razonablemente" grande de casos, en estudios de organizaciones y colectivos (como es también el de la región que estudiamos). Pero también es cierto que sobre la base del estudio de uno o pocos casos se puede hacer algún avance útil y válido en materia de conocimiento, aun cuando sea sólo a nivel de hipótesis y de plausibilidad elemental. Creemos que el número no es el solo camino para la verificación, sino que los análisis cuantitativo y cualitativo son distintas formas de aplicación del principio de consistencia. Lógicamente, para generalizaciones se requiere ver otros casos, independientemente del tema número, aun cuando la cuantificación ayuda a analizar sistemáticamente un número grande de casos.

Cuando queremos aproximarnos lo mejor y lo más posible a la realidad en su entidad configuracional y sistemática, no trabajamos con unidades cuantificadas como iguales, intercambiables y fungibles, sino con realidades relativamente únicas y comparables por aproximaciones. Observamos datos sobre variables, relaciones y procesos, procurando definir el modelo más congruente con lo observado, aplicando el principio de congruencia.

Pensamos que un énfasis unilateral matemático no contribuye a un desarrollo armonioso de la metodología de investigación social. Tal énfasis parece darse en la metodología de investigación sociológica norteamericana, según J. S. Coleman: "Recent Developments in American Sociological Methods", *The Polish Sociological Bulletin*, Varsovia, Nº 2 (30), 1974, págs. 11 a 20, donde al hablar de los desarrollos metodológicos en los últimos 10 años en Estados Unidos de América, se refiere a diseños y técnicas de elaboración y manejo de datos numéricos o estadísticos, casi exclusivamente.

mismo la oportunidad de una confrontación más sistemática de nuestras interpretaciones cargadas de subjetividad.

El análisis cuantitativo incluyó datos de censos, registros, encuestas especiales a muestras, etcétera.

El estudio fue interdisciplinario¹⁸ incluyendo las áreas sociología, geografía humana y demografía, economía, psicología social, desarrollo urbano y regional, educación, salud y aspectos jurídico-institucionales. La interdisciplina "permite que las contrastaciones se lleven a cabo simultáneamente con elementos de información que han sido tratados separadamente por distintas disciplinas a pesar de estar integrados en la realidad"¹⁹. De tal manera recomponemos la realidad integrada que ha sido desdoblada y separada artificialmente por las distintas disciplinas. Se dio abundante diálogo y discusión entre los miembros del equipo interdisciplinario, aun cuando queda todavía mucho camino que recorrer para avanzar en la integración interdisciplinaria.

No solamente estuvimos alerta a las nuevas observaciones e ideas, sino que tuvimos en cuenta asimismo los elementos previos acumulados por el conocimiento humano y la ciencia en los temas de nuestro trabajo: "Se emplearon y tuvieron en cuenta los conceptos, hipótesis y teorías de las distintas disciplinas convergentes en el estudio, pero su empleo para analizar e interpretar deductivamente la realidad estudiada (por aplicación de conceptos, categorías y teorías o hipótesis elaborados en otros tiempos, y muchas veces en otros contextos) fue equilibrado por un enfoque inductivo basado en la observación flexible a que se hizo referencia"²⁰. Ello permite enriquecer nuestra con-

¹⁸ El tema de la interdisciplina, la pluridisciplina y la transdisciplina es analizado por P. F. Lazarsfeld, quien señala fuentes bibliográficas y considera que "Hay realmente dos razones por las cuales creció tan fuertemente en los últimos años el interés por la interdisciplina. Una es extrínseca, pero su importancia no debería soslayarse: la insatisfacción de clientes y comitentes con la utilidad de las ciencias sociales. De alguna manera se desarrolló la idea de que si uno usa varios tipos de científicos sociales simultáneamente, las cosas andarían algo mejor. La otra fuente del empuje interdisciplinario es más intrínseca al trabajo científico en sí mismo. Científicos sociales observaron cómo en las ciencias naturales se desarrollaron nuevas áreas combinando elementos de viejas disciplinas —bioquímica, astronomía nuclear, etc.—. Existe la esperanza de que también resultará progreso de la combinación similar de las ciencias sociales existentes". "The Policy Science Movement (An outsider's View)", *Policy Sciences*, Vol. 6 —, 3, 1975. Nuestro enfoque interdisciplinario se basa, sin embargo, en razones distintas: Por un lado, estimamos que la realidad en alguna manera se deforma y atomiza al trabajar en disciplinas separadas, aspectos que son parte inseparable de hechos únicos. Los procesos y estructuras son multidimensionales y para comprender su realidad debemos integrar los elementos abstraídos y separados por división de trabajo, por distintas disciplinas.

Por otro lado, cuando estamos trabajando en investigación para la acción, sabemos que si no integramos toda la información de distintas disciplinas en un modelo de síntesis que refleje la realidad concreta, corremos un riesgo muy elevado de que nuestras recomendaciones lleven al fracaso por haber ignorado aspectos relevantes o la integración entre aspectos relevantes.

¹⁹ Adolfo Critto, *Observaciones...*, op. cit., pág. 73.

²⁰ Adolfo Critto, *Idem*, pág. 72.

frontación con unos y otros elementos de información e interpretación. Precisamente los aportes nuevos y originales realmente sólidos y que implican avances, lejos de despreciar los elementos preexistentes, los integran en nuevas síntesis, por aplicación del principio de consistencia, descubriendo nuevas relaciones con observaciones o datos nuevos o preexistentes.

Se enfatizó el carácter de investigación con la comunidad. Ello hizo considerar a las personas entrevistadas o consultadas (muestras de maestros, médicos, agricultores, obreros, empleados, funcionarios, comerciantes, sacerdotes, etc.) como co-investigadores, o sea que se valoraron sus aportes y sugerencias sobre posibles interpretaciones de las situaciones y problemas hallados. Ello implica tener en cuenta el valor del empleo de su inteligencia, imaginación y creatividad en situaciones de su propia experiencia e interés. Los aportes de estos co-investigadores se evaluaron críticamente, compatibilizaron y adoptaron e incorporaron al estudio en la medida en que su valor quedó así establecido. Además, algunos miembros de la comunidad convenientemente orientados y apoyados cooperaron en tareas de recolección, elaboración e interpretación de datos.

Tal participación de la comunidad en el proceso investigativo tuvo fundamental importancia para la aplicación del principio de consistencia, en cuanto permitió contrastar las observaciones e interpretaciones no solamente con elementos de juicio técnicos o científicos de gabinete, sino con elementos de juicio de experiencia y sentido común. Implica en el investigador una actitud abierta de aprender con todo respeto lo mucho que pueden conocer los distintos actores de los procesos sociales. Muchas ideas incluidas en nuestras hipótesis o conclusiones fueron sugeridas por integrantes de la comunidad. La labor del investigador respecto de ellas fue de compatibilización, sistematización, evaluación y depuración.

La investigación fue típicamente un estudio dirigido a la acción. Está orientada a proporcionar elementos para sustituir la improvisación por una programación seria de la acción social. Por ello el estudio incluyó una faz programática que consistió en elaborar una gama de alternativas basadas en la combinación de variables en juego, explicitación de consecuencias (ventajas y desventajas) de cada alternativa y formulación de recomendaciones fundadas. La toma de conciencia de sus problemas (y posibles caminos de solución), por parte de los hombres y de los grupos, es el primer paso importante para que como autores autónomos, busquen y encuentren solución a los mismos²¹. "Cabe al investigador social una importante misión esclarecedora y de orientación de la sociedad ... Es necesario sacar al investigador de su encierro en disciplinas abstractas o en investigaciones descriptivas desconectadas de los interrogantes fundamentales

²¹ Adolfo Critto: *Clases de métodos y técnicas de investigación social*, Universidad Nacional de Córdoba, 1975, pág. 12.

que se plantea la sociedad”²². “La relación de investigación con acción y práctica es un poderoso elemento de confrontación y congruencia, en cuanto permite al investigador confrontar sus hipótesis, ideas y teorías con los hechos que se van produciendo, con sus acciones y con las respuestas del ambiente a sus acciones”²³.

Para posibilitar una inmediata utilización del estudio para la acción, los datos y conclusiones se fueron aportando a los responsables de decisiones a medida que se fueron produciendo. Se formuló un prediagnóstico, incluyendo una primera aproximación a hipótesis y conclusiones, a los pocos meses de iniciado el estudio, y el diagnóstico se concluyó al cabo de un año de su iniciación. De inmediato se publicó a mimeógrafo en edición restringida (150 ejemplares) que desde entonces es empleada por intendentes, legisladores, planificadores, entidades de la comunidad, etcétera.

2. ETAPAS Y ACTIVIDADES DEL ESTUDIO

Primera etapa: 3 meses. Sobre la base de información secundaria adecuada, la cual fue reforzada con contactos directos y entrevistas abiertas en la zona, se elaboró el prediagnóstico, teniendo en cuenta especialmente las dimensiones de análisis previstas en el plan de la investigación, y otras nuevas que surgieron. Se realizó asimismo una primera zonificación de la región teniendo en cuenta criterios de homogeneidad, niveles de desarrollo y funcionalidad:

- a) Constitución y puesta en marcha del equipo interdisciplinario.
- b) Constitución y puesta en marcha del equipo de recolección y elaboración de datos.
- c) Integración entre ambos equipos.
- d) Primer relevamiento de información en la ciudad de Córdoba. Fueron entrevistados funcionarios y técnicos de 19 reparticiones provinciales, ocho nacionales, y de 2 privadas, con asiento en Córdoba.
- e) En dichas entrevistas se estableció:
 - con qué información sobre el Noroeste provincial se cuenta, y qué grado de elaboración se realizó o realiza con dicha información;
 - imagen que se tiene de la región Noroeste, de sus problemas y de los medios o caminos para resolverlos;
 - planes, programas o proyectos respecto del Noroeste;
 - en qué información e imágenes se basan las decisiones que se toman respecto del Noroeste.
- f) Giras de contacto directo con la zona. En cada departamento se visitaba la cabecera y otras localidades, realizando entrevistas a in-

²² Adolfo Critto, *Idem*, pág. 12.

²³ Adolfo Critto, *Observaciones...*, op. cit., pág. 76.

tendientes municipales, directores, funcionarios y maestros de escuela, médicos, dirigentes políticos, comerciantes, productores, dirigentes de cooperativas, de centros vecinales y de clubes deportivos, periodistas, funcionarios de organismos agropecuarios, líderes locales y obreros.

g) Se elaboró un informe por localidades.

h) Se elaboró un informe troncal del trabajo, esbozando una caracterización del Noroeste de acuerdo con las variables del estudio. Se redujo dicha caracterización a un esquema proposicional.

i) Se explicitaron los indicadores cualitativos y cuantitativos vinculados con las distintas proposiciones incluidas en el esquema a que nos acabamos de referir.

j) Se reelaboró el material recogido en función del referido esquema de proposiciones.

k) Se trabajó en estrecho contacto y coordinación con autoridades provinciales y nacionales y así fue posible concretar a corto plazo la instrumentación de algunas recomendaciones provisorias de nuestro estudio.

l) Colaboración de la comunidad y con ella. Cuando algunas personas mostraron especial disposición favorable para la labor diagnóstica y de interpretación de la realidad y para cooperar con nosotros, se les dejaron copias del esquema de las variables que empleamos, y se les pidió que escribieran un informe sobre su localidad basado en dicho esquema.

Segunda etapa: 4 meses. Profundización de la investigación en áreas geográficas (9 localidades) y sectores o variables seleccionados como prioritarios en la primera etapa. Análisis en profundidad e integrado de las dimensiones y relaciones señaladas en la primera etapa. Detectación de nuevas dimensiones y relaciones. Elaboración de bases y alternativas para las recomendaciones finales. Análisis de la situación en las villas de emergencia en la ciudad de Córdoba, hacia donde se dirige buena parte de la emigración desde la región Noroeste.

Esta etapa incluyó las siguientes actividades:

a) Programación del empleo de datos secundarios y de la recolección de nueva información.

b) Se preparó un listado de proposiciones descriptivas.

c) Se elaboraron catorce cuestionarios, de los cuales uno era general, para obtener información respecto de las variables que interesaba clarificar con respuestas de todas las categorías de entrevistados. Los otros cuestionarios fueron elaborados para ser aplicados específicamente a:

- maestros y directores de escuelas primarias;
- directores de escuelas secundarias;
- productores agropecuarios;
- comerciantes;
- médicos;
- directores de hospitales;

- dirigentes de cooperativas y de otras entidades de la comunidad;
- intendentes, funcionarios y técnicos gubernamentales;
- dirigentes políticos;
- sacerdotes;
- obreros rurales y empleados públicos;
- alumnos de último grado de escuelas primarias;
- alumnos de último año de colegios secundarios.

d) Se prepararon las muestras a las que se aplicaron los distintos tipos de cuestionarios. En los casos de comerciantes, productores, empleados, funcionarios, obreros, políticos y dirigentes de organizaciones de la comunidad no pudo tomarse el universo por su elevado número, ni muestras al azar debido a la falta de registros sobre los cuales confeccionar tales muestras. Por lo tanto, en el rubro "comerciantes y productores" se tomó pequeños, medianos y grandes; en "productores y obreros rurales", de áreas de secano y de riego; en "dirigentes políticos", distintas orientaciones; y en "funcionarios y dirigentes de orga-

CUADRO 1: Cantidad de encuestados en el Noroeste de la Provincia de Córdoba, por localidad, según Actividad Ocupacional (1972).

<i>Encuestados</i>	<i>Total</i>
Maestras (primaria)	54
Directores (primaria)	21
Directores (secundaria)	6
Médicos	29
Directores de hospitales	8
Intendentes y funcionarios	18
Dirigentes de cooperadoras	29
Políticos	24
Comerciantes	30
Empleados	31
Sacerdotes	4
Productores de zona de riego	28
Productores de zona de secano	28
Obreros de riego	35
Obreros de secano	12
Alumnos primarios	201
Alumnos secundarios	197
TOTAL	755

nizaciones" se procuró cubrir roles clave de las principales organizaciones y reparticiones.

e) El número de cuestionarios aplicados a cada categoría en cada localidad puede verse en el cuadro I.

f) Elaboración de los datos del Censo Nacional de Población, Familia y Vivienda de 1970.

g) Análisis secundario de diversas fuentes.

h) Reuniones de diálogo interdisciplinario.

i) Aportes sectoriales específicos:

— censo de origen y destino de gente que salía y entraba a una de las dos principales ciudades de la región Noroeste: Villa Dolores;

— análisis de fotografías aéreas y planos catastrales;

— elaboración de los datos de Censos Provinciales Agropecuarios.

Tercera etapa: 1 mes. Búsqueda y análisis de alternativas para la elaboración de programas de desarrollo social, formulando conclusiones y recomendaciones.

Cuarta etapa: Publicación y difusión.

3. ELABORACION EN LA ETAPA PREDIAGNOSTICO

A lo largo del proceso investigativo se elaboraron y reelaboraron hipótesis sobre relaciones entre variables significativas para el problema de desarrollo social de la región. Ello implicó dos tipos de juicios interdependientes sobre:

a) Cuáles son las variables o factores más significativos.

b) Cómo se relacionan entre sí.

Analizaremos sintéticamente en el capítulo 6 dichas variables y relaciones. Una alta proporción de las hipótesis y conclusiones finales del estudio son meramente la ratificación de las hipótesis y conclusiones provisionales elaboradas en los tres primeros meses.

Esta aclaración que acabamos de formular también persigue expresar nuestro punto de vista en el sentido de que en una situación socioeconómica poco estudiada y poco trabajada sistemáticamente, los primeros esfuerzos investigativos deben ser para detectar lo grueso, lo que tiene mayor valor explicativo, para entrar luego, en etapas posteriores, a refinamientos metodológicos y cuantitativos que suponen ya una clarificación de las líneas centrales del problema.

4. ELABORACION EN LA ETAPA DE DIAGNOSTICO. PROPOSICIONES DESCRIPTIVAS

Considerando especialmente las variables definidas y organizadas en el prediagnóstico, así como las interrelaciones entre ellas descriptas

en las hipótesis explicativas, en la etapa de diagnóstico elaboramos un conjunto de proposiciones descriptivas. Estas proposiciones descriptivas, más específicas que las hipótesis explicativas del prediagnóstico, fueron derivadas de éstas, con el objeto de realizar una tarea de verificación más ajustada, estableciendo así indirectamente la plausibilidad de las referidas hipótesis explicativas más generales y sus distintos niveles de aplicabilidad en las distintas zonas de la región bajo estudio.

5. AUTOCRITICA METODOLOGICA Y LIMITACIONES

Hemos expuesto en este capítulo nuestras decisiones metodológicas y sus fundamentos, inspirados por la búsqueda de coherencia para maximizar nuestra aproximación al conocimiento de la realidad social objeto del estudio.

Hemos hecho notar a lo largo de la exposición algunas ventajas y limitaciones de las decisiones tomadas y procedimientos aplicados.

Conviene, para una mayor clarificación, sintetizar aquí algunos aspectos acerca de las ventajas y —especialmente— las limitaciones de la investigación realizada, a efectos de facilitar al lector la evaluación de los resultados y conclusiones y de los procedimientos mismos.

Se procuró optimizar los resultados investigativos a través de:

- a) El trabajo por aproximaciones sucesivas, sin esperar respuestas perfectas ni demorar conclusiones hasta tenerlas.
- b) La combinación de elementos cualitativos y cuantitativos.
- c) La interdisciplina.
- d) La participación de la comunidad en el estudio.
- e) El enfoque configuracional, procurando observar no sólo las relaciones entre pares de variables, sino en conjuntos más complejos de variables.
- f) El trabajo en equipo.
- g) La motivación práctica por resultados del estudio, para beneficio social y la confianza y entusiasmo del equipo.
- h) La integración de sentido común y metodología científica.
- i) El máximo aprovechamiento de la información existente.
- j) El estrecho contacto con el campo objeto de estudio.
- k) El aprovechamiento de aportes creativos de elementos jóvenes y de expertos de equipos investigativos, y de la comunidad consultada.
- l) La flexibilidad en la búsqueda de datos, relaciones y explicaciones y en la selección de técnicas y actividades adecuadas para maximizar la riqueza del material, el control de coherencia y la aproximación a la realidad.

Afortunadamente, tales criterios orientadores de nuestro esfuerzo investigativo, pudieron aplicarse en buena medida, con limitaciones que es menester consignar:

- a) Queda mucho camino por recorrer, en la búsqueda, creación y aprovechamiento de material, tanto cualitativo como cuantitativo.

b) El esfuerzo interdisciplinario no llegó (ni pudo llegar, por falta de recursos financieros) al nivel, intensidad y permanencia de la elaboración conjunta y en equipo a que aspirábamos. Es necesario trabajar más para la creación de conciencia, hábitos y condiciones prácticas para la interdisciplina.

c) El esfuerzo investigativo, si bien fue grande por la intensidad y magnitud de la actividad desarrollada, fue limitado en función de los escasos recursos financieros con que contábamos y la premura de los plazos.

d) El trabajo constituye por lo tanto una aproximación, sin pretensiones de llegar a conclusiones definitivas. Sólo pretendemos haber trabajado sistemáticamente para enriquecer el conocimiento del tema y reducir los riesgos de error, quedando mucho camino por recorrer en ambas direcciones.

e) No hemos llegado a la profundidad cualitativa ni al refinamiento cuantitativo que hubiéramos deseado, pero nos consuela el hecho de que frente a los fluidos procesos sociales más vale trabajar por aproximaciones a las sucesivas fases de la realidad, que quedar fijados en estudios prolongados que, al terminar, se refieren a una realidad social que ya pasó. Además, cuando el propósito es de esclarecer la realidad social para orientar la acción, se justifica avanzar con el mayor rigor y profundidad posible dentro de plazos que permitan una orientación realista y útil para la acción.

f) Frente a un tema de investigación tan complejo y vasto quedaron muchos hilos sin seguir y muchos caminos abiertos que merecen profundización y corroboración.

Con referencia a los refuerzos entre las variables, que consignamos en el capítulo 6, es oportuno formular, desde el punto de vista metodológico, las siguientes aclaraciones:

a) Las variables que se señalan en el capítulo 6 son aspectos abstraídos de la realidad global de la región bajo estudio. Una variable o la relación entre dos o más variables, consideradas aisladamente, nos dicen poco sobre la realidad. Las variables se convierten en elementos conceptuales aptos para comprender la realidad en la medida en que las consideramos en su interrelación con el resto de las variables. Por lo tanto, aunque consideremos relaciones entre dos o más variables, somos conscientes de que su valor explicativo de la realidad será tanto mayor cuanto más nos aproximamos a explicitar relaciones configuracionales y sistémicas entre variables.

b) De tal manera, aspiramos a avanzar hacia modelos integrados de interrelaciones entre conjuntos de variables relevantes, procurando detectar factores claves y especialmente significativos en el proceso de subdesarrollo, así como su integración funcional con otros factores, independientemente de las disciplinas que normalmente tienen por objeto su estudio específico.

c) No pretendemos llegar a la demostración de relaciones causales, sino que, comparando entre sí distintas hipótesis explicativas, en

función de la coherencia que ellas muestren con los datos e informaciones disponibles, observaciones realizadas y los conocimientos previos en la materia, realizar modestos juicios de plausibilidad²⁴.

d) Existe una ceñida trama de relaciones complejas entre variables de tal manera que, independientemente de cuál haya sido el origen del

²⁴ Comentan McGranahan y otros, *op. cit.*: "Si aparecen niveles sociales más altos juntamente con niveles económicos más altos, ello puede deberse a la influencia de lo social sobre lo económico, o de lo económico sobre lo social, o de terceros factores (ej. determinación política a desarrollarse) sobre ambos, o a diversas combinaciones de tales influencias; además, las influencias pueden ser medidas a través de diversos tipos de causalidad, yendo desde los efectos directos de mejor salud y educación sobre la productividad económica, o la compra directa de mejor salud y educación a través de mayor ingreso, hasta los efectos de la violencia y motines forzando la redistribución y ajustes entre factores económicos y sociales" (pág. 159).

Este tipo de razonamiento está desarrollado en diversas obras metodológicas, tales como las que consignamos a continuación:

Herbert Hyman: *Survey Design and Analysis*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1952, Tercera Parte.

P. F. Lazarsfeld, en *Recent Trends in Sociology*, expresa: "Los resultados de análisis de encuestas tienen un alto grado de similitud con el lenguaje ordinario. Así como distinguimos palabras de oraciones, así distinguimos las variables de las proposiciones en las que se combinan. Esas proposiciones son tabulaciones cruzadas entre variables..." (pág. 4).

Para nosotros, si bien es cierto que a los efectos de la corroboración de las proposiciones aspiramos a tabulaciones cruzadas cuantitativas, cuando trabajamos en análisis cualitativo de configuraciones, y usamos lo cuantitativo sólo como auxilio, tenemos proposiciones sin llegar a tales tabulaciones cruzadas, aunque podría decirse que implícitamente afirmamos la posible existencia o necesidad de tales tabulaciones.

Dice Lazarsfeld: "Como el nombre lo indica, los bosquejos explicativos son sobre todo formas incompletas de explicación, necesitan ser completados en su contenido por investigación empírica, para la cual el bosquejo sugiere la dirección" (pág. 44).

Nuestro bosquejo explicativo (*explanation sketch*) tiene sólo esa pretensión, de señalar direcciones de plausibilidad por aplicación del principio de consistencia basado en la información disponible. Pensamos que todas las aproximaciones a la realidad (a través de hipótesis, proposiciones, modelos, etc.) participan de estas características, aunque cuanto más ambiciosa y compleja la explicación, más necesita el "bosquejo" ser completado, rectificado, reforzado a través de investigación y esfuerzos de control.

Entendemos que el bosquejo explicativo que muestra menos contradicción con la información disponible, es el más plausible.

Entendemos que en mayor o menor grado todo nuestro conocimiento social está así en un nivel de aproximación. Alguna concepción macrosociológica implícitamente (o en forma explícita) inspira cualquier conclusión aun en análisis más simples, precisos y rigurosos.

Debido a estas limitaciones, y a los requerimientos para avanzar hacia el descubrimiento y confirmación de relaciones causales, hablamos de mera plausibilidad al avanzar en hipótesis de causalidad recíproca. Tal avance lo hacemos por aproximaciones sucesivas, empleando el principio de consistencia para orientarnos acerca de cómo se dan las relaciones causales. Sobre el principio de consistencia (búsqueda de unidad en la variedad) como base del conocimiento y de la metodología de investigación científica, nos explayamos en Adolfo Critto, *Observaciones...*, *op. cit.*, págs. 69-77.

actual proceso, hoy se da un condicionamiento y refuerzo recíproco, no una causalidad unidireccional, en que ciertos factores son exclusivamente determinantes y otros exclusivamente determinados.

SEGUNDA PARTE

**LA SITUACION SOCIAL DEPRIMIDA.
NIVELES DE VIDA**

Niveles de vida e indicadores sociales²⁵

Dentro del complejo concepto de “niveles de vida” consideramos sucesivamente:

a) Los procesos poblacionales, que condicionan y expresan la situación de los diferentes sectores.

b) La situación ocupacional, laboral y económica de la población, en cuanto favorece o perjudica, directa o indirectamente, la realización de distintos sectores poblacionales.

c) Los niveles de equipamiento que condicionan los niveles de acceso a bienes y posibilidades de parte de los pobladores. Incluiremos equipamiento urbano en general, para referirnos luego específicamente a los sectores educación y salud.

d) Niveles educacionales.

e) Niveles de salud.

f) Niveles de vivienda.

g) Niveles en materia de recreación y deportes.

h) Niveles de seguridad social.

Los datos que se presentan en este capítulo son en buena medida producto de la elaboración que realizamos en el estudio sobre “Medición del desarrollo a nivel local”, al cual nos referimos en el Apéndice.

Generalmente presentaremos los datos para los 26 departamentos de la Provincia de Córdoba, ordenados en tres partes: departamentos del Noroeste (la región deprimida que estudiamos) dividido en dos subgrupos —los más deprimidos y los menos deprimidos—; departamento Capital, que incluye a la ciudad de Córdoba y parte de sus alrededores inmediatos, y que cuenta —por lo tanto— con más del tercio de la población provincial, concentrada en una ciudad moderna que cuenta con un dinámico desarrollo industrial (frenado en los últimos años) y una activa vida universitaria; y luego, como tercer grupo, el resto de los departamentos provinciales, que pertenecen a regiones más desarrolladas que el Noroeste provincial.

²⁵ El concepto de “niveles de vida” ha sido elaborado en cuanto a sus componentes e indicadores, por el movimiento de “indicadores sociales”. Véase, por ejemplo, D. V. McGranahan y otros, *op. cit.*; Eleanor B. Sheldon y P. Parke; “Social Indicators”, *Science*, 16 de mayo de 1975; F. M. Andrews; “Social Indicators and Socioeconomic Development”, *The Journal of Developing Areas*, Illinois, 8 de octubre de 1973; M. Baster: “Development Indicators: an Introduction”, *The Journal of Development Studies*, Londres, Vol. 8, abril de 1972, N° 3.

En el cuadro 2, los departamentos se presentan en orden creciente de desarrollo. Para determinar este orden, se han tomado en cuenta la mayoría de los indicadores que se utilizan en el presente capítulo.

Para cada uno de los antedichos indicadores, los departamentos provinciales se ordenaron jerárquicamente según su grado de acercamiento al polo más desarrollado o menos deprimido. Se asignaron puntajes de acuerdo con las posiciones en tal escala: se dio el puntaje 1 al departamento más cercano al polo deprimido del indicador; un puntaje 2 al siguiente, y así sucesivamente hasta llegar a 26 (el más alejado del polo deprimido).

Luego se sumaron los puntajes de las distintas variables o indicadores conceptuales²⁶ para cada departamento, obteniendo su ordenamiento de acuerdo con el nivel de desarrollo o depresión. Se trata de un procedimiento de reducción²⁷ arbitraria, ya que no existen razones para asignar el mismo peso a cada indicador, ni la misma distancia a intervalos de distintos indicadores. Sin embargo lo utilizamos como un procedimiento de mera orientación en esta etapa del trabajo.

Algunos departamentos del Noroeste (Cruz del Eje y San Javier) resultaron en el puntaje más lejanos al polo depresivo que algunos departamentos del resto de la provincia (General Roca, Calamuchita, Roque Sáenz Peña y Juárez Celman). Ocurre que estos últimos son departamentos poco urbanizados y áreas relativamente dependientes de los polos en las regiones más ricas, mientras que los dos primeros (Cruz del Eje y San Javier) contienen los principales polos urbanos de la región Noroeste, o sea de la región pobre.

El ordenamiento de los departamentos (con sus respectivos puntajes) según los indicadores empleados, puede verse en el Cuadro 2 (estratificado en: Noroeste - Otros departamentos).

1. PROCESOS POBLACIONALES Y URBANIZACION

El cuadro 3 muestra que la población de los departamentos de la región que estudiamos, a pesar de ocupar el 33.92 % de la superficie

²⁶ Los indicadores "empíricos" serán las observaciones de los documentos y datos secundarios, así como de las respuestas a las encuestas y entrevistas, interpretadas en relación con las dimensiones consignadas en las proposiciones. Las dimensiones más específicas, incluidas en las proposiciones, pueden considerarse indicadores "conceptuales" de las dimensiones más amplias que componen las proposiciones tentativas avanzadas.

²⁷ Véase A. Barton: "El concepto de espacio de propiedades en la investigación social", en F. Korn y otros: *Conceptos y Variables en la Investigación Social*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972.

CUADRO 2: Ordenamiento de los departamentos de la Provincia de Córdoba, según la sumatoria de puntajes de depresión-desarrollo en 34 variables (puntajes resultantes de escala y reducción arbitraria numérica), estratificadas en tres niveles. (Noroeste, Otros departamentos, Capital).

		Departamento	Puntaje
Departamentos del Noroeste	Departamentos más deprimidos	Pocho	113
		Minas	140,5
		Sobremonte	141,5
		Tulumba	169
		Río Seco	195
	Departamentos menos deprimidos	Río Primero	305
		Totoral	337,5
		San Alberto	358,5
		San Javier	362,5
		Ischilín	385,5
		Cruz del Eje	477
Otros departamentos	General Roca	395	
	Calamuchita	405,5	
	Presidente Roque Sáenz Peña	432,5	
	Juárez Celman	455	
	Río Segundo	540	
	Unión	574	
	Santa María	609,5	
	Marcos Juárez	613	
	Tercero Arriba	624	
	Colón	642,5	
	Río Cuarto	662	
	San Justo	693	
	General San Martín	701	
	Punilla	718	
	Capital	818	

FUENTE: Citadas en el resto de los cuadros del capítulo.

provincial, constituye apenas un 10,35 % de su población. Tiene, por lo tanto, una densidad de 3,7, muy inferior a la densidad provincial, que es de 12,3 para 1970.

CUADRO 3: Población, superficie, densidad de población, y por ciento del total de la población de la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
Superficie (Km ²)	30.607	26.653	110.914	562	168.766
Densidad	1,36	6,48	9,53	1426,63	12,28
Población	41.824	172.933	1.057.463	801.771	2.073.991
% de la población provincial	2,01	8.33	50,98	38,65	100,00

FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

Agrava notablemente este cuadro el hecho de ser una situación declinante, en el sentido de que la tasa media anual de crecimiento poblacional y la variación relativa intercensal son negativas para la región y para la mayoría de sus departamentos, en el último período intercensal (1960-1970), según puede verse en el cuadro 4.

CUADRO 4: Tasa de crecimiento medio anual por cada 1000 habitantes de la provincia de Córdoba, por grupos de departamentos.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
Periodos intercensales	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
1869/1895	5,70	8,14	25,07	17,50	16,25
1895/1914	— 0,83	10,94	47,71	44,49	37,20
1914/1947	11,96	14,85	30,64	29,25	20,69
1947/1960	— 9,07	0,34	5,44	31,49	12,10
1960/1970 *	— 10,16	— 0,01	17,11	31,09	16,72

* Cifras provisionarias.

FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

No solamente en el período 1960-1970 se da el referido proceso poblacional estacionario, sino que lo podemos observar como pauta

general desde el primer Censo Nacional de Población en 1869, según puede verse en los cuadros 4 y 5.

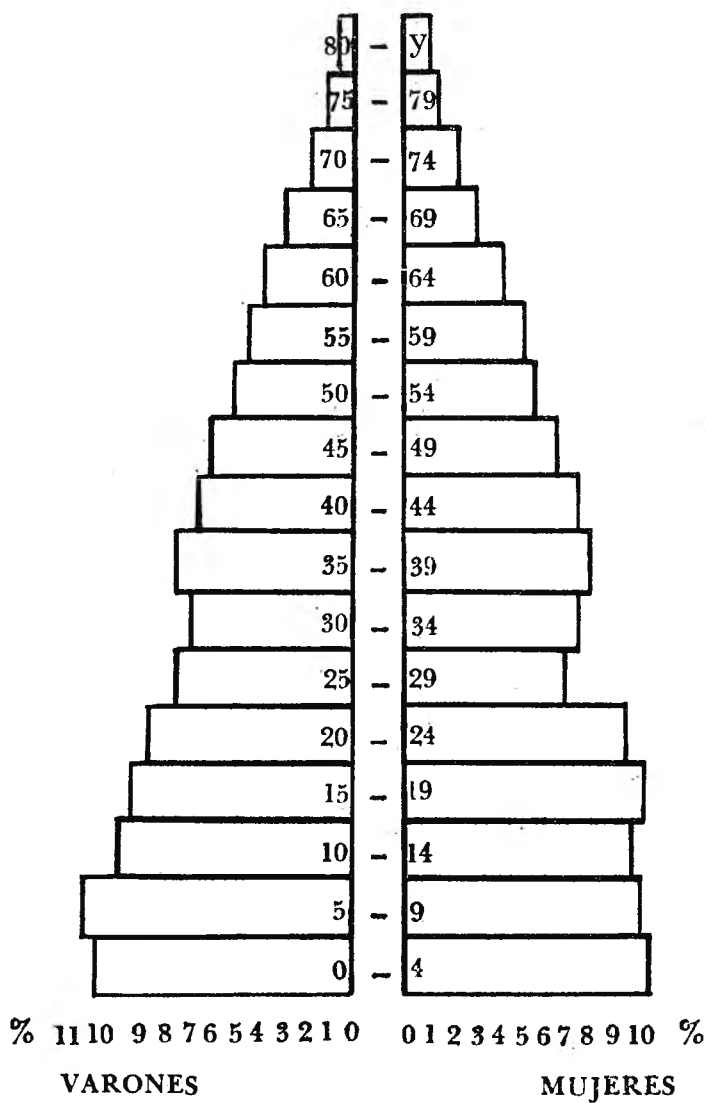
CUADRO 5: Migración neta y tasa de migración neta, por departamentos de la Provincia de Córdoba.

<i>Departamento</i>	<i>Migración neta</i>		<i>Tasa de migración neta *</i>	
	<i>1947-1960</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1947-1960</i>	<i>1960-1970</i>
Pocho	— 3419	— 2144	— 47,1	— 32,98
Sobremonte	— 1670	— 1823	— 27,4	— 34,38
Minas	— 3004	— 2765	— 40,7	— 49,19
Tulumba	— 8724	— 3857	— 56,0	— 27,68
Río Seco	— 7430	— 3363	— 65,0	— 31,90
Totoral	— 5373	— 2364	— 38,2	— 17,63
San Alberto	— 6457	— 3920	— 32,4	— 19,26
Río Primero	— 19.982	— 5992	— 56,5	— 17,28
Ischilín	— 6767	— 6908	— 24,0	— 26,82
General Roca	— 12.109	— 1456	— 25,6	— 5,26
Calamuchita	— 5502	— 2058	— 19,7	— 7,11
Pte. R. S. Peña	— 7156	— 1305	— 29,8	— 4,37
Juárez Celman	— 7653	— 2146	— 9,2	— 5,03
San Javier	— 9741	— 5719	— 27,2	— 17,36
Cruz del Eje	— 4559	— 12.317	— 24,9	— 26,87
Río Segundo	— 16.385	— 3695	— 47,6	— 5,62
Unión	— 21.793	— 10.718	— 19,9	— 12,34
Santa María	— 3341	282	— 6,8	0,49
Marcos Juárez	— 20.690	— 2969	— 24,4	— 3,30
Tercero Arriba	— 7250	— 1097	— 10,1	— 1,39
Colón	629	5523	1,1	7,78
Río Cuarto	— 10.279	3403	— 7,0	2,00
San Justo	10.628	— 2255	— 8,0	— 1,53
Gral. San Martín	1000	— 523	1,3	— 0,62
Punilla	2764	11.423	4,4	— 14,46
Capital	91.415	123.135	15,5	15,98

* Relación entre migración y población según Censos Nacionales 1960 y 1970.

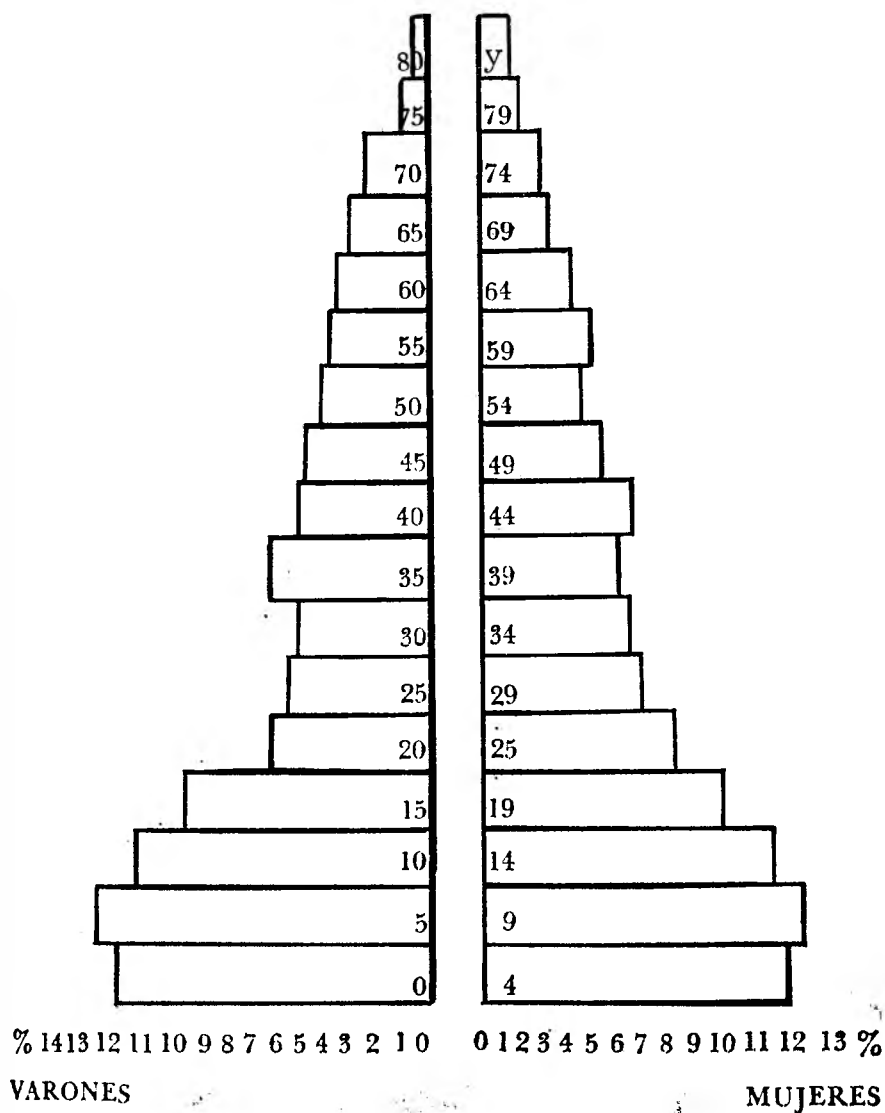
FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

GRÁFICO 1: Pirámide de población de la Pcia. de Córdoba



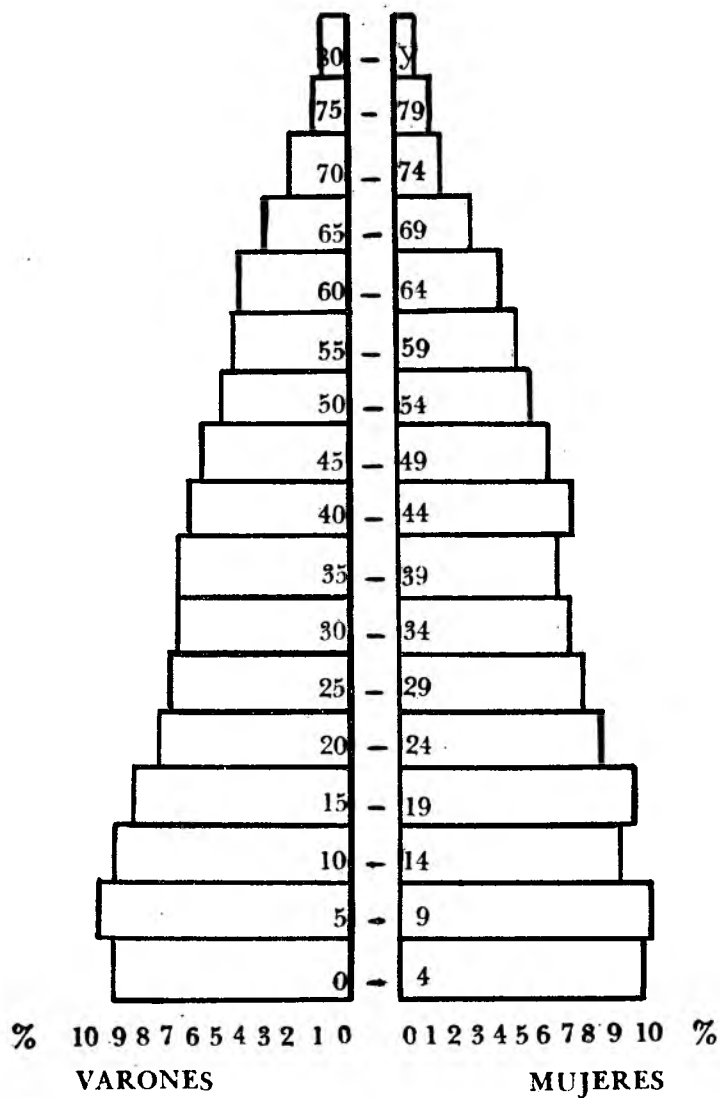
FUENTE: Censo Nacional de Población 1970 (muestra).

GRÁFICO 2: Pirámide de población del noroeste de la Pcia. de Córdoba



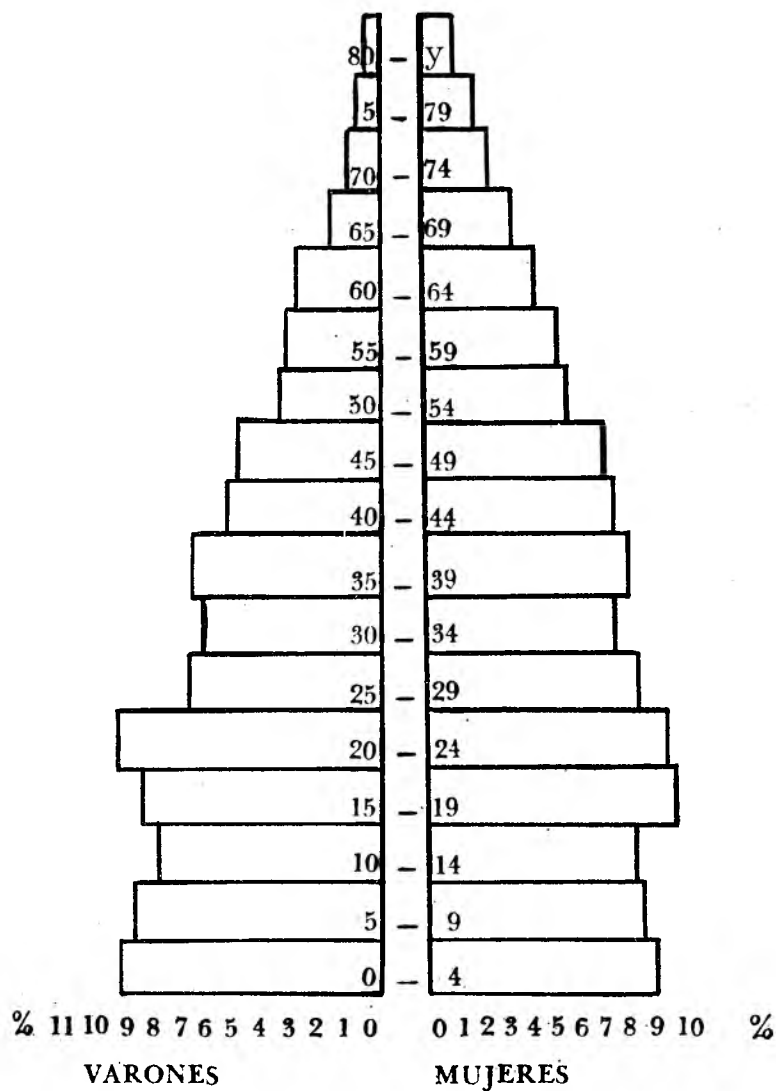
FUENTE: Censo Nacional de Población 1970 (muestra).

GRÁFICO 3: Pirámide de población de la Pcia. de Córdoba excluidos noroeste y capital.



FUENTE: Censo Nacional de Población 1970 (muestra).

GRÁFICO 4: Pirámide de población del dpto. Capital (ciudad de Córdoba)



FUENTE: Censo Nacional de Población 1970 (muestra).

Tal situación es particularmente seria si consideramos el crecimiento relativo del resto de los departamentos provinciales durante los mismos períodos, como puede observarse en los cuadros citados. En 1869 el Noroeste poseía el 49 % de la población total de la provincia; en 1970 ese porcentaje había disminuido al 10,4 % y, según las proyecciones efectuadas para 1990, llegaría al 6,8 % para ese año.

Tal pérdida poblacional de la región en general y de sus departamentos en particular es producto de un proceso migratorio motivado fundamentalmente en las posibilidades de trabajo y de progreso que ofrecen los centros externos a la región, y que ésta no puede dar. Tales posibilidades atraen principalmente a la gente joven, al comienzo de la edad productiva (15 a 30 años de edad), por lo cual se refleja en las pirámides de edades en un achatamiento en las edades que corresponden al comienzo de la etapa vital productiva, como puede verse en el gráfico 2.

En los gráficos 1 y 3 puede observarse cómo las pirámides de edades correspondientes a la provincia en general, y a los departamentos más ricos en especial, no presentan el angostamiento en la edad 15-30 años, sino que —por el contrario— se ensanchan en tal período etario, al igual que el caso de Capital (gráfico 4).

Concordantemente con lo expuesto, observamos que los departamentos de la región muestran un porcentaje alto de migración neta negativa, a diferencia de la provincia en su conjunto, y especialmente de los departamentos más ricos, como se muestra en el cuadro 5. El mismo cuadro nos muestra que no se trata de un fenómeno transitorio, sino de una tendencia secular.

Tratamos este tema en nuestro primer informe de la región, hace 10 años²⁸ refiriéndonos a la migración campo-ciudad, y en otro trabajo, referido al panorama argentino²⁹.

²⁸ Adolfo A. Critto: "El campo y la ciudad después de la migración campo-ciudad en Córdoba", en *El proceso de urbanización en América Latina*, Buenos Aires, Ed. del Instituto Di Tella, 1969.

"En este trabajo analizamos el fenómeno de la migración campo-ciudad como un mecanismo a través del cual se manifiesta, perpetúa y acentúa un desequilibrio entre sectores más y menos desarrollados de la población, en la provincia argentina de Córdoba, en nuestros días. Analizamos cómo ciertos sectores rurales de población, que participan escasamente de los bienes ofrecidos por la sociedad moderna, se mueven en parte hacia la ciudad, persistiendo la participación deficitaria tanto de los que quedan en la comunidad de origen como de los que emigraron".

²⁹ En *Análisis de la economía de Córdoba*, Dirección de Planeamiento de la Provincia de Córdoba, decíamos, en 1966, refiriéndonos al proceso migratorio entre áreas deprimidas y centros de concentración de riqueza: "El eje más desarrollado del país formado por las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Capital Federal, absorbe la mayor parte (67,1 % en 1960) de la población del país, dándose allí los niveles más altos de densidad, urbanización, eliminación de analfabetismo y concentración de la población activa en el sector secundario. En cambio, las provincias colindantes del Norte y Oeste de Córdoba (Catamarca, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero) apenas representan el 4,7 % (en 1960) de la población nacional, y presentan bajos niveles de densidad. Las provincias colindantes con

El cuadro 6 muestra que las proporciones de población urbana en la región, en general, y en los departamentos que la componen, en especial, son sumamente bajas, resaltando tal problema si las comparamos con el resto de la provincia y —en especial— con los departamentos más ricos³⁰.

Córdoba (para la población de 14 años y más, en 1960) al Norte y Oeste presentan porcentajes de analfabetismo relativamente elevados (Catamarca, 12,2 %; La Rioja, 11,3 %; San Luis, 10,2 %; Santiago del Estero, 20,8 %), si se los compara con los porcentajes de analfabetismo de todo el país (8,7 %) y del eje más desarrollado (Capital Federal, 3,2; Buenos Aires, 5,5; Santa Fe, 8,3; Córdoba, 8,1).

"La tendencia hacia un mayor crecimiento de la población en los polos de atracción o áreas desarrolladas tanto en el orden nacional como en el provincial, no responde a un mero incremento vegetativo con ensanchamiento de la base de las pirámides de edades, sino que en buena parte refleja un proceso de migración interna. En efecto, si se considera el eje desarrollado (Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba) puede apreciarse que el saldo migratorio en general es positivo; en cambio, si se consideran las provincias vecinas menos desarrolladas (La Rioja, San Luis, Santiago del Estero, Catamarca), se observa que el saldo migratorio es negativo."

"El proceso de diferenciación en grado de desarrollo, y el creciente abismo entre áreas desarrolladas y no desarrolladas, está dominado por un crecimiento de los principales centros urbanos en las zonas más desarrolladas, que operan como centros o polos subsidiarios o de desarrollo, según el caso, y por consiguiente ricos en fuentes de ocupación y atractivos para la inmigración. Se puede notar el marcado y constante crecimiento de las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Río Cuarto, Villa María y San Francisco desde 1869".

³⁰ El bajo grado de urbanización no es una consecuencia necesaria de la dispersión de la población. McGranahan y otros, *op. cit.*, expresan: "Paradójicamente, los más altos niveles de urbanización se encuentran en países grandes de escasa población. Solamente 3 de los 17 países de escasa población en la muestra (Finlandia, Noruega y Canadá) y 3 de los 15 países grandes (Canadá, Estados Unidos de América y Turquía) tienen desviaciones negativas o ligeramente negativas en urbanización. Una explicación posible es que una cantidad de los países grandes y/o escasamente poblados se caracterizan por una cantidad considerable de tierra no usada o poco utilizada —desierto, altas montañas, jungla, etc. (ejemplo: Irán, U.A.R., Libia, Australia, Chile, México, Venezuela) y la población tiende a congregarse en las áreas más habitables" (pág. 146).

Pensamos que otra posible causa del hallazgo de McGranahan y asociados puede ser que quizá los países más extensos y menos densos tienen escasa articulación, en el sentido de que no tienen población en centros de servicios menores de 20.000 habitantes, debido a que cada centro urbano debe proveer muchos servicios que no puede derivar hacia centros vecinos por las distancias. Por ello, la población que está fuera y lejos de esos centros suele estar en malas condiciones de salud, educación y otros aspectos del bienestar.

McGranahan y colaboradores agregan que: "el hallazgo de que los países geográficamente grandes tienen niveles relativamente elevados de urbanización y niveles bajos de salud y de educación, es afectado por el hecho de que alrededor de la mitad de los países grandes que tienen datos en las variables relevantes en nuestra muestra son latinoamericanos, los que aparecen como un grupo que presenta niveles fuera de lo común por los altos en materia de urbanización, pero niveles relativamente bajos de salud y educación, comparados con otros países en niveles similares de desarrollo general" (pág. 147).

La situación latinoamericana comentada se debe, en nuestra opinión, a la falta de planificación ordenada del desarrollo territorial, económico y social, y al crecimiento desordenado y prematuro del sector terciario, en relación con la situa-

CUADRO 6: Proporción de la población urbana en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos (considerando urbana aquella que reside en centros de 2000 o más habitantes). Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS				
	Más deprimidos del Noroeste	Menos deprimidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	TOTAL PROVINCIAL
% de población residente en centros de 2000 o más habitantes	—	35,49	71,63	100.00

FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

Las variables demográficas constituyen indicadores conceptuales de los niveles de vida, en cuanto:

a) Por un lado la concentración poblacional a través de procesos de urbanización, y la preservación y refuerzo (mediante inmigración) de los grupos etarios que se hallan al comienzo de la edad productiva, facilitan la satisfacción de múltiples necesidades, a través de economías de escala, facilidades de comunicación y de organización, apoyo recíproco, etc.

b) Por otro lado, la concentración poblacional y las migraciones de quienes ingresan en la edad productiva, constituyen indicadores conceptuales de que la situación en la zona de emigración se ve como menos favorable que la situación en la zona hacia la cual se emigra, en una serie de dimensiones que están relacionadas con el nivel de vida, tales como: posibilidades ocupacionales; nivel económico; vivienda; salud; educación; etc.

d) A la vez, la emigración hacia zonas más ricas reduce las posibilidades de elevación de niveles de vida en la región, al cargar sobre las espaldas de quienes producen la manutención durante su edad improductiva de quienes —al comenzar su vida laboral— irán a volcar sus energías en las zonas más ricas.

Se da así la paradójica situación de que la zona pobre subsidia a la zona rica, ahorrando a ésta el costo de formación y crianza de sus trabajadores. De tal manera, la zona pobre carga con una generación improductiva adicional, debiendo un número reducido de trabajadores cargar con el mantenimiento de ancianos y niños ya que, como

ción general economicosocial de cada país, como lo sugerimos al referirnos a la estructura ocupacional.

Si bien en países latinoamericanos se da alta urbanización con bajos niveles de vida, las áreas más deprimidas de estos países son normalmente las menos urbanizadas, contando con menos servicios y posibilidades de trabajo y de progreso, y atrayendo menos a la población.

vimos, la emigración se produce con fuerza en el período etario 15-30 años, y la pirámide de edades se estrecha pronunciadamente en este período.

Los desequilibrios demográficos propios de la América latina de las últimas décadas se caracterizan por la "concentración excesiva de la población en las ciudades"³¹. Esa concentración está influida por la situación de dependencia de América latina, que lleva a sus naciones a admitir formas tecnológicas, de producción, de pensamiento y organización propias de sociedades industriales³².

En efecto, se tiende frecuentemente a considerar que la producción se maximiza con la concentración de la población; que ésta posibilita el proceso de industrialización, que se considera condición para el desarrollo; y que la inversión en los centros de convergencia de población y recursos tiene mayor "efecto multiplicador" y, por lo tanto, es más rentable para la nación³³.

De esa manera el desequilibrio demográfico favorece la desigualdad social, y se emplean los argumentos de la necesidad de concentración para favorecer a quienes tienen más y descuidar a quienes tienen menos³⁴.

³¹ Prebish: *ILPES-ILDIS, Planificación ... op. cit.*, pág. 225.

³² Carlos A. De Mattos: en *ILPES-ILDIS, Planificación ... op. cit.*, pág. 126 afirma: "...Prácticamente no hay casos en que un proceso histórico de industrialización se haya llevado a cabo en forma independiente de grandes concentraciones. Ello es así en tanto los efectos de las economías externas de aglomeración llevan a obtener una más alta productividad del capital que la que se podría alcanzar sin esa concentración espacial". "...la mayoría de los países en que se llevó a cabo un proceso de concentración no tuvieron alternativa, pues carecían, y en general siguen careciendo, de recursos suficientes como para financiar las inversiones requeridas para promover simultáneamente el desarrollo de varios centros y regiones". "Algunas consecuencias del proceso de concentración" (pág. 127).

³³ Como dice R. de Utría: "La importación indiscriminada de bienes de capital y tecnologías de los países industrializados... trae aparejada algunos problemas sociales relacionados con el desarrollo regional. Tales bienes y tecnologías pueden operar con eficiencia sólo con altas escalas de producción, y ello induce a ubicar los emplazamientos industriales justamente en los grandes centros urbanos y a dejar las áreas rurales y regiones periféricas al margen del proceso de industrialización". "Hacia un enfoque más integrado de los problemas y las políticas de desarrollo regional en América Latina", *ILPES-ILDIS, Planificación ... op. cit.* (pág. 308).

Falta un esfuerzo tecnológico que más allá de la importación indiscriminada y sin adaptación, lleve a la creación y adaptación tecnológica adecuada a las realidades y necesidades nacionales, regionales y locales.

³⁴ Expresa Utría en *ILPES-ILDIS, Planificación ... op. cit.*, (pág. 305) que: "Al lado de los supuestos efectos positivos que en el plano estrictamente económico pueda tener la concentración del desarrollo en ciertas zonas litorales, el relegamiento de extensas zonas interiores ha significado marginar importantes recursos naturales y amplios sectores de la población". Señala que "los beneficios netos son sistemáticamente exportados a la capital nacional o a los centros internacionales, con lo cual no se producen mayores efectos multiplicadores en las respectivas regiones" (pág. 307). En el caso de la región que estudiamos, tal "exportación" se produce asimismo hacia la capital provincial. Ver coincidentemente Prebish, en *ILPES-ILDIS, Planificación ... op. cit.*, págs. 405 y 406.

La concentración poblacional librada al juego de los intereses individuales o de grupo, sin control público y sin planificación, implica asimismo el no desarrollo de centros intermedios, que permiten una estructura equilibrada de localización espacial de la población. Se requiere planificación y acción eficaz y coherente de los poderes públicos para lograr desarrollo equilibrado de centro y periferia, en los contextos intranacional e intrarregional.

El sobredesarrollo de los grandes centros implica una miopía aun desde el punto de vista de quienes así se privilegian, ya que la debilidad de la periferia priva de razón de ser y mercado a los servicios y productos de los centros. Además, la propia concentración determina "deseconomías" para dichos centros³⁵.

La urbanización desordenada agudiza los desequilibrios y desigualdades entre el campo y la ciudad, en cuanto a condiciones de vida, posibilidades, etc.³⁶.

El desequilibrio en la localización territorial de la población es resultado de los estilos de organización social y política que han propiciado los grupos dirigentes nacionales por muchas décadas³⁷.

³⁵ Expresa De Mattos, en *ILPES-ILDIS, Planificación . . . , op. cit.*, pág. 127, refiriéndose a la desequilibrada concentración poblacional, que "en el correr del proceso histórico este conglomerado tiende a adquirir una magnitud desproporcionada en relación con el marco nacional en que se encuentra ubicado, alcanzando en la mayoría de los casos dimensiones urbanas que generan un conjunto de problemas de muy difícil y costosa solución . . .". Afirma que "a partir de ciertos umbrales" comienzan "a generarse 'deseconomías' externas en los centros de concentración económica y demográfica, y se plantean requerimientos cada vez mayores de construcciones y mejoras para poder mantener aceptables condiciones de funcionamiento urbano".

Coincidentes conceptos expresa Utría en *ILPES-ILDIS, Planificación . . . , op. cit.*, pág. 307.

³⁶ Distinta es la situación en sociedades industrializadas. Gino Germani: *Sociología de la modernización*, Buenos Aires. Paidós, 1969, pág. 153, expresa: "Los cambios tecnológicos por un lado (revolución en el sistema de transportes y en los medios de comunicación de masas), unidos al proceso de 'participación creciente' y de 'movilidad autosostenida' que caracteriza las fases más avanzadas de la sociedad industrial, conducen, en efecto a una homogeneización de la sociedad, tendiendo a borrar las diferencias entre ciudad y campo. El proceso implica, lisa y llanamente, que el modo de vida, las formas culturales y el tipo de estructura social que distinguió a la ciudad del campo y que (para seguir la terminología de Redfield), en la urbanización 'secundaria' tenderían a oponer ciudad y campo como dos sociedades bien diferenciadas, llegan a extenderse ahora a toda la sociedad. La consecuencia de esta tendencia sería la de borrar en definitiva muchas o todas las diferencias entre 'sociedad urbana' y 'sociedad rural' mediante la absorción de ésta por parte de aquélla".

³⁷ Dice G. Germani que "No hay duda de que la inmigración masiva y las demás innovaciones procuradas por las élites que dirigieron la 'organización nacional' desde la segunda mitad del siglo pasado, significaron una profunda transformación del país. Pero la estructura social que de allí surgió presentaba ciertas deformaciones con respecto al ideal perseguido de lograr una base estable para el funcionamiento de la democracia. Entre tales deformaciones, una de las principales —por sus distintos efectos— fue la desfavorable estructura rural y la distribución de la población sobre el territorio", en "Hacia una democracia de masas", en

2. SITUACION OCUPACIONAL, LABORAL Y ECONOMICA DE LA POBLACION

La situación ocupacional en la región, si la comparamos con el resto de la provincia (y en especial con los departamentos más ricos), demuestra que una mayor proporción de su población ocupada está en el sector primario y una menor proporción en los sectores secundario y terciario, como puede verse en el cuadro 7³⁸.

La ocupación en el sector primario es normalmente menos rentable que la de los sectores secundario y terciario en nuestro medio,

CUADRO 7: Población ocupada, clasificada por sectores de actividad, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1970.

Sectores de actividad	GRUPOS DE DEPARTAMENTOS			CAPITAL	TOTAL PROVINCIAL
	Más deprimidos del Noroeste	Menos deprimidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba		
Primario	46,85	31,23	23,88	1,59	16,25
Secundario	9,33	16,13	20,17	26,37	22,07
Terciario	25,49	40,89	44,85	58,92	49,64

FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

T. S. Di Tella y otros: *Argentina, sociedad de masas*, Buenos Aires, EUDEBA, 1971, pág. 216.

³⁸ Notamos en el cuadro 7 la fuerte concentración en el sector terciario, no solamente en el departamento Capital (donde está la ciudad de Córdoba, de casi 1.000.000 de habitantes, la mitad de la población provincial), sino también en otros departamentos, como Punilla, General San Martín, Colón y Río Cuarto. A tal concentración probablemente puede aplicarse la advertencia que hace Prebisch, en el sentido de que en el Sector servicios se produce "absorción espuria de fuerza de trabajo redundante". Dice que si las actividades productivas (industria, construcción, minería) absorben menos gente de la que debieran, y la población de los servicios crece en forma desproporcionada, ocurre fatalmente un grave desequilibrio: aumenta sobremanera la proporción de los que quieren consumir esos bienes sin producirlos mientras disminuye en forma anormal la proporción de quienes los producen". Prebisch: *Transformación y desarrollo la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, pág. 5. Tal situación perjudica en primer término a las regiones ya deprimidas y a los estratos sociales más débiles o pobres, pues el "hilo se corta por lo más delgado" en materia de bienestar social y distribución de bienes y servicios.

La concentración en el sector terciario que podemos observar en el departamento capital, y también en Cruz del Eje, Punilla y General San Martín, no implica necesariamente un proceso de desarrollo equilibrado. En efecto, como dice G. Germani en *Op. cit.*, pág. 173: "Se suele destacar el hecho de que la estructura ocupacional producida por la expansión urbana y no acompañada por cambios estructurales en la economía produce una distribución de la población activa que, aunque nominalmente parece acercarse a la de los países desarrollados, presenta diferencias sustanciales. Lo que se destaca es que en estos casos el sector de servicios no corresponde a ocupaciones modernas sino a formas tradicionales, por ejemplo, servicios domésticos (que en cambio tienden a desaparecer en los países de economía más madura) y otras actividades no modernas y de baja o nula

para los dependientes (obreros y empleados). La ocupación en estos sectores, por su concentración, posibilita al personal organizarse y hacer presión exigiendo mejoras. Dado el grado de urbanización comúnmente asociado a áreas de concentración de actividades de los sectores secundario y terciario, normalmente existe una exigencia de mayor remuneración para hacer posible satisfacer las crecientes aspiraciones asociadas a la urbanización. Por otro lado, el deterioro de los términos de intercambio de los productos agropecuarios en relación con los industriales y del sector terciario, posibilita una compensación económica mejor para el trabajador dependiente de la industria y del sector terciario urbano.

En el Noroeste una menor proporción de la población ocupada en comparación con el resto de la provincia pertenece a la categoría de empleados, como puede verse en el cuadro 8.

CUADRO 8: Porcentajes de empleados respecto de la población activa, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
% empleados respecto a la población activa	11,81	15,54	17,25	34,55	23,65

FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

La ocupación denominada "obrero" se distingue de la denominada "empleado", por ser manual la primera y no manual la segunda. Si bien no siempre esta última tiene un nivel de remuneraciones superior al de la primera, tiene mayor prestigio social y normalmente abre más puertas al ascenso socioeconómico.

La estructura ocupacional de la región refleja así bajos niveles

productividad. En este sentido tales ocupaciones son tan sólo una forma de desocupación disfrazada, trasladada del campo a la ciudad". En nuestro medio, parte de ese crecimiento del sector "seudoterciario" se ocupa improductivamente en puestos públicos creados para dar ocupación (muchas veces a amigos políticos).

F. H. Cardoso: *Cuestiones de sociología del desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, Edit. Universitaria, 1968, expresa que: "...mientras en los países de desarrollo originario, el sector primario de la economía disminuyó en beneficio del secundario, en cambio en América Latina la expansión rápida del terciario sucede desde el comienzo de la industrialización" (pág. 81). "Parece no haber dudas sobre la expansión del sector terciario y la importancia relativamente menor del sector secundario en los países latinoamericanos; esto indica que el grado de industrialización logrado es sensiblemente más reducido que el que presentan los países europeos en las fechas correspondientes" (pág. 82).

socioeconómicos, bajos niveles de prestigio social y bajos niveles de posibilidades de progreso personal.

La situación económica de la población de la región presenta un cuadro coincidente con la anotada situación ocupacional. En efecto, observamos que el equipamiento y consumo en diversos rubros es bajo en la región, comparado con el resto de la provincia, y en especial con los departamentos más ricos.

El consumo de energía por habitante y por usuario es muy inferior en la región Noroeste en general y en sus departamentos en particular, al consumo en el resto de la provincia, y especialmente en los departamentos más ricos, como podemos observar en el cuadro 9.

CUADRO 9: Consumo de energía eléctrica por habitante y por usuario, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	<i>Más deprimidos del Noroeste</i>	<i>Menos deprimidos del Noroeste</i>	<i>Otros dptos. de la Prov. de Córdoba</i>	CAPITAL	TOTAL PROVINCIAL
Consumo por habitante de las localidades con servicio	101,55	240,63	424,11	635,27	509,93
Consumo por habitante por grupo de departamentos	19,10	139,60	383,71	635,27	453,78
Consumo por usuario	860,33	1249,25	1740,24	2956,87	2248,52
Usuarios por 1000/hab. por grupos de departamentos	22,21	111,75	220,49	214,84	204,03
Usuarios por 1000/hab. por localidad con servicios	118,04	192,62	243,71	214,84	226,78
Número de localidades con luz eléctrica	7	32	218	6	263

FUENTE: Empresa Provincial de Energía de Córdoba.

Igual fenómeno podemos observar en relación con el número de habitantes por automotor y por automóvil, mucho más alto en la región Noroeste y en sus departamentos, que en el resto de la provincia, según surge del cuadro 10.

Observamos asimismo en el cuadro 10 que la proporción de los automóviles particulares sobre el total de automotores es mucho más baja en los departamentos más deprimidos (y especialmente los del Noroeste) que en el resto. Este constituye un interesante indicador de nivel de vida y de desarrollo, ya que muestra que los pobladores de la zona deprimida tienden a contar con automotores como elemento de trabajo, más que como elemento de confort. Indica además que, por su nivel económico, el automóvil no es para ellos elemento indispensable de trabajo, sino más bien a veces un lujo.

CUADRO 10: Número de habitantes por automotores en general y por automóviles particulares. Automóviles particulares sobre total de automotores en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Año 1972.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
Número de habitantes por automotores en general	32,59	14,36	6,41	10,42	8,14
Número de habitantes por automóvil (no se computan: camiones, automóviles de alquiler, camionetas, furgon- es, etc.)	71,27	26,11	10,44	13,27	12,30
Porcentaje de automotores particulares sobre total de automotores	45,67	55,00	61,45	78,49	66,32

FUENTE: Secretaría Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Córdoba. Area Estadística. Boletín Estadístico I (enero-abril 1973).

En cuanto a los volúmenes de venta del sector comercial y prestación de servicios, por habitante, observamos también que son mucho más bajos en los departamentos del Noroeste que en el resto de la provincia, y en especial en los departamentos más ricos, como puede observarse en el cuadro 11.

CUADRO 11: Volumen de venta, per cápita, de los Sectores comercio y servicios, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Año 1964.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
Volumen de venta de comercio per cápita (en miles de pesos)	4,94	30,03	67,54	54,47	58,00
Volumen de venta de servicios per cápita (en miles de pesos)	0,52	1,31	4,38	3,47	3,69

FUENTE: Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Córdoba - Censo Nacional de Industria y Comercio - Año 1964.

No hemos empleado como indicador el nivel de ingresos debido a la dificultad de su medición y al valor relativo que tiene por las

diferentes posibilidades de ocultamiento por parte de distintos sectores, y por la rapidez del proceso inflacionario.

En cuanto a la situación laboral de los trabajadores en la región, las tasas salariales abonadas por las empresas se ajustan formalmente a la legislación del salario mínimo y leyes de seguridad social, pero el uso generalizado del pago de sueldos y salarios mediante comprobantes en blanco, invalida la legislación laboral y demás normas de protección social. La falta de información respecto del mercado laboral por parte de los obreros, su limitado nivel de agremiación y las escasas perspectivas laborales de la zona son factores que influyen negativamente sobre el poder de negociación de los empleados ante sus empleadores. Todos estos elementos permiten suponer que la tasa de salarios efectiva es sensiblemente inferior al promedio provincial y nacional, lo cual fue corroborado por informantes clave.

La Delegación del Departamento Provincial del Trabajo en Villa Dolores debe atender tres departamentos (San Javier, Pocho y San Alberto) con sólo dos inspectores, y es por ello que el control de las condiciones generales del trabajo deja mucho que desear.

La emigración de la población al iniciar la edad laboral (15-30 años) a la que ya nos hemos referido (capítulo 3) está asociada a un bajo nivel de realización de la población en su actividad laboral y un bajo aprovechamiento de los recursos humanos.

Existe desocupación, desocupación disfrazada y subocupación en una medida que hemos detectado cualitativamente aun cuando no pudimos cuantificar por las dificultades y alto costo de tal tipo de medición.

El fenómeno es descripto con carácter general para América latina por Raúl Prebisch, quien habla de "redundancia", para designar la fuerza de trabajo de la cual, aun con la técnica prevaleciente, podría prescindirse sin que por ello disminuya la producción de bienes y servicios ³⁹.

³⁹ Prebisch: *Transformación...*, *op. cit.*, pág. 3 expresa: "que sólo una parte de la fuerza de trabajo se absorbe productivamente. Una proporción muy elevada queda redundante en los campos, donde ha sido y sigue siendo fuerte este fenómeno, y la gente que migra en forma incesante a las ciudades desplaza simplemente su redundancia en el ámbito geográfico". Habla Prebisch en otra obra del "proceso de concentración del ingreso que ha caracterizado tanto la evolución de los centros industriales como la de la periferia latinoamericana y de otras regiones en desarrollo del mundo". Expresa "que esa concentración del ingreso ha traído por consecuencia inmediata la concentración de la demanda de los centros urbanos, lo cual ha contribuido notablemente a acentuar la atracción de la ciudad, la absorción de la fuerza de trabajo en la ciudad o la marginación de la fuerza de trabajo que la ciudad no podía absorber". Luego expresa: "que hay un mecanismo de captación de frutos del proceso técnico, primero entre los que tienen el capital, el dominio de la tecnología y la propiedad de la tierra, y luego se va descendiendo en sucesivos estratos." Afirma más adelante que "prácticamente todas las mejoras sociales, la legislación en materia social, la educación, la vivienda, se han concentrado en las ciudades en cuya estructura del poder han ido influyendo

Los problemas de desocupación y subocupación son graves en la región de acuerdo con la situación generalmente observable en estados de subdesarrollo ⁴⁰.

Dichos problemas se manifiestan particularmente en la región a través de respuestas de entrevistados en nuestro estudio:

- El 74 % afirma que “hay mucha gente sin trabajo en esta localidad”. Por otro lado el 26 % de los obreros rurales y el 19 % de los empleados públicos afirman haber estado alguna vez sin trabajo o desocupados”.
- Al preguntárseles “por qué se fueron” sus hermanos que dejaron el lugar, se recogieron respuestas como éstas: “se ubicaron bien”, “allá tiene trabajo”, “los medios económicos de este lugar no son satisfactorios”.

En el capítulo 5 al referirnos al desaprovechamiento de los recursos humanos, haremos referencia a la desocupación y subocupación, desarrollando estos temas más ampliamente, y presentando diversos indicadores.

3. EQUIPAMIENTO: OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS E INFRAESTRUCTURA FISICA

También en este aspecto observamos la desfavorable posición de la región que estudiamos, en términos absolutos y comparada con el resto de la provincia, y en especial con los departamentos más ricos.

Observamos, asimismo, como en los casos anteriores, que el déficit de equipamiento crece a medida que consideramos los departamentos más deprimidos.

Equipamiento urbano en general

La región Noroeste muestra —en general— un nivel inferior de cobertura en materia de servicios públicos elementales, tales como agua corriente, luz eléctrica, servicios telefónicos, servicios municipales y calles pavimentadas. Se trata de elementos que se consideran esenciales para los niveles de aspiraciones y de necesidades modernas.

En primer término nos referiremos al problema del agua. En el

más y más los grupos intermedios”, *ILPES-ILDIS, Planificación ...*, *op. cit.*, págs. 405 y 406.

⁴⁰ Dice G. Myrdal en *Op. cit.*, que “En cierto sentido, casi todos los países subdesarrollados están ‘superpoblados’ —ya que tienen excedente de mano de obra para los cuales no existe uso económico—” (pág. 256). Ello se aplica asimismo a regiones. Tal “superpoblación” es un término relativo, en el sentido de que hay más población que la absorbible por las fuentes de trabajo en funcionamiento. Pero modificando esto, o sea poniendo en funcionamiento más fuentes de trabajo potenciales, puede eliminarse la “superpoblación” sin reducir la población.

Noroeste de la Provincia de Córdoba, muchas localidades y caseríos cuentan, para beber, con agua estancada en represas que se forman con la lluvia o provenientes de acequias o aljibes que recogen el agua de lluvia. Existe un alto porcentaje de hogares y de personas que carecen de servicios de agua corriente en la región.

El cuadro 12 nos muestra que las conexiones de agua corriente provistas por organismos oficiales son menos numerosas, en relación con el número de habitantes, en los departamentos del Noroeste de la Provincia que en el resto, excepto el departamento Capital. Y tal diferencia apenas insinúa el problema, ya que en los departamentos ricos del Sur y Este de la Provincia, y especialmente en Capital, existen servicios privados de provisión de agua corriente en numerosas viviendas, mientras otras tienen servicios de agua corriente con perforación propia. Dado los bajos niveles de ingresos en el Noroeste, es raro que una familia pueda afrontar gastos de agua corriente si no se la provee el Estado.

CUADRO 12: Habitantes por conexión domiciliaria de agua corriente en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1969.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS

	<i>Más depri- midos del Noroeste</i>	<i>Menos de- primidos del Noroeste</i>	<i>Otros dptos. de la Prov. de Córdoba</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>TOTAL PRO- VINCIAL</i>
Número de habitantes por co- nexión domiciliaria de agua corriente	66,81	15,85	13,55*	11,18**	22,57

* No se computan R. S. Peña, Gral. Roca y Marcos Juárez.

** Existen además servicios particulares de provisión de agua en barrios, no computados en este cuadro.

FUENTE: Dirección Provincial de Hidráulica.

En ningún centro poblado del Noroeste de la provincia existen instalaciones cloacales, mientras que en el resto de la provincia 6 centros poblados cuentan con ellas.

En cuanto a los servicios de provisión de energía eléctrica solamente 39 centros poblados del noroeste, comparados con 218 en el resto de la provincia —excepto Capital—, cuentan con dichos servicios (cuadro 9). Pero la diferencia más notoria surge si observamos en el mismo cuadro, que los porcentajes de habitantes que son usuarios de servicios eléctricos es más bajo en los departamentos del Noroeste que en el resto de la provincia, y —desde luego— más bajo en los más deprimidos dentro de cada región. Hemos calculado tales porcentajes tanto sobre el total de habitantes de cada departamento, como sobre el total de habitantes de poblaciones que cuentan con servicios de energía eléctrica en cada departamento.

Más aún, no solamente es menor la proporción de usuarios en el Noroeste, sino que es muy inferior el consumo de energía por habitante y por usuario en los departamentos de esta región que en el resto de la Provincia, decreciendo el consumo en relación directa con la depresión socioeconómica departamental, como vimos en el cuadro 9.

Similar cuadro se nos presenta si observamos los servicios telefónicos. Mientras en el Noroeste 12 centros poblados cuentan con servicios telefónicos domiciliarios, en el resto de la Provincia el número de centros que cuentan con tales servicios asciende a 132, excluido el departamento Capital. Si efectuamos la comparación a nivel departamental, observamos que 6 de los 11 departamentos del Noroeste carecen de conexión telefónica, y los pocos que cuentan con tales conexiones las tienen en una proporción por 1000 habitantes mucho más baja que el resto de la Provincia, como nos muestra el cuadro 13.

CUADRO 13: Teléfonos: Centrales y líneas en servicio por 1000 habitantes en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Año 1972.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	<i>Más deprimidos del Noroeste</i>	<i>Menos deprimidos del Noroeste</i>	<i>Otros dptos. de la Prov. de Córdoba</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>TOTAL PROVINCIAL</i>
Centrales	—	12	132	9	153
Líneas por 1000 habitantes	—	8,56	23,87	52,39	33,31

FUENTE: Secretaría Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Córdoba. Area Estadística. Boletín Estadístico. 1972.

La desigualdad pintada se refuerza si observamos en el cuadro 14 que en el Noroeste existe un menor porcentaje de la población que goza de las ventajas y servicios del gobierno municipal. El porcentaje poblacional carente de tales servicios crece a medida que es mayor la depresión socioeconómica departamental. Recuérdese que en la Provincia de Córdoba los municipios existen solamente en las poblaciones de cierta importancia, y su radio de acción no cubre las zonas rurales o semirrurales de sus áreas de influencia.

CUADRO 14: Población no cubierta por servicios municipales, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	<i>Más deprimidos del Noroeste</i>	<i>Menos deprimidos del Noroeste</i>	<i>Otros dptos. de la Prov. de Córdoba</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>TOTAL PROVINCIAL</i>
Porcentaje de población sin autoridad municipal sobre población total	81,44	43,39	16,97	0,00	13,91

FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

En el Noroeste de la Provincia de Córdoba existen 25 sucursales bancarias, mientras en el resto de la Provincia (excluido el departamento Capital) tenemos 207 casas bancarias, como podemos observar en el cuadro 15. El mismo cuadro nos muestra que el porcentaje de casas bancarias privadas, en relación con el total de establecimientos de este tipo, es mucho menor en el Noroeste que en el resto de la Provincia, lo cual refleja el escaso interés económico que asignan a esta región deprimida las entidades bancarias privadas.

CUADRO 15: Bancos oficiales y privados/Total en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Población estimada. Año 1972.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más deprimidos del Noroeste	Menos deprimidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PROVINCIAL
<i>Bancos</i>					
Oficial	5	18	165	39	227
Privados	—	2	42	42	86
Total	5	20	207	81	333
Privados/Total	—	10,00	20,28	51,85	25,82

Nota: Están incluidas casas centrales, sucursales, agencias, etc.

FUENTE: Guía de Entidades Financieras de la República Argentina - Tomo I - Banco Central de la República Argentina (listado actualizado al 31-XII-72)
Banco de la Provincia de Córdoba (datos actualizados al 15-XI-75).

Intentamos hacer comparaciones entre localidades del Noroeste y de otras regiones provinciales, con número equivalente de habitantes. Tales comparaciones presentan dificultades debido a que en el caso de zonas ricas, las localidades más deprimidas —por su dependencia de los centros más importantes de población— son de tamaño equivalente a algunas otras que podemos considerar entre los polos más “desarrollados” en el Noroeste. El fenómeno de la dependencia y el estrangulamiento de ella resultante se da también en las regiones ricas, respecto de las pequeñas poblaciones satélites.

Equipamiento en el Sector educacional

Concordantemente con la situación depresiva de los departamentos, observamos que la proporción de escuelas primarias de tercera categoría es más alta y la proporción de primera categoría más baja en la región Noroeste que en el resto de la Provincia, como puede verse en el cuadro 16.

CUADRO 16: Escuelas primarias provinciales * de primera y tercera categorías de la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1974.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
% de escuelas de primera categoría	5,22	13,66	22,45	86,66	24,26
% de escuelas de tercera categoría	90,19	80,93	73,23	11,66	71,40

* Tienen anexas escuelas municipales.

FUENTE: Dirección General de Escuelas Primarias de la Provincia de Córdoba. Área Estadística.

La clasificación de escuelas en primera, segunda y tercera categoría se realiza de acuerdo con los siguientes criterios:

Son de primera categoría:

a) Las que funcionan con siete o más secciones de quinto y sexto grado.

b) Las que tengan de primero a sexto grado con una o más secciones de cada uno.

c) Las que teniendo hasta cuarto grado cuentan con siete o más secciones de grado, que tengan por lo menos 40 (cuarenta) inscriptos y una asistencia media superior a 20 cada una.

Son de segunda categoría las que tengan tercer grado y cuenten con cuatro o más secciones de grado.

Son de tercera categoría las que funcionan con uno, dos o tres grados o secciones.

De los 11 departamentos de la región Noroeste, solamente 9 cuentan con bachillerato y 5 con ciclo comercial, mientras que los 15 departamentos que no pertenecen a esta región cuentan con establecimientos para cursar el bachillerato y con establecimientos para cursar estudios comerciales.

Igualmente observamos que de los 11 departamentos de la región Noroeste, solamente 4 cuentan con establecimientos de enseñanza técnica, mientras que los 15 departamentos provinciales restantes cuentan con tales tipos de establecimientos.

Los establecimientos educacionales en la región no se hallan adaptados a las características y necesidades de su población, como surge de que la relación matrícula-aprobado en primer grado es inferior en los departamentos del Noroeste, comparado con el resto de la Provincia, como puede verse en el cuadro 17.

CUADRO 17: Aprobados * en primer grado, sobre total de inscriptos, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS

	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
% de aprobados	57,95	67,77	72,28	70,59	69,93
Total de inscriptos	1304	4318	15.787	8035	29.444

* Se consideran aprobados los alumnos que en el mes de diciembre no adeuden ninguna materia.

FUENTE: Dirección General de Escuelas Primarias de la Provincia de Córdoba. Area Estadística. Planillas finales.

Los porcentajes de repitentes en la escuela primaria, y especialmente en primer grado, son más elevados en la región Noroeste que en el resto de la Provincia, como surge del cuadro 18.

CUADRO 18: Repitentes * sobre total de inscriptos en primer grado inferior en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS

	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
% de repitentes	33,97	26,87	18,90	15,75	19,66
total de inscriptos	1304	4318	15.787	8035	29.444

* Se consideran repitentes a los alumnos que repiten el grado, sin tener opción a examen complementario.

FUENTE: Dirección General de Escuelas Primarias de la Provincia de Córdoba. Area Estadística. Planillas finales, Año 1970.

Los porcentajes de deserción, desaprovechamiento y abandono escolar, parecen ser mayores en el Noroeste de la Provincia de Córdoba que en el resto de los departamentos, creciendo en proporción directa a la depresión socioeconómica del departamento. Ello surgiría del cuadro 19, suponiendo cierta estabilidad relativa en los ingresos en primer grado. Dicho cuadro puede también —en parte— reflejar un mayor grado de repetición en primer grado, en los departamentos más deprimidos.

CUADRO 19: Relación número de alumnos de séptimo grado/primer grado matriculados al último día de clase en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Año 1974.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
Relación séptimo grado/ primer grado	0,34	0,57	0,55	0,40	0,60

FUENTE: Dirección General de Escuelas Primarias de la Provincia de Córdoba. Area Estadística. Planilla general. Año 1974 (número de escuelas, categorías, bibliotecas, matriculados al último día de clase, por grado y sexo).

Las tres comparaciones que acabamos de expresar se hacen más contrastantes si consideramos los departamentos más deprimidos del Noroeste y los más ricos del resto de la provincia.

Equipamiento en el Sector salud

También en este sector notamos que la comunidad del Noroeste está menos protegida y atendida que el resto de la Provincia, en términos de servicios e infraestructura.

En efecto, en el Noroeste de la Provincia de Córdoba 7 de los 11 departamentos no cuentan con establecimientos sanitarios de nivel de complejidad IV o superior, mientras todos los demás departamentos de la provincia cuentan con establecimientos de tal característica. Además, cuentan con clínicas privadas con mayor frecuencia que los departamentos del Noroeste, debido a la capacidad de pago de la población.

CUADRO 20: Médicos por 1000 habitantes en la Provincia de Córdoba por grupos de departamentos. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
Médicos por 1000 habitantes	1,09*	1,24	1,86	4,00	2,62

- * En los grupos de departamentos deprimidos la cantidad de médicos parece exagerada, por computarse frecuentemente un médico por cada puesto sanitario, al cual dedican escasas horas semanales, lo cual hace que un mismo médico se compute más de una vez en un mismo departamento.

FUENTE: Secretaría Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Córdoba. Departamento Estadísticas de Salud, Catastro de Recursos y Servicios para la Salud, Año 1970.

La proporción de médicos por cada 1000 habitantes es más baja en la región Noroeste que en el resto de la Provincia, como podemos observar en el cuadro 20. En el Noroeste, como en el resto de la Provincia, la proporción de médico por cada 1000 habitantes es más baja en los departamentos más deprimidos.

4. PARTICIPACION EDUCACIONAL Y CULTURAL

Hemos visto en el apartado precedente los problemas de equipamiento y servicios para que la población goce de ciertos bienes que se consideran deseables y necesarios para su adecuada realización. Ahora entramos a tratar los niveles mismos de participación y goce de tales bienes.

La participación en los bienes y posibilidades ofrecidos por el sistema educacional y cultural, tiene dos tipos fundamentales de limitaciones: por un lado, desde un punto de vista eminentemente cualitativo, podemos plantearnos la calidad misma de lo que dicho sistema educacional-cultural aporta a las personas. Mucho se ha escrito acerca de la manera en que el sistema educacional-cultural oficial de una sociedad puede tener algunos (o muchos) efectos contraproducentes desde el punto de vista de sus objetivos. Consideramos como objetivos del sistema educacional, contribuir a la realización del hombre en sociedad a través de clarificación, conocimiento, ubicación, comprensión y aprendizaje creativo que permite ordenar recursos y energías propias y del ambiente para su plena realización. Teniendo en cuenta objetivos de este tipo, el sistema educacional-cultural oficial puede llevar a resultados desfavorables a través de procesos tales como: la invasión cultural y tecnológica, con destrucción de valores locales y regionales, sin ser acompañada de un proceso creativo e integrativo de síntesis de elementos exógenos y endógenos; el estímulo a la pasividad y la anulación de la creatividad; la generación de aspiraciones no integradas con la realidad, y la generación de frustraciones; el acrecentamiento de la desigualdad social, de la dominación social y de la dependencia; la preparación para actividades ajenas a la realidad regional y nacional, etcétera ⁴¹.

Por otro lado, desde el punto de vista cuantitativo, y supuesto que el sistema educacional-cultural esté efectuando un aporte positivo, podemos analizar hasta qué punto, en qué nivel y con qué distribución la población de la región bajo estudio, está participando de la experiencia ofrecida por ese sistema educacional formal. Ello incluye el análisis de tasas de analfabetismo, niveles de escolaridad alcanzados, etcétera.

Analizaremos a continuación ambos tipos de limitaciones.

⁴¹ Adolfo Critto: *Observaciones . . .*, *op. cit.*

Limitaciones cualitativas

En este aspecto observamos en la región bajo estudio una serie de problemas, a los cuales nos referiremos en otras secciones:

a) Falta de adecuación del sistema educacional formal a la realidad nacional, regional y local, lo cual determina una respuesta polar y disociativa por parte del alumno, que se encuentra en la alternativa de, o aceptar la invasión cultural educacional, rechazando sus propios elementos culturales, o rechazar lo ofrecido por el sistema educacional, optando por aferrarse a su cultura tradicional. En cambio, se estimula insuficientemente la integración creativa entre elementos endógenos y tradicionales, y elementos exógenos e innovadores. Trataremos este tema en los capítulos 4, 7 y 8.

b) El sistema educacional, estando inspirado en valores y estilos de vida de sectores altos en la escala de estratificación social, tiende a reforzar la desigualdad facilitando el éxito de los alumnos pertenecientes a este sector y el fracaso de los demás. Estos, que no tienen en sus hogares el estímulo cultural de lenguaje, temas y aspiraciones armoniosas con los requerimientos del sistema educacional —y ni aun condiciones de alimentación, descanso, salud y tiempo— tienden con frecuencia a fracasar con el sistema educacional formal (altas tasas de repetición y deserción escolar). Ocurre incluso que este sistema, al hacer repetir grado o curso a los alumnos de bajo nivel socioeconómico, les está dando una especie de certificado de incapacidad e inferioridad, que influye negativamente en su autoevaluación y en sus posibilidades objetivas (véase capítulo 10).

En estudios que hemos realizado, colaboradores nuestros hicieron observación participante en casas de familia de niños repetidores (de bajo nivel socioeconómico), ayudándolos como maestras particulares ad honorem. Detectamos que las madres de tales niños consideraban que fracasaban por ser “duros de cabeza”, porque “no les da la cabeza”, y así se lo decían a las observadoras reiteradamente delante de los niños, afligidas de que pierdan el tiempo tratando de enseñarles. Esta imagen negativa se transmite al niño, el cual tiende a autoexcluirse de las posibilidades de ascenso educacional, de acuerdo con la tendencia a no intentar lo que se considera imposible, que Merton explica desde otro ángulo en su trabajo sobre “La profecía que se autorrealiza”⁴². Este tema lo trataremos asimismo en el capítulo 10.

En realidad, quien está mostrando incapacidad es el sistema educacional para adecuarse a los educandos, ya que es función de ese servicio adecuarse a los alumnos y no viceversa. Lamentablemente los padres caen en la trampa y atribuyen “culpa” a su hijo, en lugar de ver las causas en el sistema.

El sistema educacional no ha definido objetivos en función de la

⁴² R. K. Merton: *Social Theory and Social Structure: Toward the Codification of theory and Research*, Free Press, Glencoe, Illinois, (Ed. rev. y amp.), 1957.

realidad regional y local, teniendo en cuenta las actividades y roles que corresponderán a los educandos en el futuro. No ha definido programas, métodos y contenidos educacionales basados en objetivos claros. No ha tenido en cuenta las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y tecnológicas actuales y futuras. Por el contrario, parece basarse rutinariamente en enfoques teóricos exógenos y antiguos, sin responder a las necesidades sociales actuales y previsibles. Por lo tanto, prepara a las personas con capacidades y para actividades que no tendrán oportunidad de emplear, estimulando frustración, emigración e ineficacia en el cumplimiento de roles. Se tratará este tema en el capítulo 5.

El sistema educacional no contribuye a una toma de conciencia y esclarecimiento acerca de las causas de estancamiento y de espirales viciosas depresivas; de las fallas en los estilos de toma de decisiones, causas y posibles soluciones; de los caminos para superar problemas que afectan a la localidad, la región y el país. En tal sentido, prepara a los alumnos para ser víctimas pasivas de la situación y del sistema, internalizando sus valores. Veremos este tema en el capítulo 5.

Limitaciones cuantitativas

Considerando la población de 5 y más años en la región Noroeste, la participación en el sistema educacional formal se da hasta un nivel más bajo que en el resto de la provincia, como puede verse en los cuadros 21 y 22.

En efecto, podemos observar que la proporción de quienes no asistieron a la escuela, o habiendo asistido no completaron el ciclo primario, es superior en los departamentos del Noroeste que en el resto de la provincia, mientras se da una relación inversa respecto de quienes completaron la escuela primaria, de quienes iniciaron o completaron la enseñanza media y de quienes iniciaron o completaron la enseñanza universitaria, según se desprende del cuadro 21.

CUADRO 21: Nivel de educación formal de la población de 5 años y más en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1970.

	GRUPOS DE DEPARTAMENTOS			CAPITAL	TOTAL PROVINCIAL
	Más deprimidos del Noroeste	Menos deprimidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba		
<i>Nivel de educación alcanzado</i>					
Nunca asistieron a la escuela	14,16	11,05	9,71	5,09	8,14
Primaria incompleta	71,36	60,80	53,03	39,23	49,22
Primaria completa	8,42	16,74	21,66	21,77	21,06
Enseñanza media completa o incompleta	5,12	10,53	13,15	24,83	17,25
Asistieron a la universidad	0,30	0,80	1,78	8,92	4,40

FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

CUADRO 22: Población de 5 a 9 años, y de 10 a 14 años, clasificados según asistencia a escuela, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS.

	<i>Más depri- midos del Noroeste</i>	<i>Menos de- primidos del Noroeste</i>	<i>Otros dptos. de la Prov. de Córdoba</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>TOTAL PRO- VINCIAL</i>
<i>Grupos de edades</i>					
<i>5 a 9 años</i>					
Asisten	70,86	73,72	75,03	73,96	76,30
Asistieron	0,78	1,69	1,38	1,60	1,43
Nunca asistieron	23,34	24,57	23,53	19,40	22,27
<i>10 a 14 años</i>					
Asisten	79,83	82,17	83,39	89,80	85,53
Asistieron	17,64	15,03	14,96	9,17	12,91
Nunca asistieron	2,52	2,74	1,61	0,93	1,49

FUENTE: Censo Nacional de Población - Año 1970.

También podemos observar en el mismo cuadro que tanto dentro de la región Noroeste como fuera de ella, la participación hasta niveles educacionales formales más altos se da en mayor proporción en los departamentos menos deprimidos.

5. PARTICIPACION EN EL SECTOR SALUD

En el Sector salud la medición de los efectos no parece tan compleja como en el educacional, en que nos preguntamos: ¿Qué educación?; ¿Educación para qué?; ¿Basada en qué valores?; ¿Para contribuir a la consolidación de qué tipo de hombre?

En cambio, en el Sector salud parece más fácil coincidir en la deseabilidad de prolongar la vida y postergar la muerte, aliviar la enfermedad y el dolor. Sin embargo, también el Sector salud requiere una definición nada simple sobre ¿qué es salud?; ¿cuál es el hombre sano a que aspiramos? Esta definición incluye variables orgánicas, psicológicas, sociales, éticas y filosóficas, que entran de lleno en el campo de lo cualitativo, y cuya respuesta está condicionada por el sistema de valores del investigador.

Veamos ambos aspectos a continuación.

Limitaciones cualitativas

El cambio en los hábitos de vida y de alimentación, producto de la invasión cultural, tecnológica y social exógena puede ser motivo de deterioro de la salud física, psíquica y social. La dependencia y la revolución de aspiraciones destinadas a frustrarse pueden favorecer

situaciones de inseguridad, pasividad y desaliento, que implican la ruptura del equilibrio biopsicosocial tradicional, sin acceder a un nuevo equilibrio.

Algunas manifestaciones del deterioro ambiental producido por el hombre en perjuicio de su propia salud, pueden verse en las condiciones favorables para la infección chagásica que crea en su hábitat. Tanto la vivienda como su entorno (corrales, gallineros, etc.) favorecen la multiplicación de la vinchuca, que es el vector transmisor del tripanosoma que determina esta enfermedad, que acorta la vida del hombre y disminuye su productividad.

Los servicios de salud no se adecuan a las necesidades de la población, como veremos al referirnos a la actuación del Estado como reforzador de desequilibrios y a la ineficacia de la acción pública (capítulo 7 y capítulo 8). No solamente se da la inadecuación a la diferenciación regional sino a las características nacionales, en comparación con las de otros países, como señalamos al referirnos a las implicaciones de la dependencia tecnológica (capítulo 4).

Todo ello determina limitaciones cualitativas y cuantitativas en los niveles de salud de la población.

Limitaciones cuantificables

La mortalidad infantil es uno de los indicadores cruciales de desarrollo social y, en particular, de la situación en el sector salud, ya que es un signo muy sensible de las actitudes, aptitudes y conductas del hombre y de la sociedad para proteger y promover a los hijos en el momento en que pasan a tomar contacto con su ambiente y a depender directamente del cuidado de quienes le rodean.

La mortalidad infantil en el Noroeste es más elevada que en el resto de la Provincia, como puede observarse en el cuadro 23.

CUADRO 23: Tasa de mortalidad infantil, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Trienio 1971/1973.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS

	<i>Más depri- midos del Noroeste</i>	<i>Menos de- primidos del Noroeste</i>	<i>Otros dptos. de la Prov. de Córdoba</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>TOTAL PRO- VINCIAL</i>
Tasa de mortalidad infantil	40,27	57,19*	33,93	45,80	40,82

* Muchos enfermos de los departamentos más pobres del Noroeste, por no contarse con equipamiento adecuado, son asistidos en los departamentos más desarrollados, donde es registrada su defunción.

FUENTE: Secretaría Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Córdoba. Estadísticas de Salud.

La diferencia es muy superior a la que refleja el cuadro, no solamente por el subregistro en la región deprimida, sino también porque la estadística está hecha en el lugar en que el niño murió; y como en general los departamentos del Noroeste carecen de establecimientos asistenciales adecuados para el tratamiento del niño grave, éste es derivado a establecimientos de la Capital o de polos regionales, tales como San Javier y Cruz del Eje. Es por ello que aparece muy alta la tasa de mortalidad en San Javier y en Cruz del Eje y en el Departamento Capital, y que los departamentos más deprimidos del Noroeste muestran una tasa más baja de mortalidad infantil que la región en su conjunto.

Un problema similar se presenta respecto de la mortalidad general, ya que el enfermo grave se deriva a los establecimientos de los grandes centros urbanos, y allí se registra su muerte con frecuencia.

Los datos consignados muestran —entonces— que en un importante aspecto cuantificable —extensión de la vida— la población de la región Noroeste está en inferioridad de condiciones respecto del resto provincial.

Ciertas enfermedades asociadas a las bajas condiciones socio-económicas, que determinan disminución permanente en la capacidad laboral de los afectados —tal como la enfermedad de Chagas—, tienen mayor incidencia en la región Noroeste que en el resto de la provincia. No existen buenas estadísticas en este aspecto en nuestro medio.

Como determinantes de tal situación, además de los factores globales y estructurales mencionados a lo largo de este trabajo, podemos comentar ahora la insuficiente participación de la población de los beneficios que teóricamente le ofrece el sistema de salud.

Por ejemplo, los partos son atendidos por médicos y en establecimientos asistenciales en menor proporción en el Noroeste que en

CUADRO 24: Nacidos vivos, según tipos de atención en el parto. En la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más depri- midos del Noroeste	Menos de- primidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PRO- VINCIAL
<i>Tipo de atención en el parto</i>					
Atendido por:					
— Médico	45,87	42,35	62,32	74,14	65,47
— Partera	24,01	42,98	35,83	24,74	35,52
— Comadre	29,39	14,28	1,71	0,85	2,80
Sin atención e ignorado	0,70	0,37	0,09	0,24	0,19
Número de casos	558	3445	19.204	17.410	40.617

FUENTE: Secretaría Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Córdoba.
Departamento Estadísticas de Salud.

el resto de la provincia, como puede verse en los cuadros 24 y 25. Los mismos cuadros nos muestran que la proporción de partos sin atención, o atendidos por comadre o partera, y la proporción de partos atendidos en domicilio particular es muy superior en los departamentos del Noroeste que en el resto de la provincia.

CUADRO 25: Nacidos vivos según lugar de ocurrencia del parto, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS

<i>Lugar</i>	<i>Más deprimidos del Noroeste</i>	<i>Menos deprimidos del Noroeste</i>	<i>Otros dptos. de la Prov. de Córdoba</i>	<i>CAPITAL</i>	<i>TOTAL PROVINCIAL</i>
Establecimiento asistencial	56,81	74,68	93,72	95,48	93,22
Domicilio particular	42,29	24,73	6,23	2,42	6,73
Ignorado	0,53	0,17	0,04	—	0,04
Número de casos	558	3445	19.204	17.410	40.617

FUENTE: Secretaría Ministerio de Bienestar Social en la Provincia de Córdoba. Departamento Estadísticas de Salud.

Como en los demás sectores antes analizados, dentro y fuera del Noroeste, la situación tiende a agravarse en los departamentos más deprimidos.

En muchos casos, a pesar de que se habla de que los servicios médicos son accesibles por igual a todos, existen limitaciones de hecho que hemos visto al hablar de equipamiento, y limitaciones o barreras económicas, psicológicas, sociales y culturales a la accesibilidad, ya que concurrir al médico y cumplir con sus prescripciones implica costo económico, posibilidad de comunicarse con él y comprender su mensaje, posibilidad de valorar los aportes de la ciencia médica, etc. Tales posibilidades psicosocioculturales dependen simultáneamente de los marcos de referencia de la población y de los médicos, funcionarios y servicios de salud.

6. PARTICIPACION EN EL HABITAT

Entre los factores cualitativos a considerar en este sector se destaca la concepción misma de la vivienda y el hábitat en función de las necesidades del hombre, su destinatario. Con frecuencia su diseño, tecnología, materiales, etc., son impuestos por presiones económicas, comerciales o políticas, por hábitos o rutinas, por modas profesionales, sin adecuarse a las características, necesidades y aspiraciones de quienes hacen uso del hábitat. Sería largo extenderse en este tema aquí.

Yendo ya a aspectos más cuantificables, observamos en el Noroeste, en comparación con el resto de la provincia, una situación desfavorable en cuanto a:

a) Materiales con los cuales están construidas las viviendas. Con frecuencia se trata de viviendas precarias con techos de paja y con mucha facilidad de albergar la vinchuca, que sirve de vehículo para la transmisión de la enfermedad de Chagas.

b) Hacinamiento, determinado por el hecho de que en cada vivienda existen varias personas por habitación.

c) Falta de servicios esenciales, tales como los sanitarios (baño instalado), de agua corriente y de luz eléctrica.

d) Falta de derecho de propiedad o alquiler estable en la casa que se habita.

El tema de los déficit en materia de agua corriente, luz eléctrica y servicios sanitarios lo vimos ya en la primera parte de este capítulo, al referirnos a equipamiento.

En cuanto a materiales y estado de la vivienda, hacinamiento y formas de tenencia o propiedad de la vivienda, no contamos con datos cuantitativos confiables.

En cambio, podemos mencionar como indicador de la situación en materia de vivienda el monto de nuevas construcciones que se realizan en los distintos departamentos. Observamos, en efecto, que la cantidad de certificados finales de construcción de viviendas, por cada mil habitantes, es mucho más bajo en el Noroeste de la Provincia de Córdoba y más bajo en los departamentos más deprimidos, como podemos observar en el cuadro 26. Igual cosa ocurre si consideramos la superficie cubierta (en metros cuadrados) por las nuevas viviendas, y la cantidad de habitaciones construidas, como observamos en el mismo cuadro.

CUADRO 26: Certificaciones finales de construcciones nuevas, en metros cuadrados cubiertos, cada mil habitantes, y cantidad de habitaciones construidas cada mil habitantes, en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Año 1970.

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS					
	Más deprimidos del Noroeste	Menos deprimidos del Noroeste	Otros dptos. de la Prov. de Córdoba	CAPITAL	TOTAL PROVINCIAL
Superficie cubierta en metros cuadrados por mil habitantes	11,30	87,43	301,50	555,63	376,04
Cantidad de habitaciones construidas por mil habitantes	0,74	2,94	11,53	16,85	12,65

FUENTE: Secretaría Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Córdoba, Area Estadística. Publicación Serie D, Nº 6, Incremento Edificio.

7. PARTICIPACION EN SEGURIDAD SOCIAL

El estar cubiertos económicamente para circunstancias de necesidad, tales como enfermedad, desocupación, vejez, invalidez, viudez, muerte de familiares, etc., constituye un factor fundamental para el bienestar, la seguridad y tranquilidad individual, familiar y social.

En nuestro medio, el sistema de seguridad social ha crecido vertiginosamente en las últimas décadas, cubriendo en forma casi total al personal de establecimientos industriales y del sector terciario urbano. Sin embargo, el personal del sector primario y los pobladores de las áreas rurales, están escasamente cubiertos. No contamos con buenas estadísticas, pero por informantes clave hemos establecido que la cobertura previsional de la población rural agropecuaria dispersa es muy baja, particularmente en áreas deprimidas.

Como en la región Noroeste el porcentaje de población dependiente de actividades agropecuarias y población rural es alto respecto del resto de la Provincia (incluso excluida la Capital provincial), de ello surge que una gran parte de la población de la región carece de adecuada cobertura de seguridad social, siendo esta situación considerablemente más grave en el Noroeste que en el resto de la Provincia.

Esto integra el círculo o espiral vicioso depresivo de niveles de vida, en cuanto a que quienes tienen menos recursos y más necesidades menos se protegen.

8. NIVELES DE REALIZACION EN EL USO DEL TIEMPO LIBRE

Además de los aspectos de trabajo y de satisfacción de las necesidades perentorias en materia económica, de educación, de salud, de vivienda, etc., la realización del hombre depende también de que pueda utilizar su tiempo libre de manera satisfactoria y constructiva, como vehículo de descanso, recreación, enriquecimiento cultural y social, cultivo de sus facultades físicas, psíquicas y sociales, etcétera.

En la región estudiada, se observan aspectos positivos y negativos en el tema de referencia. En primer lugar, se generó en la región —en especial en la juventud— a través de medios de comunicación de masas y propaganda comercial, la aspiración hacia formas de recreación que difícilmente se pueden concretar en la zona, y —por lo tanto— estimulan un sentimiento de insatisfacción y una aspiración a emigrar.

En segundo lugar, la región carece de una serie de posibilidades recreativas, deportivas y culturales, a través de una variada infraestructura deportiva; salas de conciertos; clubes; etc. En estos aspectos, su infraestructura es pobre, limitándose en muchos casos a clubes de fútbol y algunos cinematógrafos.

Por último, en la zona subsisten formas tradicionales de empleo del tiempo libre, en reuniones y visitas, a nivel de familia y vecindario.

No hemos detectado problemas de soledad, tensión nerviosa y escapes en agresiones, propios del ritmo moderno de vida.

No contamos con datos precisos sobre equipamiento y niveles de realización personal, en lo que hace al uso del tiempo libre.

TERCERA PARTE

**TEMAS CLAVES DETECTADOS Y ANALIZADOS
EN EL NIVEL GENERAL**

Introducción

En las sucesivas etapas de prediagnóstico y diagnóstico hemos ordenado de distintas formas los resultados o conclusiones del trabajo.

En la presente publicación procuraremos señalar y ordenar algunos temas claves, que consideramos a la vez constitutivos y explicativos de la situación social y general de la región bajo estudio.

Decimos situación general —no solamente social— ya que —como indicamos más arriba— estimamos que la realidad es un todo interrelacionado, y el proceso que desde un punto de vista social nos preocupa, tiene ingredientes económicos, políticos, culturales, tecnológicos, etc.

No pretendemos ser exhaustivos. Se trata de un esfuerzo de aproximación a una sistematización de elementos que consideramos estratégicos para la situación social y global de la región.

La saliencia y relevancia de los temas aquí señalados, nos fue sugerida en parte por nuestro contacto con la realidad empírica y por nuestras experiencias y estudios anteriores, algunos de los cuales se indican en el apéndice.

A los efectos de nuestra exposición, hemos ordenado los temas claves en tres categorías, según se den a nivel general, a nivel institucional público o a nivel de comunidad.

Nos referiremos aquí a la primera categoría, o sea a los procesos que afectan a la sociedad en su conjunto, incluyendo los poderes públicos y a la población en general.

Dependencia e interdependencia

La región Noroeste se encuentra en una estrecha situación de dependencia respecto de las áreas geográficas externas más ricas de Córdoba y del país, en particular respecto de las ciudades de Córdoba y Buenos Aires.

En relación con los recursos económicos, políticos, culturales, tecnológicos y demográficos se produce un fenómeno similar a la ley de atracción de los cuerpos en física: las mayores concentraciones de recursos atraen más recursos produciéndose así un espiral de fortalecimiento de las áreas centrales (con mayor "masa") y el debilitamiento de las áreas periféricas (con menor "masa").

La falta de integración entre las zonas y comunidades dentro de la región Noroeste agrava la situación de dependencia, ya que las pequeñas "masas" de las comunidades se ven totalmente superadas por la fuerza de atracción de las "masas" centrales.

Los poderes públicos que idealmente deberían ejercer una acción reequilibradora, entre regiones centrales y dependientes, no lo han hecho (lo hayan o no intentado) y —por el contrario— generalmente la acción estatal refuerza el desequilibrio anotado, como veremos en el capítulo 7.

Trataremos separadamente algunos aspectos de la dependencia económica, política, cultural, tecnológica, social y demográfica. Se trata de aspectos sectoriales de la dependencia, que se refuerzan y condicionan entre sí (ejemplo: la dependencia económica condiciona a las demás y es condicionada por éstas).

Los problemas de dependencia interna o intranacional están ligados y condicionados por problemas de dependencia externa, y pueden presentar similitudes con ellos^{43, 44}.

⁴³ Tal dependencia, asociada a desigualdad de fuerzas en la lucha competitiva, constituye un factor fundamental dentro del círculo o espiral viciosos de subdesarrollo. Como dice E. Neira Alva: en *ILPES-ILDIS, Planificación . . . , op. cit.* (pág. 253) "frente a los problemas de propagación, el centro nacional, se com-

⁴⁴ Señala Utría, en *ILPES-ILDIS, Planificación . . . , op. cit.*, pág. 310 que: "El comportamiento de las superregiones se caracteriza en general por la tendencia a dar a las otras un tratamiento colonial. En las de escaso dinamismo y en

1. DEPENDENCIA ECONOMICA

Incluye:

Dependencia presupuestaria en el gasto público

El gasto público en la región (aun el municipal) depende de los presupuestos nacional y provincial. Ello es particularmente serio por la preponderancia del empleo público en la estructura ocupacional urbana en la región.

porta de forma parecida a las metrópolis internacionales y... la creación de actividades periféricas tiene que enfrentar condiciones similares a las que prevalecen en las relaciones internacionales, por supuesto en condiciones que descartan el uso de la fuerza. En gran medida, el establecimiento de ciertas actividades económicas estratégicas en espacios subnacionales sólo se logra por medio de luchas pacientes y desiguales con los intereses del centro. De aquí que sea tan importante la presencia de las élites locales y de autoridades genuinamente regionales para neutralizar las ventajas iniciales que el centro nacional posee en relación con la periferia. En cierto modo podría decirse que el desarrollo regional no se da, sino que se conquista". Tal situación se da no solamente en relación con centros nacionales, sino en la relación de los centros regionales (como la ciudad de Córdoba) con su periferia (como el Noroeste de la Provincia de Córdoba).

Según Cardoso: *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1973, pág. 138, "La dinámica interna de los países dependientes es un aspecto particular de la dinámica más general del mundo capitalista". Compartimos esta afirmación pero con dos importantes limitaciones:

a) La explicación de la dinámica interna de los países dependientes no es agotada mediante la referencia a la dinámica general del mundo internacional al que pertenecen. Se trata de un proceso bilateral: los países, aun los más dependientes, tienen sus formas propias, endógenas, que caracterizan su dinámica interna, y aun influyen en la dinámica internacional.

b) La dependencia no es un fenómeno exclusivo del "mundo capitalista", sino de las relaciones entre naciones y entre grupos, más allá de esa frontera ideológica o histórica. Nos referimos, por lo tanto, a un concepto más amplio de dependencia que el que emplea Cardoso cuando afirma que "la dependencia, tal como la caracterizamos, no es más que la expresión política, en la periferia, del modo de producción capitalista cuando éste es llevado a la expansión internacional" (pág. 139). Desde luego, las condiciones políticas, sociales y económicas ponen su sello en el tipo y estilo de dependencia, pero no compartimos la idea de ligar el concepto unilateralmente a un modo de producción, que tampoco se puede considerar como un perfil preciso y claro, sino una mera expresión histórica de una rica gama de variaciones en modos de producción.

Desde luego, nuestra discrepancia con Cardoso está también asociada a nues-

las estancadas el fenómeno se presenta a la inversa: una actitud dependiente y depresiva". Se refiere asimismo Utría (pág. 304) a la expresión: "colonialismo interno" comúnmente en uso ya, y que fuera empleada para el análisis latinoamericano por Pablo González Casanova: "The Internal colonialism in Latin America", en Irving Louis Horowitz, Josue de Castro y John Gerassi (comps.): *Latin American Radicalism*, Nueva York, Vintage, 1969.

Dependencia bancaria y crediticia

No existe ningún banco regional, sino sucursales de bancos externos. Y estas instituciones bancarias formulan sus programas en el nivel nacional o provincial, sin una programación inductivamente

tra posición teórica, en el sentido de que no aceptamos la idea de la dependencia unilateral de los procesos sociales, políticos, culturales y tecnológicos, respecto de los "modos de producción", sino que creemos en una rica interdependencia, como lo expresamos en el capítulo 1.

Cardoso insiste en la importancia del imperialismo internacional, como eje del planteo de la dependencia. Coincide con Weffort en que "Es a nivel general, supranacional, a nivel de las relaciones de producción, como debe plantearse la cuestión de las posibilidades del desarrollo del Capitalismo en América Latina, del mismo modo que es a ese nivel donde sería posible tratar de encontrar algún lugar teórico definido para una 'teoría de la dependencia' ... Por más que se hable de la dependencia interna es inevitable volver a la cuestión de la dependencia externa" (págs. 143-144).

Concordamos en asignar importancia al nivel de interdependencia supranacional, aun cuando enfatizamos asimismo la dinámica propia de la dependencia interna.

Expresa Cardoso que "... en países como Argentina, Brasil, México, Sudáfrica, India y algunos otros existe una fragmentación estructural interna en la cual los sectores más avanzados de sus economías (es decir, los directamente vinculados con el sistema capitalista monopolista internacional) están conectados al modo de producción capitalista internacional. Los sectores económicos y sociales atrasados de los países dependientes, que están fuera de este tipo de economía internacionalizada aunque están subordinados a ella, desempeñarán entonces el papel de 'colonias internas'" (pág. 209). Estamos de acuerdo en que las relaciones internacionales influyen sobre las desigualdades internas, y que se da vinculación de los grupos dominantes internos con centros internacionales de poder —aunque no siempre—. Pero no nos parece que ésa sea "la" causa del fenómeno de la marginalidad, ni siquiera estamos seguros de que sea la causa principal. Además, no estamos convencidos de que sea sólo el sistema de producción capitalista (en caso de poder definirse tal sistema en los países citados) el que determina tales desigualdades, dependencia y marginalidad. Estas se dan también con otros modos de producción y otros sistemas políticos (ejemplos socialistas).

G. Germani expresa en *Op. cit.* (págs. 9 y 10), en relación con la dependencia en el nivel internacional: "En verdad, muy poco podría entenderse acerca de la situación en América latina si no se tuvieran constantemente en cuenta las diversas formas y grados de dependencia implicados en la 'situación periférica': dependencia del mercado internacional, con todas las consecuencias derivadas del deterioro de los términos de intercambio y otros aspectos; dependencia de su economía interna respecto de la hegemonía económica y tecnológica de intereses extranjeros (sin olvidar sus alianzas con intereses internos); dependencia científica y cultural, con todos sus efectos materiales y psicológicos, y por fin —*last but not least*— dependencia política y militar, soslayada bajo una apariencia (a menudo muy débil) de soberanía nacional". Luego habla de la "persistencia de fuertes discontinuidades internas entre las áreas modernizadas ('centrales') y las atrasadas ('periféricas') dentro de cada país. Tendencia a la acentuación de los desequilibrios internos, en ausencia de políticas deliberadas de integración nacional".

Frank Hinkelammert, en *Op. cit.*, pág. 132, expresa que el rasgo más destacado de la estructura subdesarrollada "reside en el hecho de que se inserta en la división internacional del trabajo mediante la venta de materia prima y la

desarrollada desde la región. Quizá por ello en la región el crédito bancario se usa poco (aun ciertas líneas de crédito supuestamente especiales para la región, no se usan), y la población local desconoce líneas de crédito existentes. Los trámites (quizás adecuados para el poblador urbano) resultan excesivos y engorrosos para el poblador rural. Las respuestas a la encuesta a productores de la región confirman tal situación. No se publican folletos informativos con las condiciones generales de los créditos disponibles para la región, ni se realizan otras actividades importantes de extensión crediticia.

Bajo capital relativo de la región y con tendencia a bajar más

Los recursos económicos de la región son proporcionalmente exigüos en relación con los de la provincia y del país. Los distintos mapas de distribución de la producción de los diferentes rubros de los sectores agropecuario e industrial muestran un notable vacío para la región Noroeste, y concentración en las áreas ricas en rubros tales como los siguientes: distribución de áreas sembradas de trigo, maíz, maní, girasol, alfalfa, centeno y sorgo granífero; distribución de las existencias de ganado bovino, porcino y ovino; distribución de la producción de leche; distribución de elevadores de granos y de la indus-

compra de bienes manufacturados... La industria de las regiones o países subdesarrollados surge como industria aislada que alimenta sus compras de medios de producción en los centros mediante la venta de materia prima de sus respectivos países... La industria es dinámica en su interior, pero no tiene capacidad para arrastrar al país entero en el proceso de industrialización. De esta manera, resulta un dualismo estructural que divide la región subdesarrollada en un centro sostenido por la fuerza productiva del enclave industrial y una periferia interna marginada de este proceso productivo. Aparentemente, se repite en el interior de la sociedad subdesarrollada la relación centro-periferia existente entre centros industrializados y zonas periféricas desequilibradas o subdesarrolladas en el plano del sistema capitalista mundial". Nosotros diríamos, "en el plano del sistema económico y social mundial", pues consideramos que el fenómeno excede las fronteras del capitalismo. Formulada esta reserva, las observaciones de Hinkelammert se aplican a la situación de la región que estudiamos en relación con el centro industrial de Córdoba, y con el del eje Córdoba-Rosario-Buenos Aires.

Roque Ferraro: *El desarrollo regional argentino*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1973, expresa que: "La falta de un adecuado nivel de interacción entre las provincias o entre las regiones que ellas componen, determina una integración meramente unilateral en el proceso de división del trabajo de áreas distintas con pocos productos primarios, sometidos frecuentemente a significativas oscilaciones en cuanto a sus precios y a las cantidades requeridas. Consecuentemente, las regiones periféricas no llegan a conformar un sistema integrado de áreas regionales de mercados y los núcleos menores localizados en la periferia sólo constituyen los denominados 'enclaves de drenaje' (José L. Coraggio, "Centralización y concentración en la configuración espacial argentina", Secretaría de CONADE, Buenos Aires, 1971), repitiéndose así en el orden interno en los países de menor desarrollo relativo, el mismo fenómeno de economías dominantes y dominadas que se da en el esquema de desarrollo centro-periferia a nivel internacional" (pág. 20).

tria derivada de la carne y de la leche. A pesar de las leyes de promoción industrial para la región, las inversiones industriales se localizaron fundamentalmente en la ciudad Capital y en otras ciudades de zonas más ricas de la provincia.

De acuerdo con los datos existentes, lamentablemente antiguos, (para 1959) el producto bruto de los departamentos de la región es sumamente bajo en relación con el producto bruto provincial (véase cuadro 27). Crece la distancia entre el nivel socioeconómico de la región y el de las áreas centrales. Reflejan esa situación la industrialización que se radica en la provincia fuera de la región y la población que permanece estancada y en retroceso en la región, como vimos en el capítulo 3.

La descapitalización se agrava porque con frecuencia quienes obtienen las mayores ganancias mediante la explotación de recursos de la región no reinvierten en ella, sino que lo hacen en los grandes centros de población, donde también realizan sus gastos de consumo.

Propietarios residentes fuera de la región

Las empresas más importantes de la región normalmente son filiales de empresas externas o pertenecen a propietarios ausentistas. Cuentan, por lo tanto, con capital y organización como para poder competir exitosamente con cualquier iniciativa local. Además, tienden a estar vinculadas con estratos sociales altos o medios de centros urbanos externos a la región.

Comercialización

La región depende en gran medida de mercados y de intermediarios externos, con alto costo de intermediación e incertidumbre en cuanto a precios, lo cual desalienta actividades que de otra manera serían rentables. Existe una necesidad sentida de formar cooperativas de comercialización, no concretada en hechos salvo excepciones (algunas cooperativas de productores de las zonas menos marginales).

Industrialización

El Noroeste de la Provincia de Córdoba se presenta como una región exportadora de materia prima hacia el resto de la provincia (ganado en pie, minerales, productos forestales, hortalizas, legumbres, cultivos industriales) sin un proceso previo de industrialización en la zona, salvo algunas excepciones (conservas de aceitunas, aceite de oliva, ciertas hortalizas y legumbres en conserva y fibra de palma). Nos extenderemos más en este tema al hablar de la estructura productiva y ocupacional de la región.

El sector público tiene una pequeña concentración industrial en la zona, consistente en los talleres ferroviarios de Cruz del Eje, por ser dicha ciudad un nudo de ramales ferroviarios, pero aun allí su actividad disminuyó desde 1959, como también el número de obreros que trabajan en tales talleres.

Gasto público

Aunque no disponemos de información estadística necesaria para su comprobación o refutación, estimamos que el gasto público tiende a concentrarse más en las áreas ricas y urbanas que en la zona que estudiamos. La concentración administrativa y de servicios públicos en las ciudades de Córdoba y Buenos Aires sugiere la plausibilidad de las suposiciones acerca de la concentración del gasto público en estas ciudades.

2. DEPENDENCIA POLITICA

Las posibilidades, recursos y oportunidades en el nivel económico, social, cultural y tecnológico están condicionados por la distribución del poder⁴⁵ (y viceversa).

La dependencia política de la región incluye:

Dependencia legal

Los poderes legislativo y judicial tienen asiento fuera de la región, en los centros provincial y nacional de poder político. Si bien la población de la región tiene representantes en los cuerpos legislativos provinciales, tal representación es exigua. Según el artículo 44 de la Constitución Provincial la representación en la Cámara de Diputados es proporcional a la población, por lo cual esta región, de escasa población y densidad poblacional tiene poco peso numérico en dicha Cámara. Igualmente, de acuerdo con dicha Constitución los departamentos con población inferior a 60.000 habitantes tienen un senador; 2 senadores los departamentos de hasta 100.000 habitantes, y 3 senadores los departamentos de más de 100.000 habitantes. Los 11 departamentos del Noroeste tienen menos de 60.000 habitantes cada uno, mientras que en el resto de la provincia hay sólo 4 departamentos en estas condiciones, y los restantes 10 departamentos tienen mayor población.

⁴⁵ Como expresa Prebish en *ILPES-ILDIS, Planificación...*, *op. cit.*, pág. 406, el rasgo socioeconómico de amplios sectores de la población se debe a la "falta de poder político y sindical de esas masas postergadas". En el caso del Noroeste cordobés, nos referiremos a la falta de articulación política y gremial en el capítulo 9.

La Constitución Provincial no exige que los senadores sean residentes en el departamento al que representan, por lo cual frecuentemente residentes de Córdoba asumieron la representación senatorial de los departamentos pobres de la región.

En cuanto al Poder Ejecutivo, el gobernador es elegido por la población, tomando a Córdoba como distrito único, y por elección directa, por lo cual el peso de los departamentos del Noroeste es escaso o prácticamente nulo. Además, el gobernador reside en Córdoba, a cuyos ambientes y grupos de presión se halla expuesto.

De acuerdo también con la Constitución Provincial, en cada departamento "habrá un empleado civil superior, con el nombre de Jefe Político, bajo la inmediata dependencia del Gobernador de la Provincia" (Art. 168).

Los jueces son elegidos por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Legislativo. Hay Juzgados de Primera Instancia en Villa Dolores, Cruz del Eje y Deán Funes, pero los de Segunda Instancia están siempre fuera de la región.

El poder municipal tiene escasas atribuciones y funciones (véase capítulos 7 y 8). Además, los municipios tienen jurisdicción solamente sobre centros urbanos de más de 500 habitantes, quedando el resto del territorio y población como espacios vacíos de autoridad local, dependientes directamente de Córdoba. Desde 1971, por ley provincial N° 5286 se dispuso poner bajo autoridades municipales tales espacios vacíos de autoridad local, pero esas normas no se aplicaron aún.

*Dependencia en la práctica (véase capítulos 7 y 8)*⁴⁶

En congruencia con la dependencia legal señalada, el funcionamiento del aparato estatal y administrativo, en la práctica⁴⁷, refuerza tal dependencia política en una serie de aspectos:

a) Planes y programas de distintos sectores de la administración pública se elaboran, deciden y sancionan en la Capital Federal o en

⁴⁶ R. M. Ferraro: *Op. cit.*, pág. 144, en relación a Argentina, expresa que frente a la descentralización constitucional, institucional y de la administración pública, "existe un exceso de centralización burocrática por falta de delegación de autoridad y responsabilidad, o sea una deficiente delegación de funciones en los organismos y unidades subordinadas. De ahí que las razones fundamentales que asisten a la división territorial del poder gubernamental —libertad, igualdad y bienestar—, en los hechos quedan bastante restringidas".

⁴⁷ Afirma Eduardo Neira Alva que "hay indicaciones de que los sectores tecnocráticos del gobierno favorecen, en general, una cierta descentralización regional, posiblemente como consecuencia de presiones intelectuales a las cuales dichos sectores están más expuestos por razones profesionales. Sin embargo, el centralismo es una tendencia no sólo tradicional en América latina, sino que parece haberse reforzado últimamente" ("Las políticas de desarrollo regional en América Latina", en *ILPES-ILDIS, Planificación...*, *op. cit.*, pág. 248).

la ciudad de Córdoba, y los funcionarios o empleados residentes en la región se limitan a ejecutarlos (véase sobre este tema el capítulo 8). Cuando surgen problemas en la aplicación de planes, programas o políticas, estos funcionarios locales deben comunicar la novedad a Córdoba o Buenos Aires, donde se realizan (o no) los ajustes correspondientes. Muchas veces estos ajustes no se realizan por dificultades de comunicación, falta de receptividad, de información o de interés por parte de la autoridad residente en la capital.

b) Las reparticiones públicas con asiento en la región actúan normalmente como meras delegaciones y dependencias de los organismos centrales.

c) Los funcionarios y empleados de la zona son designados, promovidos y removidos por las autoridades centrales, por lo cual es común la gestoría para lograr cargos en la región, o para preservarlos. Las influencias, las recomendaciones y el favoritismo son factores decisivos para designaciones y remociones o traslados, existiendo escasa estabilidad en la función pública.

d) La dependencia se acentúa por la estructura de relaciones informales. Los grupos de presión de las áreas centrales o ricas tienen mejores posibilidades que los de las regiones periféricas para influir sobre las decisiones y políticas gubernamentales que afectan a estas regiones. Tales grupos de presión centrales están cerca de los centros de decisión y, por lo tanto, no conocen los problemas y realidades regionales, pero conocen cómo atravesar los laberintos burocráticos, y por contactos personales e influencias pueden eliminar trabas y pasos intermedios que a otros frenan. Además, los más poderosos tienen asesores que les ayudan a emplear con la máxima eficiencia la compleja "botonera" burocrática, para aprovechar al máximo los beneficios que pueden derivarse de apretar cada "botón" (véase el capítulo 7).

e) Ilustración de lo que decimos es la observación de que muchos de los adelantos que se consiguieron para la región (ejemplo, teléfono para una población) se obtuvieron como resultado de la intervención de propietarios ausentistas o veraneantes con peso político en Córdoba o Buenos Aires. Se hacen, por lo tanto, comunes comentarios como el siguiente: "los dueños de la... (campo de la zona) tienen amistades que a lo mejor consiguen la luz para el pueblo".

f) Los dirigentes en la región muchas veces refuerzan su liderazgo haciendo conocer sus contactos con grupos de poder en Córdoba o en Buenos Aires, a través de los cuales pueden obtener ventajas para la región.

g) El funcionamiento de los partidos políticos, lejos de corregir esta situación, la refuerza: los partidos políticos tienden a preocuparse más por complacer y favorecer a las áreas urbanas y regiones densamente pobladas, por su mayor caudal electoral; y a favorecer y escuchar a las comunidades más organizadas que cuentan con organizaciones (gremiales, políticas, etc.) fuertes, capaces de protestar y hacer presión efectiva creando riesgos para los políticos que no las compla-

cen. Por lo tanto, estas regiones escasamente pobladas y prácticamente carentes de organizaciones (gremiales y políticas) y de capacidad de protesta, tienen escaso peso en la orientación y decisiones de los partidos políticos.

h) A lo dicho se agrega que los dirigentes de partidos políticos tienden con frecuencia a anteponer el interés partidario al regional, estando el primero definido por las áreas urbanas que son las de mayor peso demográfico.

i) En la encuesta realizada se preguntó a los dirigentes políticos locales entrevistados: "Para solucionar los problemas locales, ¿adónde concurren?" Se destacaron respuestas como las siguientes: "A Córdoba, por la relación de dependencia"; "A Córdoba, porque allí están las reparticiones"; "Forzosamente a Córdoba; allí están los ministerios y reparticiones, y también vamos al orden nacional".

En la encuesta realizada a médicos de la región se les preguntó si fue tomada en cuenta su opinión en la elaboración de los programas de salud para la zona. Solamente 6 de los 28 médicos encuestados respondieron afirmativamente, y aun esos 6, al preguntárseles en qué forma fue tomada en cuenta su opinión, no expresaron la forma específica, salvo diciendo que asistieron a reuniones o integraron comisiones.

En la referida encuesta, en el cuestionario para intendentes, funcionarios y técnicos gubernamentales, se preguntó a éstos: "12. ¿Qué grado de autonomía tiene la repartición?". "13. ¿Puede dar ejemplos de las decisiones que toma por sí mismo sin consultar a Córdoba o Buenos Aires?". "14. ¿Puede dar ejemplos de los problemas que usted debe comunicar a Córdoba o Buenos Aires para que ellos decidan?".

De las respuestas a tales preguntas, resulta que lo fundamental (presupuesto, normas, decisiones importantes) se resuelve en el nivel central, mientras que la autoridad local (intendente, jefe de ferrocarril, delegado de hidráulica, gerente de banco, jefe de distrito de vialidad, delegado de la dirección de minería, etc.) solamente puede resolver asuntos pequeños e inmediatos, de acuerdo con márgenes, criterios, autorizaciones, etc., fijados por las autoridades centrales (ejemplo, pueden hacer compras de hasta \$ 2000.— ó \$ 3000.— sin consultar).

Al responder los dirigentes políticos a "14. ¿Qué relaciones tiene esta zona con las ciudades de Córdoba y Buenos Aires?". "15. ¿Depende de estas ciudades?". "16. ¿Puede dar un ejemplo?", formulan comentarios como los siguientes: "La gran influencia de la Capital Federal y Córdoba nos mantiene en continua dependencia ante la importancia de los movimientos políticos de esas ciudades"; "Dependemos de esas ciudades para los trámites administrativos en general".

Implicaciones de la dependencia política

a) La urbanización, que parece, en general, mejorar la situación de mayorías, puede tener efectos de agudizar la situación de marginalidad

de minorías rurales o periféricas. En efecto, las mayorías tienden a preocuparse de los problemas que las afectan directamente, y volcar en esa dirección su peso político, quedando los sectores marginados olvidados y desprotegidos.

b) Como consecuencia de la centralización, se observa la discontinuidad de obras y programas en la región, derivada de los cambios políticos en el nivel nacional y provincial. Ello determina la paralización de muchas obras públicas.

c) Otras obras públicas en la región quedan inconclusas debido a que diferentes organismos centrales están encargados de sus distintos aspectos (véase capítulo 5).

d) La centralización política es también factor importante para determinar la falta de adaptación de servicios (de educación, salud, extensión agropecuaria, etc.) a las características y necesidades regionales (véase capítulo 8). Por lo tanto, es lógico que esas comunidades condicionen su esperanza en esfuerzos de cambio y desarrollo, a contar previamente con apoyo externo claro, efectivo, constante y seguro (véase capítulo 10).

e) Las implicaciones de la dependencia política se agravan por el hecho de que la administración pública es fuente importante de empleo en los centros urbanos de la región. Por lo tanto, para lograr acceder a esta tan codiciada fuente de trabajo en una región de alta desocupación, se magnifica el valor de los contactos y relaciones políticas con el área central. Los amigos políticos influyen mucho al respecto.

f) La creación artificial de empleos a través de la administración pública en la región no es factor que estimule el desarrollo, sino que, por el contrario, refuerza en la comunidad urbana del área deprimida los hábitos burocráticos y las actitudes pasivas.

3. DEPENDENCIA CULTURAL

También en lo cultural, la relación de la región con su contexto es más de dependencia que de interdependencia.

El desequilibrio que se da en los niveles económicos y políticos, determina:

a) La baja rentabilidad de las actividades destinadas a desarrollar y preservar valores locales (arte local, artesanías, folklore, etc.), no solamente por la subvaloración de lo local y primitivo, sino por los altos costos de intermediación y la incapacidad de la población local para competir comercialmente con las grandes empresas y los productores y comercializadores en gran escala de los grandes centros.

b) El poder derivado de la desigualdad económica y política lleva a una sobrevaloración de los elementos culturales asociados a los grupos y países dominantes, lo cual se difunde por los medios de comunicación de masas y el comercio. Por una tendencia a la con-

gruencia (se considera que lo que parece mejor en un aspecto lo es en todos) y al predominio de grupos de referencia polivalentes, los gustos y las modas externos tienden a preferirse a los locales, sin un proceso de integración creativa que respete lo exógeno y lo endógeno.

c) El sistema educativo y cultural oficial, con amplios recursos y poder, se presenta a las comunidades locales como la vía de acceso a otros bienes más amplios, con una elevada valoración de lo exógeno, sin destacar el valor de las culturas o subculturas locales.

d) El sistema educacional y cultural oficial cuenta con un impresionante desarrollo heredado de la acumulación cultural, científica y tecnológica occidental y universal, que es presentada como cristalizada en un producto último, sin la necesaria autocrítica. Esta falta de autocrítica le hace perder precisamente la capacidad de integración y síntesis de nuevos elementos, capacidad que permitió aquel desarrollo cultural, científico y técnico (véase capítulo 8).

Ilustraremos a continuación los problemas de depredación de los recursos de la región, invasión de elementos culturales exógenos, limitación de procesos culturales propios de la región y la influencia que distintas variables (sistema educacional, comercial, productivo, etc.) tienen sobre la dependencia cultural.

Pérdida de los recursos culturales de la región

Esta pérdida se produce por diversas causas:

a) Los objetos de valor arqueológico y documentos históricos son llevados fuera de la región por personas o instituciones.

b) Los valores y objetos culturales de la región no han sido suficientemente estudiados, recogidos y sistematizados.

c) Los pobladores locales, al no conocer técnicas y procedimientos aptos para la extracción y preservación de objetos arqueológicos, favorecen su destrucción, a veces por el mero contacto con el aire.

Veamos ilustraciones específicas de cómo se operan estos procesos de pérdida de valores culturales:

En la zona bajo estudio existen importantes yacimientos arqueológicos conocidos: el de Cerro Colorado y el de Charquina. Antropólogos consultados expresan que "el desconocimiento del valor trascendental de los «garabatos» o una alarmante indiferencia hacia ellos están llevando a una irreparable destrucción si no se toman los recaudos necesarios".

Informantes clave entrevistados en el área de Cerro Colorado (famoso por sus pictografías rupestres) comentaron el verdadero saqueo de que fue objeto la zona por personas que se llevaron buena parte de sus piezas arqueológicas. Los lugareños en general no lo viven como saqueo.

Informantes clave en la zona de Ciénaga del Coro comentan que "a Charquina viene gente de la Universidad, gente de arqueología, a sacar

restos de una civilización indígena". Agregan: "Acá en Charquina hay morteros y cuevas con pinturas, viene gente de Córdoba y hace excavaciones; han encontrado muchas cosas; las llevan a Córdoba".

Para ampliar esa información, consultamos a antropólogos de la ciudad de Córdoba, quienes coinciden en afirmar que en algunos casos las excavaciones son llevadas a cabo por gente capacitada y consciente, y los productos extraídos llevados a lugares oficiales. En otros casos, personas sin criterio ni interés científico realizan excavaciones (interrumpiendo la labor de recuperación) y dañan las piezas con el único fin de lucrar con ellas. Expresa un antropólogo: "los traficantes sacan piezas por su cuenta y las venden a precios altísimos; pretenden incluso realizar la venta en los museos; en contraste, la gente del lugar (engañados por la creencia de que se hacen las excavaciones buscando oro) cavan también y lo que encuentran lo venden por baratijas".

Intendentes, maestros y otros informantes clave en la zona confirman su conocimiento y pasividad frente al proceso de destrucción, comercialización y exportación de sus tesoros arqueológicos y antropológicos.

Influencia local de valores externos a la región

La limitación de los procesos culturales propios de la región se refuerza por la invasión de elementos culturales exógenos. Valores externos influyen sobre el arte autóctono (artesanía, tejeduría, alfarería) así como sobre el lenguaje, los motivos de elaboración literaria y musical, etcétera.

La artesanía local va desapareciendo, carente de una buena organización laboral y económica, que permita adoptarla como medio de vida.

La insuficiencia de estímulos educacionales para la creación cultural autóctona (artesanía, arte local, etc.); la falta de cooperativas u otros mecanismos para producir y comercializar con buenos resultados económicos las artesanías locales; la falta de suficiente apoyo, estímulo y contralor estatal conspiran para que se pierda la tradición cultural y artística local.

En la región se leen los diarios de Córdoba (si se lee algún diario), a veces de algunas provincias vecinas y excepcionalmente de Buenos Aires. Sólo existen unos pocos diarios y periódicos locales, de escasa circulación.

Es notable la influencia europea y extranjera en el arte local. Influye mucho en esto la necesidad de adecuarse a las expectativas del turista y de ganar más vendiendo más productos a menor costo, o sea produciendo en serie en función de gustos de mercado y no de valores autóctonos. Tenemos así que en la región existen fábricas que hacen objetos en serie y luego los reparten en lugares de venta aislados, donde algún turista puede suponer —al adquirirlos— que compra una

pieza única de manufactura local, como en realidad se nota en ellas imitación de alfarería del norte del país o de otros motivos. Los propios vendedores a orillas de los caminos nos comentaron que ellos reciben tales objetos de fábricas (a veces ubicadas en Buenos Aires) o de sus intermediarios.

4. DEPENDENCIA TECNOLÓGICA

Veremos que la moderna revolución de aspiraciones llega con sus atractivos a la región a través de los más variados medios de comunicación, propaganda, comercio, educación, etc. (véase capítulo 10). En ese contexto, la comunidad local siente necesidad de una tecnología que le permita satisfacer tales nuevas aspiraciones. Esa necesidad se refuerza por el hecho de que la dependencia económica, política, cultural y social deja en inferioridad de condiciones —y en situación de dominado, explotado e indefenso— a quien no tiene un instrumental tecnológico adecuado para dar respuesta a tales expectativas.

La región que estudiamos no tiene centros tecnológicos propios aptos para permitirle salir airosa en esta competencia. Depende en buena medida de técnicos externos a la región, formados en instituciones externas a ella, y que aplican técnicas elaboradas también fuera de la región (y generalmente fuera de la provincia y del país).

La dependencia tecnológica de la región respecto de la provincia y del país es una versión agravada de la dependencia tecnológica del país respecto del extranjero⁴⁸.

Ilustramos ahora la forma de concretarse la dependencia tecnológica, sus implicaciones y la deficiencia de la acción estatal al respecto.

Forma en que llegan los aportes técnicos externos

Las directivas y metodologías traídas para su aplicación en la región son usualmente puestas en práctica sin una previa reelaboración en función de las características y necesidades locales.

En efecto, en materia de educación, salud, extensión agropecuaria y demás servicios públicos se aplican planes y métodos elaborados en Córdoba y Buenos Aires (según sea la jurisdicción de que dependa

⁴⁸ La unilateralidad en la dependencia tecnológica entre regiones dentro de un país es similar a la que se da entre países. Véase por ejemplo el comentario de S. J. Patel, en Stanzick y Schenkel (comps.): *Ensayos sobre política tecnológica en América Latina*, Quito, ILDIS, 1974, pág. 114, quien expresa: "En el intercambio de tecnología entre los países desarrollados, la tecnología fluye usualmente en ambas direcciones: en consecuencia cualquier país particular es al mismo tiempo un receptor y un proveedor de tecnología. En la transferencia de tecnología de los países desarrollados a los subdesarrollados encontramos que la tecnología fluye usualmente en un solo sentido. En consecuencia las limitaciones del mecanismo del mercado se acumulan contra los países en desarrollo, en lugar de compensarse".

el organismo de aplicación), o aun en el exterior del país, sin la necesaria adecuación a las realidades regionales y zonales. No se desarrolla tampoco una acción local de innovación tecnológica para tal adecuación (este tema se trata en el capítulo 8).

En el sector educacional los informes de los inspectores de enseñanza primaria de la región no dan noticia ni de que se hayan dado directivas para que el personal docente introduzca innovaciones técnicas a título experimental en la enseñanza, ni de que en la zona se hubieran llevado a cabo tales tipos de innovaciones. Aun cuando se diesen, si los inspectores no las detectan, recogen, evalúan y difunden pueden morir allí donde nacieron (este tema será tratado en el capítulo 8).

En el sector salud observamos que los médicos son poco estimulados por las autoridades del sector para que realicen esfuerzos para adaptar planes y programas formulados en el nivel central a las características de la comunidad (véase en el capítulo 8 la información cuantitativa relacionada con este particular).

En el tema de desarrollo y extensión agropecuarios, observamos que el 67 % de los productores de zonas de secano y el 71 % en las zonas de riego manifiestan que el gobierno no estimula a experimentar nuevas formas de trabajo ni de cultivo. Es común la desconfianza en el ingeniero agrónomo, que no tiene en cuenta las experiencias y conocimientos locales.

En el sector vivienda, no se observó en la región desarrollo alguno de viviendas adecuadas para elevar los niveles de vida (especialmente evitando el grave flagelo de la enfermedad de Chagas), construidas con elementos locales y adecuados a las necesidades y costumbres de la zona. Se da el tránsito brusco (cuando se produce algún cambio) del rancho paupérrimo a la casa de material al estilo urbano central. No se dan campañas de importancia para el mejoramiento de las viviendas locales respetando su estilo.

Vemos que en las distintas áreas de cambio tecnológico, aunque verbal y formalmente pueda estimularse la innovación y adecuación creativa a la realidad local, no se da una acción suficiente para ello en la práctica. Hay carencia de condiciones para ello al faltar trabajo en equipo, apoyo metodológico, experimentación planificada y controlada, participación activa de la población local y difusión de innovaciones.

En este aspecto de la innovación tecnológica se produce en el nivel local y regional el fenómeno que observamos en otros estudios como característico problema de nuestras organizaciones complejas y de nuestra burocracia: la falta de integración de elementos técnicos y legos, de los aportes consagrados por la experimentación científica y técnica, con el aprendizaje de la experiencia y la orientación del sentido común⁴⁹ (véase también capítulo 5).

⁴⁹ Este tema lo desarrollamos en Adolfo Critto: *Innovación y burocracia*.

En el caso que estudiamos, lejos de producirse la integración entre el sentido común, experiencia y elaboración propia de la comunidad local y los aportes técnicos, se produce una clara contraposición, con cierto desprecio recíproco, que termina cuando una de las partes (la comunidad local) se da por vencida entregando sus hijos a la nueva aculturación exógena, al valorizar la tecnología externa y descuidar y despreciar la propia. Irrumpe así toda la tecnología del tractor, de la mecanización, de los insecticidas y antibióticos, del confort moderno con todos sus efectos disruptivos, y se pierden las defensas basadas en la adecuación tecnológica sencilla al ambiente tradicional. La población local pasa a quedar a merced de la nueva dimensión tecnológica, con sus ventajas y sus riesgos.

En la medida en que no se desarrolle inductivamente una tecnología regional y no se integren a ella los aportes externos, habrá una pérdida de los aportes tecnológicos de la región y no se logrará un verdadero enriquecimiento tecnológico de ésta. Muchas técnicas así extrapoladas desde otros contextos seguirán fracasando. Cuando se enfrentan un viejo productor y un ingeniero agrónomo se confrontan dos tecnologías igualmente valiosas y, si se desprecian entre sí, ambas terminan en el fracaso. Fracasen ingenieros y prácticos.

En el sector productivo, no se forman en la región grupos de intercambio y elaboración tecnológica en equipo, como existen en zonas agropecuarias más avanzadas en el país (Grupos CREA). Entretanto, se continúa empleando —como dicen informantes clave— “métodos añejos, que dificultan la producción”, o se llega a depredaciones del medio mediante explotación irracional de bosques, desmontes y aradas que favorecen la erosión, todo por no existir mecanismos y procesos tecnológicos para elaborar respuestas regionales adecuadas a problemas propios.

Influencia estatal en la dependencia tecnológica (véase sobre este tema también el capítulo 8)

Frente a la situación de tradicionalismo tecnológico regional, el Estado tiene la responsabilidad principal de tender un puente de integración tecnológica hacia la región. Sin embargo, la rutinaria aplicación de planes, sin contemplación y evaluación de resultados, sustituye al cuidadoso desarrollo de tecnologías para optimizar el cumplimiento de objetivos sociales, humanos y políticos al servicio de la región (véase capítulo 7) y los técnicos tienden a sobrevalorar su teoría unilateralmente.

Por ejemplo, algunos técnicos de organismos estatales se llevaron datos de la zona pero nunca informaron a los productores sobre los

resultados, por lo cual a éstos de poco les sirven tales experimentos. Este es un ejemplo de cómo se concibe a veces el organismo de apoyo tecnológico como servido por el productor y no a su servicio.

En la encuesta realizada, el 70 % de los productores de zona de secano y el 89 % en zona de riego afirmaron no recibir ningún asesoramiento del gobierno. En el capítulo 8 daremos más ejemplos sobre este tema.

Implicaciones de la dependencia tecnológica

El desarrollo tecnológico es un factor fundamental para romper otros tipos de dependencia, o para reforzarlos, dentro del sistema de confrontación de fuerzas propio de las relaciones que se den entre países y entre regiones. Por ello, resulta particularmente grave la situación observada en la región, en materia tecnológica.

Un grave riesgo que encierra la dependencia tecnológica reside en que la tecnología de las regiones ricas está hecha al servicio y a la medida de los problemas y necesidades de tales regiones, muy distintos de los de las regiones deprimidas⁵⁰. Por ejemplo, no se espera que los grandes centros de investigación médica europeos, norteamericanos o rusos pongan su énfasis investigativo en el estudio de las causas de malnutrición infantil y de la enfermedad de Chagas (causas, naturaleza, soluciones) que no les afecta. Sin embargo, nuestros recursos de investigación sanitaria se dedican en gran medida a seguir la línea de investigaciones que cuentan con el aval de prestigio que da la moda científica internacional, y descuidan en gran medida gruesos problemas de salud propios de comunidades en nuestro nivel y situación social, por atender a temas más refinados que afectan a pueblos que superaron ya sus grandes flagelos regionales.

Estos gruesos problemas de salud afectan gravemente a las áreas geográficas marginadas, tal como la que estudiamos, y a los estratos bajos de la población. En cambio, la población urbana de nivel socioeconómico más elevado tiene en alguna medida problemas de salud

⁵⁰ Ilustrativo es el comentario de Pedro Vusković "Algunas experiencias del desarrollo latinoamericano" en ILPES, en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria S.A., 1970, pág. 137, en que expresa: "La mayor parte del esfuerzo se concentra en el sector moderno, donde van a incorporarse las técnicas más adelantadas de las economías industrializadas que están diseñadas para situaciones que se caracterizan por la escasez relativa de mano de obra y abundancia de capital, la capacidad de absorción de población activa es limitada. He aquí la primera contradicción entre unos ritmos altos de crecimiento demográfico y un esquema de desarrollo que, por su propia índole, acrecienta lentamente las oportunidades de empleo. Su consecuencia es la amenaza de niveles crecientes de desempleo o la acumulación de subempleo en sectores relativamente estacionarios...".

similares a los de las grandes sociedades postindustriales⁵¹. Como a estos grupos urbanos pertenecen los responsables de decisiones sobre asignación de recursos y esfuerzos a distintas metas investigativas y tecnológicas, se explica su falta de sensibilidad por la investigación y acción tecnológica para la superación de problemas de salud que afectan a regiones y estratos marginados, a los que no pertenecen.

La dependencia tecnológica anotada en la región es un importante factor explicativo de los elevados índices de problemas sanitarios (mortalidad infantil, malnutrición infantil, infección chagásica, etc.), de educación (repetición y deserción escolar, niveles educacionales formales, etc.), producción (agropecuaria, industrial, minera, producto bruto, etc.), infraestructura (electricidad, agua, comunicaciones, etc.) observados en la región (capítulo 3).

La tecnología exógena es útil y de fundamental importancia en la medida en que se integre inductivamente con aportes locales. Sin embargo, la falta de valorización de los aportes locales hace que los propios habitantes (véase capítulo 10) de la zona favorezcan la importación tecnológica sin integración de elementos de experiencia y tecnología regional. La coincidencia de técnicos y población acerca de la falta de expectativa de integración de elementos exógenos y endógenos y de búsqueda de tal integración, refuerza la tendencia a la rígida invasión tecnológica sin adecuarse a la realidad regional.

Veremos más sobre este tema al hablar de la inadecuación de los servicios a las diferencias, necesidades y realidades regionales y locales (capítulo 8).

⁵¹ Refiriéndose a la situación en Chile, E. De Kadt: "Aspectos distributivos de la salud en Chile", *Bienestar y Pobreza*, Ed. Nueva Universidad, Santiago de Chile, 1974, pág. 137, expresa: "Al igual que en otros países y regiones, en Chile el sistema de salud es, en gran medida, una 'copia' del imperante en las naciones industrializadas, caracterizado por la prioridad que otorga al aspecto 'curativo'. Esta aplicación de modelos importados es contraproducente, principalmente, por dos razones. En primer lugar, porque, pese a toda su sofisticación, la tecnología médica 'avanzada' se demuestra incapaz de combatir las enfermedades que afectan principalmente a los pobres: y entre estos últimos, en forma específica, a los niños de los países subdesarrollados".

"En segundo lugar, los modelos 'importados' han sido elaborados a partir de una realidad muy distinta de la de los países pobres. Por eso su aplicación en éstos no contribuye a solucionar sino que, por el contrario, empeoran el problema de la distribución de los servicios de salud, y, por ende, el de la salud misma. En efecto, los vendedores de equipos e instrumentos —provenientes de los países industrializados— y los médicos especialistas presionan por introducir técnicas, material y hasta las aspiraciones de la 'medicina moderna'. Estos adelantos se instalan en hospitales y centros que sirven a las zonas más densamente pobladas, lo que explica no sólo las diferencias abismantes entre las áreas rurales y las urbanas, sino, además, las que dentro de las ciudades se observan entre quienes perciben altos ingresos y aquellos que carecen de medios para obtener atención médica especializada en caso necesario".

La situación descripta por E. De Kadt para Chile tiene similitud con la que comentamos en la región argentina bajo estudio. Véase nota 89.

5. DEPENDENCIA SOCIAL Y DEMOGRAFICA

El proceso poblacional asume una forma de refuerzo circular del proceso global de dependencia regional. En efecto, la pérdida del elemento joven al comienzo de su actividad productiva refuerza la incapacidad de la región para salir por sí misma de su estancamiento y determina que la población que permanece en la región pueda, con su esfuerzo, apenas mantener su nivel de subsistencia (como vimos en el capítulo 3).

Se trata de una pérdida no sólo del elemento productivo sino muchas veces del más dinámico, con mayores aspiraciones, con mayor capacitación y con una mejor disposición para la innovación y para afrontar riesgos.

Además, como vimos en el capítulo 3, la concentración poblacional urbana acentúa la desigualdad y dependencia de las zonas deprimidas, pues se tiende a prestar atención política y económica a las más pobladas, considerándose que allí rinde más invertir.

Dependencia en distintos planos de la vida social

El sistema de estratificación y movilidad social en la región depende del sistema de movilidad y estratificación en la sociedad más amplia, y las metas de ascenso social de los habitantes de la región se hallan frecuentemente fuera de ella en los grandes centros urbanos, en particular en Córdoba y Buenos Aires⁵².

Los valores centrales, en torno de los cuales gira la estratificación y movilidad social en los grandes centros urbanos externos a la región, tienden a tomarse también como pautas en ella, a través de su conocimiento por intermedio de los medios de comunicación de masas y de otras formas de comunicación.

Las pautas propias de los sistemas centrales de educación, salud, vivienda, hábitos de consumo y formas de producción, generados en los centros externos, tienden a ser fielmente reflejados en los hábitos y preferencias de los pobladores de la región a medida que incrementa el contacto de éstos con el mundo externo.

Se van así asimilando las pautas de la sociedad urbana moderna (proceso de socialización anticipatoria grupal y regional), sin un proceso de integración que permita valorizar y rescatar los rasgos positivos de la vida social local y regional.

⁵² R. Atria, J. Alvarez y otros: *Ciencia y mito en el análisis social*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1972, pág. 125, expresan que los escritos de la dependencia "A través de sus interpretaciones ofrecen dar respuestas a la preocupación principal de nuestros conflictos sociales, la preocupación por los problemas del desarrollo económico y social, a través de sus interpretaciones de la articulación de intereses de grupos, clases y sectores de los centros dominantes con los intereses de clases, sectores y grupos de las sociedades dependientes".

También la región tiende a depender de los centros urbanos dominantes con respecto a pautas y formas de relaciones familiares, relaciones de trabajo, relaciones grupales y comunitarias, cooperación y conflicto, relaciones sociales primarias y secundarias, organización social, objetivos políticos ideológicos y sociales, y relación de los individuos con los grupos. Las normas que rigen todos estos tipos de relaciones en los grandes centros urbanos tienden a ser adoptados por las comunidades de las regiones deprimidas. Los líderes de estos centros y sus grupos de mayor prestigio tienden a tomarse como grupos de referencia positivos polivalentes en las regiones deprimidas.

Implicaciones de la dependencia social

La dependencia social resulta, en gran medida, del halo de éxito y superioridad que dan a los centros de poder político, económico y tecnológico estos tres poderes y sus espectaculares concentraciones culturales. Ello hace pensar que los hábitos y las pautas sociales asociados a tales concentraciones de poder y recursos son positivos para el hombre de la región marginal, y le darán las satisfacciones que a través de ellas busca.

Por el contrario, los hábitos de relaciones impersonales, individualismo, competitividad, búsqueda de lucro, materialismo, valoración de lo artificial, condicionamiento de las lealtades, pérdida de la solidaridad, etc., invaden a veces las comunidades socioeconómicamente deprimidas con sus efectos negativos, sin proporcionarles en cambio mayores beneficios y sin que ni siquiera estas comunidades gocen de los beneficios tecnológicos, económicos, culturales y políticos a los cuales están comúnmente aparejadas tales pautas de conducta social.

Se trata de una forma de dependencia social por la cual se acatan las normas de conducta y pautas de valoración impuestas por los grupos dominantes, sin compartir los beneficios que para estos grupos dominantes implica la adopción de tales pautas.

Son pautas que en alguna medida sancionan, refuerzan y confirman la dependencia y dominación de las comunidades de regiones socioeconómicamente deprimidas. Estas se someten así a las reglas de juego que las comunidades dominantes fijan, de manera de valorizar al máximo lo que ellas ya poseen y de lo cual las regiones deprimidas carecen. Puede ocurrir que miembros de éstas pasen individualmente a integrarse en las comunidades beneficiadas participando en sus beneficios, pero es mucho más difícil que una comunidad rezagada pueda mejorar notablemente su situación.

6. DEPENDENCIA EN OTROS NIVELES

Hasta aquí hemos hablado principalmente de las relaciones de interdependencia entre la región y su exterior. Sin embargo, es impor-

tante el hecho de que el mismo tipo de desequilibrio, dependencia y relaciones asimétricas se da dentro de la región, entre áreas más y menos desarrolladas. En particular Villa Dolores, Cruz del Eje y Deán Funes ejercen esa hegemonía respecto de otras áreas menos favorecidas de la región. Pero ciudades menores repiten el mismo cuadro. Un ejemplo que analizamos en 1964 fue el siguiente: la leña y la cal producida en Cruz de Caña (pequeño villorrio aislado) se llevaba a través de un camino largo y montañoso hasta Soto (centro urbano zonal donde estaba el horno de cal) en lugar de quemar la cal en Cruz de Caña. Esta última solución hubiera permitido ahorrar un doble flete y desarrollar Cruz de Caña, pero ésta cedía a su dependencia respecto de Soto.

Si observamos atentamente el cuadro de dependencia descripto, notamos que presenta similitudes con la dependencia nacional respecto de potencias extranjeras, tratado en numerosas publicaciones⁵³.

Podemos notar asimismo en los cuadros del capítulo 3 el contraste entre los departamentos más y menos deprimidos de la región noroeste de Córdoba. En estos últimos están los mayores centros poblados de la región (Villa Dolores, Cruz del Eje, Deán Funes, Soto, Villa General Mitre).

7. CONCLUSION. DEPENDENCIA, INTERDEPENDENCIA Y SUS IMPLICACIONES

La región Noroeste de la Provincia de Córdoba puede considerarse dependiente económica, política, cultural, tecnológica y socialmente de las áreas centrales, por ser incomparablemente superior su dependencia del exterior que su influencia hacia el mismo. Es por ello que, a pesar de existir sin duda cierto grado de interdependencia, hemos hablado fundamentalmente del fenómeno dominante, que es el de la dependencia de la región.

Existe, sin embargo, algún grado de dependencia de áreas externas respecto de la región: en particular, algunas zonas de las vecinas provincias de Santiago del Estero, La Rioja y San Luis, más deprimidas aún —o igualmente deprimidas— que la región que estudiamos, reciben la influencia de los principales polos de ésta. Cabe mencionar, como ejemplo de ello, que inmigrantes no calificados (en especial santiagueños) vienen atraídos por las miserables oportunidades de trabajo y condiciones de vida en la región, y a veces forman pequeñas villas de emergencia en los alrededores de los centros poblados (ejemplo, barrio Cofico, en las afueras de Villa General Mitre).

Desde luego, no podemos aquí hacer una excepción a la orientación general sociológica de que todas las relaciones son bilaterales.

⁵³ Véase nota 43. Véase además, por ejemplo, F. F. Cardoso: *Estado y sociedad...*, *op. cit.*, Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales — UNESCO, *Sociología del Desarrollo*, Buenos Aires. Solar-Hachette, 1969.

Las áreas centrales tienen también cierto grado de dependencia respecto de esta región marginal, en el sentido de que por un lado necesitan de sus aportes y, por otro lado, están comprometidas a darle un cierto apoyo e importancia, pues forman parte del espacio político, económico, social y cultural del cual los grandes centros son responsables y beneficiarios.

La mano de obra formada en la región presta servicios en buena medida durante su edad productiva en los grandes centros industriales. Los productos de la región (insumos agropecuarios y materias primas) también contribuyen a satisfacer las necesidades de tales centros. Y éstos pueden colocar parcialmente sus excedentes en la región.

Además, un principio moral, político y legal de solidaridad interna obliga a las áreas centrales a subvencionar las áreas periféricas (por ejemplo a través de empleos públicos que den trabajo en la región, obras públicas, etc.). Tal apoyo se basa también en razones prácticas, ya que cuanto más deprimida es la región más caro será apoyarla (al no poder resolver por sí misma sus problemas) y menos podrá cumplir funciones de fuente de recursos humanos, productos y mercados para las áreas centrales.

Existe además una fundamental razón de justicia histórica para tal compromiso de las áreas centrales con las periféricas. El desarrollo y avance económico, político y social de las primeras se favoreció por su dominación, explotación y succión de recursos humanos, económicos y culturales de las zonas periféricas.

La situación de dependencia anotada, a pesar de dar beneficios inmediatos a las áreas centrales o ricas, en definitiva puede ser para su daño. Ejemplos típicos son —además de las “deseconomías” de la concentración, que mencionamos en el capítulo 3— el alto costo económico y social que tiene, para los grandes centros urbanos, la inmigración desde las áreas deprimidas, con formación de villas de emergencia y requerimiento de costosos servicios para integrarlas en el ámbito urbano, con las consiguientes implicaciones de enfermedad, miseria, delincuencia y otras formas de desorganización social en la ciudad. Ejemplo es también el costo creciente de subvencionar áreas que no pueden subsistir por sí mismas.

A la postre, las zonas centrales y ricas tienen que realizar gastos para mantener en un nivel precario la subsistencia en las zonas deprimidas. Si estas últimas no hubiesen sido tan debilitadas por el desequilibrio de la dependencia, estarían en condiciones de satisfacer por sí mismas sus necesidades, y ello en un nivel muy superior al de mera subsistencia.

Contemplada así a mediano plazo —y no con visión restringida—, la ganancia que para los centros privilegiados implica la dependencia y la desigualdad es en definitiva un mal negocio, pues el desequilibrio del conjunto depara altos costos para el futuro, aun para las zonas ahora privilegiadas.

Quienes procuran minimizar la importancia de tal dependencia regional o geográfica señalan a veces como solución la posibilidad de que esas poblaciones de regiones deprimidas se trasladen a los grandes centros urbanos privilegiados, por ejemplo Buenos Aires. Sin embargo, pensamos que se trata de una imagen simplista y carente de realismo. Se corre el riesgo de “matar la gallina de los huevos de oro”, pues tanto Buenos Aires como otros centros importantes de servicios no pueden subsistir sino basados en un desarrollo productivo integrado en el territorio nacional, con adecuada y racional explotación de los recursos existentes.

Se olvida que la situación de las áreas centrales se originó y se mantiene en buena medida a costa de la totalidad de la nación o de la provincia, y que en la medida en que se desvanezca ese contexto pierden base de apoyo.

Los problemas de desarrollo que hoy sufre el país están condicionados —entre otros factores— por el desequilibrio en su desarrollo territorial y por la concentración descontrolada y desordenada de personas y recursos en determinados centros, con la devastación de amplias regiones.

Fallas en los estilos de toma de decisiones

1. SIGNIFICACION DE LAS FALLAS

Hemos observado, a través de nuestros trabajos referidos a la política del desarrollo social en Argentina⁵⁴, una serie de fallas típicas que se dan en los estilos de toma de decisiones⁵⁵ y que afectan las posibilidades de desarrollo en todos sus aspectos, incluso el social.

⁵⁴ En especial, Adolfo A. Critto: *Decisión, razón y desarrollo*, Centro de Investigación Social Aplicada, de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1970, y *Observaciones...*, *op. cit.*

⁵⁵ P. F. Lazarsfeld: *Op. cit.*, habla de un modo de explicación que llama de *strategy type*, haciendo referencia al "tipo de razonamiento implicado en la conducta de un individuo que se encuentra en una situación específica y debe decidir cómo proceder" (pág. 46). Luego de dar un ejemplo, expresa: "Mientras el órgano de toma de decisiones podría identificarse fácilmente en el ejemplo precedente, ello no ocurre cuando el determinante crucial reside en una élite gobernante o en otro estrato de la sociedad. Aquí se dice que se desarrollaron ciertas actitudes cruciales que encontraron expresión en acciones concretas" (pág. 47).

El tipo de explicación de los procesos argentinos que pretendemos realizar a través del análisis de estilos de toma de decisiones tiene un cierto paralelismo con este tipo de explicación. Entendemos que estos estilos se basan en situaciones históricas, valores, creencias, costumbres, actitudes, hábitos, relaciones sociales, relaciones de poder, etc., y en general factores culturales, sociales, políticos y económicos. Queremos analizar los fenómenos, situaciones y procesos sociales tomando como célula o unidad elemental las decisiones. En nuestro medio podemos considerar esos procesos y estilos decisivos en distintos grupos, estratos y regiones, pero en gran medida insensibles a sus determinantes, que escasamente se explicitan. A su vez, cada decisión va creando condiciones para futuras decisiones, en un proceso causal que es menester explicitar para comprender los fenómenos sociales. Luego Lazarsfeld habla de los "bosquejos de explicación dialéctica", que enfocan diversas líneas de desarrollo simultáneamente. Entendemos que nuestro enfoque también tiene elementos paralelos con este tipo de explicación. Se trata de analizar los procesos implícitos y explícitos en materia de decisiones, sobre el fondo que proporciona un esquema de decisiones o programación con pautas normativas para su optimización. Se trata de analizar estilos y procesos de toma de decisiones en función de una especie de complejo e inmenso juego de ajedrez subvacante: el actor trataría de ir lo más lejos posible en la previsión de movimientos, respuestas y resultados, aunque siempre quedan una serie de resultados, respuestas posibles y movimientos posibles, que no se pueden prever. Es imposible prever sin límites. Sin embargo, se podría avanzar en la previsión de nuevos pasos. A medida que el tiempo pasa los pasos se acercan, y la información y visibilidad se incrementan o mejoran.

De acuerdo con el marco normativo para la optimización de decisiones que

La situación depresiva que sufre la región se afianza y agrava como consecuencia de la particular agudeza con que se dan las fallas en los estilos de toma de decisiones, de las cuales depende el avance o retroceso regional.

De ninguna manera entendemos que se trate de problemas propios o exclusivos de la región, sino que tales fallas decisionales son características de los distintos planos de la vida argentina, y aun no son ajenas generalmente al resto de América latina⁵⁶. Sin embargo, consideramos que tales deficiencias afectan fundamentalmente al más débil —el hilo se corta por lo más delgado— y por ello sufren particularmente las regiones más deprimidas, como la que estudiamos.

Las fallas decisionales que afectan el avance de la región no son exclusivamente fallas de las decisiones de quienes la habitan o de las decisiones que se toman en ella, sino que se trata principalmente de las fallas en las decisiones que se toman fuera de la región, especialmente en los centros de concentración de la riqueza y del poder, tales como Buenos Aires y Córdoba. En estos centros se toman quizá las decisiones que más fuertemente condicionan la depresión regional, y sus fallas son fundamentales para explicar tal depresión. Ello se debe, en especial, a la situación de dependencia que comentamos en el capítulo 4.

proponemos, una de las condiciones es planificar imaginando previamente la interacción de factores y sus recíprocos efectos causales. Para poder preverlos es **menester** tener idea de relaciones causales generales. Y hacerlo previamente y no solamente en estudios históricos *ex post facto* del estilo de los citados por Lazarsfeld (pág. 49). Estos análisis del pasado pueden ayudar a aportar elementos para generalizaciones resultantes de experiencias, tamizadas y controladas mediante la aplicación del principio de consistencia, teniendo en cuenta el acervo informativo y explicativo anterior.

⁵⁶ Alfredo Calcagno y otros: *Estilos políticos latinoamericanos*, Buenos Aires, Ed. Flasco, 1972, da ejemplos de fallas decisionales de los contextos latinoamericanos y argentino. Véase notas 60, 61, 62, 63 y 64.

N. A. Barletta, E. Wiesner y U. Wainer, refiriéndose a la situación en América latina, señalan fallas que coinciden con algunas de las que nosotros desarrollamos en trabajos anteriores y en el presente capítulo. Expresan: "El hombre de gobierno que toma decisiones en el más alto nivel tiene tiempo escaso, enfrenta presiones múltiples y constantes que demandan su atención y requieren decisiones que 'eran para ayer'. Tal vez esto no sea tan evidente en países 'desarrollados', pero sí lo es en América latina, un continente en proceso de cambios relativamente acelerados", ... "La planificación para el desarrollo y los instrumentos reales de acción gubernamental", en *ILPES... Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, Siglo XXI, 1974, pág. 116.

Prebish formula algunos comentarios congruentes referidos a la situación en América latina: "Los planificadores tienen muchas veces una cierta tendencia a prolongar la búsqueda de datos, su análisis y la formulación de proyecciones... Mientras tanto, un gobierno necesita actuar, no puede esperar mucho tiempo a que se elabore y perfeccione un nuevo plan. Y cuando éste llega, ya está en marcha una política que se formula atendiendo más bien a circunstancias inmediatas cuando no a la presión de ciertos intereses. Está elaborado el plan, pero no siempre se ha pensado cuidadosamente en las medidas necesarias para llevarlo a la práctica, ni se cuenta con los estudios de preinversión y la formulación de los proyectos de inversión implícitos en el plan mismo" (pág. 229).

Sólo viendo o experimentando personalmente la situación que vive la región se puede tomar conciencia y creer lo que ocurre en materia de toma de decisiones de las que depende el futuro de la zona, su mejoramiento o empeoramiento.

Podemos citar muchos ejemplos ilustrativos de una situación que es realmente general. Sería útil y educativo elaborar y publicar un "catálogo de absurdos", ilustrativos del problema decisonal indicado, y probablemente un "catálogo de aciertos", mostrando cómo se pueden tomar decisiones más racionales y acordes con necesidades y objetivos de la comunidad.

No se trata de "absurdos" en el sentido de que sea inexplicable su ocurrencia, perfectamente explicable⁵⁷, sino en el sentido de que para quien no es consciente de los mecanismos que afectan al proceso, conocer lo que ocurre aparece como "increíble" o "una barbaridad", y se trata efectivamente de contradicciones.

El espectro normativo que condiciona las decisiones no es propio de una época, de un gobierno o de un partido político. Entendemos que es mucho más amplio, y se interna con sus raíces en lo más profundo de la historia argentina⁵⁸.

No afirmamos que todo sea falla e ineficiencia. No estamos en blanco-y-negro o en 0-1. A pesar del desaliento y de las barreras psicológicas la gente sigue luchando —aunque muchas veces con timidez— para hacer las cosas mejor, y van surgiendo nuevas generaciones jóvenes que vuelcan su entusiasmo en la obra, y generaciones mayores que se juegan por ella con cariño.

2. PRECAUCIONES PARA OPTIMIZAR DECISIONES

Precisamente el conocer la cantidad, importancia y gravedad de los absurdos detectados en las decisiones y acciones de las que depende el desarrollo argentino, nos movió a procurar sistematizar tales fallas y, paralelamente, las precauciones necesarias para superarlas. Hemos llamado a tales precauciones, condiciones para la optimización de decisiones. Las derivamos del análisis empírico de procesos concretos de toma de decisiones, y las hemos desarrollado en las publicaciones que citamos en la nota 54.

Mencionaremos sintéticamente ejemplos de fallas serias, relativas a los distintos grupos de condiciones que estimamos necesarias para la optimización de las decisiones.

⁵⁷ Precisamente, al estudiar las causas sociales que condicionan tales maneras de proceder y de tomar decisiones, podemos elaborar bases para superar los problemas observados.

⁵⁸ Hemos intentado un comienzo de explicación en Adolfo Critto: *The Sacred . . .*, *op. cit.*

Pero antes indicaremos sintéticamente un conjunto de precauciones que hemos desarrollado en estudios previos⁵⁹ y cuya no observación, en situaciones como la analizada, llevan a las fallas que nos interesa destacar. He aquí tales precauciones (planteadas como ideales, a los cuales podemos solamente aproximarnos en diversos grados):

a) Quien toma la decisión (y sus asesores) debería entender los problemas implicados en la toma de decisiones (posibilidades de controlar el ambiente y el futuro; limitaciones a tales posibilidades; herramientas y estrategias para tal fin).

b) Específicamente, en relación con la decisión a tomarse, se deberían clarificar los objetivos inmediatos y mediatos, alternativas de acción y probables consecuencias⁶⁰; qué se conoce sobre posibles relaciones causales⁶¹ (ejemplos: una huelga en ciertas condiciones, ¿llevará al aumento o a la disminución de la adhesión de los trabajadores al sindicato?); las distintas consecuencias posibles de cada alternativa, según las distintas conductas posibles de variables relevantes (ejemplo: cómo reaccionará la superioridad frente a la huelga; cómo reaccionarán los funcionarios gubernamentales; cómo reaccionarán otros sindicatos, etc.); la situación contextual concreta que condiciona los resul-

⁵⁹ Las precauciones que sintéticamente indicamos aquí son desarrolladas y fundamentadas en Adolfo A. Critto: *Observaciones...*, *op. cit.*, págs. 53-77.

⁶⁰ Alfredo Calcagno y otros: *Estilos políticos latinoamericanos*, Buenos Aires, Editorial Flacso, 1972, pág. 149, refiriéndose a América latina, observan que "La calidad de las decisiones es otro signo inequívoco de desarrollo político. Por ello, es conveniente determinar en qué medida quienes adoptan las decisiones obran impulsados por creencias sin mayor fundamento, por la confianza ciega en el éxito o por espíritu de revancha; y hasta dónde han previsto las consecuencias de sus actos y han adecuado los instrumentos de los que se van a valer a los objetivos que desean alcanzar". En Adolfo Critto: *Observaciones...*, *op. cit.*, explicamos cómo se dan en el caso argentino las limitaciones de dicha calidad, o fallas respecto de las condiciones para la optimización de las decisiones.

Abundando más en el tema, A. E. Calcagno y otros expresan que "el primer problema que surge es el relacionado con el grado de información y de racionalidad en que se basa el comportamiento político de quienes adoptan las decisiones. A este respecto, la experiencia cotidiana de muchos países revela una sorprendente dosis de irracionalidad —que a veces llega a la irresponsabilidad— en la forma como se resuelven importantes problemas públicos. En ocasiones, asombra ver cómo el mismo político que jugando al ajedrez hubiera considerado imperdonable mover una pieza sin prever las jugadas siguientes, adopta una decisión de trascendencia impulsado por la imaginación, el entusiasmo o el ansia de revancha, sin el menor análisis de las consecuencias probables de su determinación" (pág. 168).

⁶¹ A. E. Calcagno y otros: *Estilos...*, *op. cit.*, pág. 169, refiriéndose a fuentes de errores que se cometen al decidir (con especial aplicación a América latina), hablan de la situación "en que se extraigan deducciones erróneas de premisas correctas, por fallas de razonamiento o en que se omitan conclusiones importantes de un análisis válido; por ejemplo, una oposición parlamentaria de izquierda puede obstruir la gestión de un gobierno de centro con el fin de debilitarlo, pero la consecuencia lógica de ello podría ser el desgaste de ambos y el triunfo de la derecha".

Para superar este tipo de problemas es fundamental la "sistematización de los elementos disponibles" a que nos referimos en el punto d), incluyendo realización de estudios evaluativos previos y utilización de sus resultados, etcétera.

tados futuros⁶² (para decisiones importantes se requiere investigación interdisciplinaria).

c) Para la clarificación indicada en el punto b), el que toma las decisiones debería maximizar su integración con la realidad de la siguiente manera: integrar ideas o proposiciones generales elaboradas en otros contextos o en otros tiempos con otras específicas que resultan de investigación actual en este contexto; superar el formalismo⁶³, el apriorismo, el teoricismo y generalizaciones sin fundamento o rígidas extrapolaciones de ideas originadas en otros contextos; evaluar sistemáticamente (investigación evaluativa) acciones y programas previos para poder conocer los efectos posibles de distintas alternativas.

⁶² A. E. Calcagno y otros: *Estilos...*, *op. cit.*, observan —refiriéndose a América latina— que “En muchos casos, sorprende la falta de claridad que los ‘agentes de las decisiones’ tienen respecto de la naturaleza y actitudes de las fuerzas y grupos sociales en pugna, en especial si se trata de un programa de gobierno y no de actos aislados” (pág. 18).

Agregan más adelante estos autores que “Las principales fuentes de los errores que se cometen al decidir, y que a veces tienen tan graves consecuencias, radican en fallas, ya sea en la percepción de la realidad, en la determinación de las premisas o en incoherencias lógicas de las conclusiones”. “En primer término, puede estar equivocada la visión que se tiene acerca de las fuerzas que detentan el poder real en el país de que se trata, o dejarse de lado algunas variables fundamentales, o subestimar por motivos emocionales algunos otros factores” (págs. 168-69).

⁶³ En ILPES, *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editor, 1975, pág. 37, se expresa que en la mayoría de los casos analizados de experiencias de planificación en América latina “se muestra una tendencia al exceso de formalismo en las tareas de planificación, que es un producto natural de la novedad de la técnica, pero en mayor medida de la falta de experiencia previa de los técnicos que la aplican”.

Ilustrando el formalismo, se habla en la citada obra del ILPES, *Discusiones...*, *op. cit.*, pág. 47, de “la adopción de esquemas formales rígidos y ambiciosos que, como la experiencia posterior va demostrando, traban las propias actividades de planificación y despiertan esperanzas que no pueden ser cumplidas. Hay muchos casos en América latina de esquemas ideales de planificación que no tienen vida real, de obligaciones impuestas por la ley que permanecen incumplidas, de organismos que tienen funciones pero no personal técnico para desempeñarlas, de medios de coordinación formal que no operan, etc.” En nuestra opinión tal actitud formalista resulta de una tradición sociocultural que pone énfasis en intenciones, declaraciones y principios, más que en resultados y en la integración con la práctica. Hemos desarrollado esta idea en Adolfo A. Critto: *The Sacred and the Expedient*, tesis doctoral, Nueva York, Columbia University, 1963, vinculándolas con las ideas sobre ética de últimos fines (en contraste con la ética de responsabilidad) expuesta por Max Weber en “Politics as a Vocation”, en *Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, 1958.

También ligamos esta orientación a las “orientaciones valorativas” hacia “el ser” (en contraposición con “el hacer”) de que hablan F. Kluckhohn y F. Strodtbeck: *Variations in Value Orientations*, Evanston, Illinois, Row, Peterson and Co., 1961.

A. E. Calcagno y otros: *Estilos...*, *op. cit.*, expresan, refiriéndose a la realidad latinoamericana, que “pueden estar erradas las premisas de las que se parte y creer, por ejemplo, que los factores determinantes de un cierto proceso político son otros diferentes de los reales; entender, por ejemplo, que basta con la sanción de una ley para que la realidad se acomode automáticamente al nuevo orden jurídico” (pág. 169).

d) Sistematización de los elementos disponibles: emplear los resultados de los estudios evaluativos previos; combinar ciencia y técnica con experiencia, intuición y sentido común; desdoblar variables y conceptos en sus subdimensiones para comprender sus implicaciones; aplicar un enfoque integrativo (y evitar la adopción de posiciones extremas, que llevan a ignorar la opuesta; considerar a las distintas variables⁶⁴ y disciplinas-interdisciplinas, y evitar la adhesión utópica o rígida a personas, teorías o metas); discriminar distintos niveles de realidad (no pintar las cosas en blanco o negro; no tomar analogías como si fueran identidades; no confundir lo formal o el deber ser con lo real); ubicar la decisión en su contexto más amplio.

e) Adecuada orientación de quien toma la decisión: para una decisión adecuadamente orientada hacia el desarrollo humano, la orientación del que toma las decisiones es decisiva. Ello requiere seriedad, coherencia, honestidad, humildad, compromiso, creatividad, entusiasmo, amplitud de criterio, generosidad. Un esfuerzo intensivo y continuo para entender la realidad es un indicador de respeto por ella y hace posible mejorar su comprensión. La negligencia en el esfuerzo para comprender la decisión y sus consecuencias posibles es una causa común de deficiencias en la toma de decisiones y lleva a fracasos.

f) El pleno empleo de los recursos disponibles para la toma de decisiones: optimizar el empleo de la información disponible, con asesoramiento eficiente e integral; mejorar la comunicación entre roles (en especial entre políticos, técnicos y funcionarios y entre expertos y asesores y quienes toman las decisiones); establecer técnicas para traducir la información estadística y los informes técnicos en lenguaje explicativo y de sentido común; aplicar un sistema de consulta rápida de la información, etcétera.

g) Optimización del lugar de la variable temporal en el proceso de toma de decisión: los informes urgentes de último momento deberían ser sustituidos por estudios previos; las decisiones maduras llevan tiempo pero este tiempo no debería postergar las decisiones con excesivas deliberaciones; el tiempo y el esfuerzo dedicados para preparar la decisión debería ser proporcionado a su importancia y complejidad; el gasto en investigación previa y asesoramiento es una proporción mínima de los costos cuando se preparan decisiones importantes; cuando las decisiones no admiten demoras y tienen que improvisarse, deberían iniciarse estudios para que el próximo reajuste no sea impro-

⁶⁴ A. E. Calcagno y otros: *Estilos...*, *op. cit.*, pág. 169, ilustran casos de no integración por no consideración de variables relevantes, refiriéndose siempre a los procesos de decisiones en América latina: "...los análisis de quienes tienen la responsabilidad de las decisiones suelen ser parciales y omitir aspectos fundamentales. Este problema se manifiesta con toda su magnitud en el plano económico. Así, la viabilidad y los efectos probables de una política económica —o de políticas alternativas— casi siempre se evalúan mediante razonamientos puramente económicos".

visado. Una decisión tiene que ser preparada con tiempo, tomada con oportunidad para prever y preparar futuros ajustes con flexibilidad (véase nota 56).

h) Síntesis creativa por el que formula políticas, quien no debería descansar en sus asesores para esto.

i) Para la toma de decisiones en organizaciones o grupos, podemos agregar algunos requisitos adicionales: esfuerzos hacia la coherencia entre los miembros y entre los roles⁶⁵, participación en las decisiones, conciencia de las deformaciones que resultan de las diferencias en observabilidad y perspectiva desde distintas posiciones.

Veamos ahora ejemplos de fallas en las decisiones en la región que estudiamos:

3. PRIMER EJEMPLO: ZONA DEL DIQUE DE CRUZ DEL EJE

Se concluyó el dique de Cruz del Eje en el año 1944, con fondos de la Nación, y ocurrió que:

a) Pasaron 30 años desde su construcción y aún no se terminó la red de canales de riego que harán adecuadamente aprovechable para la región el agua del dique. Se siguen utilizando algunos canales preexistentes al dique que no llenan su función de red de riego para el buen aprovechamiento del agua de la presa, y hay pérdidas por filtraciones que llegan al 70% por no estar revestidos.

A pesar de ello, Agua y Energía de la Nación, el organismo que lo construyó, sigue construyendo otras presas con los recursos con los cuales podrían haberse terminado los canales de riego para muchos de los diques construidos por ese organismo.

⁶⁵ Hemos analizado en un estudio previo los problemas de falta de integración entre roles técnicos, políticos y administrativos *Innovación ...*, *op. cit.* En ILPES, *Discusiones ...*, *op. cit.* (pág. 40) se expresa en relación a América latina: "No suelen producirse planos de entendimientos entre las oficinas de planificación y los ejecutivos de la política económica, porque la naturaleza de sus actividades tienden a distanciarlos. Para el ejecutivo de mentalidad pragmática, ocupado por los innumerables problemas que debe resolver día a día, es difícilmente comprensible la formalidad de la planificación de largo plazo. Por otra parte, el planificador a pesar de estar consciente de la necesidad de dicha coordinación, no puede muchas veces influir para lograrla porque desconoce la complejidad y variedad del arte de la política económica diaria".

En nuestro trabajo explicamos el problema resultante de que el funcionario administrativo o de carrera es despreciado por políticos y por técnicos por considerárselo rutinario, sin aspiraciones, que antepone medios a fines, que antepone intereses particularistas a los de la función, carente de espíritu de innovación, etc. El funcionario de carrera o administrativo desprecia a políticos y técnicos porque carecen de la información de detalle y experiencia con que él cuenta, pasarán pronto y sus ambiciosas innovaciones quedarán en la nada, carecen de sentido de realidad y de permanencia. El técnico desprecia al político por considerarlo sometido a presiones, urgencias e improvisaciones, e irrespetuoso de las exigencias técnicas de la función. El político desprecia al técnico por considerarlo irrealista, desubicado en relación con la situación práctica, etcétera.

La construcción de diques, sin la adecuada red de canales de riego, determina por un lado el desaprovechamiento parcial (como en Cruz del Eje) o total (como en otros diques construidos también por Agua y Energía de la Nación) del agua para riego; por otro lado, en algunos casos (por ejemplo, dique Florentino Ameghino, en la Patagonia) determina la salinización y consiguiente inutilización de las tierras de la zona de influencia que, lejos de ser mejoradas por el dique, son drásticamente perjudicadas.

Altos funcionarios de Agua y Energía de la Nación se lavaron las manos ante esa situación, afirmando que la responsabilidad del organismo era la de hacer diques —y eso hacía— y que la responsabilidad de construir los canales de riego era de las provincias, las que no lo hacían por carecer de recursos para ello.

b) En el área de riego del dique de Cruz del Eje se desarrolló la producción hortícola, especialmente de tomate. Sin embargo, a mediados de la década de 1960, los tomates sufrieron una plaga que hacía morir la planta después del primer corte, y se perdió así un alto porcentaje de la cosecha. A pesar de existir 4 organismos gubernamentales de promoción agropecuaria en Cruz del Eje (tres nacionales y uno provincial), ninguno consideró que le cabía la responsabilidad de ese problema. Al no existir en la región un organismo de investigación y experimentación agropecuaria, acudimos a un centro regional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) dedicado a la investigación, en la localidad de Manfredi. Allí diagnosticaron que las plantaciones de tomate en Cruz del Eje estaban afectadas de verticilosis e informaron que para combatirla era necesario llevar a cabo una serie de investigaciones experimentales en el propio Cruz del Eje, pero que era política del INTA volcarse al estudio de los granos de la Pampa Húmeda (zona rica de Córdoba) que tenían más importancia que las hortalizas de Cruz del Eje. Y ello a pesar de que las hortalizas de Cruz del Eje eran una de las principales fuentes de ingreso de una región muy pobre.

c) Tampoco se programó ni estructuró la organización de la propiedad y tenencia de la tierra en el área de influencia del dique de Cruz del Eje. Ello determina que subsistan minifundios y latifundios, y que el agua incluso se utilice como instrumento de privilegio y de especulación.

d) Tampoco se complementó la obra física del dique con una obra de investigación, experimentación, extensión agropecuaria y asesoramiento destinada a optimizar la producción del área bajo riego. Ello determina que el agua se utilice para cultivos extensivos en los cuales realmente se desperdicia, como por ejemplo para regar maíz.

e) No es posible cobrar por su beneficio a los propietarios favorecidos por el dique una tasa en virtud de la valorización en propiedad y producción, mientras el Estado no termine con las obras de riego que

complementan el dique. Con el dinero recaudado el Estado podría construir obras en beneficio de otros grupos.

f) El organismo que construyó el dique realizó los estudios previos a dichas obras sin contacto ni comunicación con organismos provinciales de planeamiento (por ejemplo, respecto del dique Pichanas, en 1964).

g) Para completar el cuadro, mencionemos que en el área de secano, a escasos kilómetros del dique de Cruz del Eje, la situación no mejora. En la misma época del problema de la verticilosis, atacó a los algodones de la zona una plaga de gusanos que hizo fracasar la cosecha por no haber llegado a tiempo las máquinas fumigadoras del organismo provincial de promoción agropecuaria (IPAAC).

Los productores hubieran podido resolver a tiempo el problema acudiendo a una línea de crédito de que disponía el Banco de la Nación Argentina, para ese tipo de plagas, y que nadie había solicitado en Cruz del Eje por no haber conocido antes tal posibilidad.

También en la zona de secano, a escasos kilómetros del dique, existía el propósito explícito del gobierno provincial de desmontar 330.000 hectáreas para mejorar la ganadería, para lo cual existía un llamado "plan" que incluía la compra de numerosas topadoras. Por otro lado, técnicos agropecuarios residentes en la región y dependientes de organismos oficiales manifestaron su desacuerdo con la medida, teniendo en cuenta los efectos de erosión y perjuicio a la ecología y al clima regional que tendría tal desmonte. Ponían ejemplos concretos de tierras deterioradas por erosión eólica luego del desmonte y cultivo, en la región, y sugerían otras soluciones para mejoramiento de pasturas.

Analizado el caso a la luz del esquema de precauciones⁶⁶ para optimizar decisiones que hemos presentado sintéticamente, surgen con claridad los siguientes factores en el proceso concreto bajo estudio:

a) Existe insuficiente toma de conciencia, por parte de quienes toman las decisiones analizadas, respecto de las implicaciones y complejidad de la toma de decisiones, con sus limitaciones y riesgos, así como de los alcances y naturaleza de las herramientas y estrategias destinadas a controlar el ambiente y el futuro, conforme con los objetivos buscados (precaución a). Existe una verdadera suficiencia superficial, rayana a veces en la arrogancia (precaución e) en el político o burócrata que toma sus decisiones como si fuese clarividente y omnipotente, y quizás ello por estar rodeado de personas complacientes que le hacen pensar que todo lo que dice y dispone está bien, y que le ocultan los inconvenientes y malos resultados de sus decisiones. Sólo cuando dejan los cargos o posiciones de poder pueden escuchar con mayor facilidad las críticas, pero ya es tarde.

b) Comúnmente, quienes toman decisiones no tienen conciencia

⁶⁶ véase en este mismo capítulo, punto 2. Hemos desarrollado este esquema en *Decisión...*, *op. cit.*, y *Observaciones...*, *op. cit.*

de que, por la perspectiva desde la cual ven los problemas, su observación les lleva a deformaciones (precaución i).

c) Generalmente no se hace el esfuerzo necesario de esclarecimiento de objetivos inmediatos y mediatos; de alternativas de acción y sus probables consecuencias (precaución b). Por el contrario, los que toman decisiones se conforman con una visión tranquila del problema, sin cuestionar sus supuestos ni definir claramente objetivos e implicaciones, en especial las que afectan a las comunidades implicadas; ello refleja una visión realmente burocrática de las cosas.

d) Se da en los responsables de este tipo de situaciones un pobre esfuerzo de integración con la realidad, ya que se parte de generalizaciones aplicadas a la región sin tener en cuenta los elementos peculiares que resultan de un análisis inductivo de la realidad local particular y diferenciada (precaución c). Ello determina serios desajustes en la implementación.

e) No se ubica el proyecto (de dique o de desmonte, o de crédito para combatir plagas) en su contexto más amplio, contemplando las variables regionales (precaución d).

f) Ese análisis de la realidad local es particularmente impedido por la falta de combinación de ciencia y técnica exógena con experiencia, intuición y sentido común de la población local y de los funcionarios locales y la falta de integración interdisciplinaria (precaución d). El proyecto se define basado en objetivos de obtener réditos políticos y en su factibilidad física, recogiendo sólo secundaria y complementariamente alguna información social y local.

g) Las fallas anotadas están condicionadas en buena medida por el hecho de que quien toma las decisiones no actúa con el necesario compromiso (precaución e) con los intereses comunitarios en juego. Está lejos (por la centralización y no participación local) y no siente como propios los problemas de la región. Quizá para él cien muertes infantiles por malnutrición o la pérdida de una cosecha son números, mientras que para la comunidad local son sufrimiento, preocupación, riesgo, temor. La atención de la autoridad central está acaparada por mil problemas y su sensibilidad no alcanza a captar el drama de la región, cuyas vidas e intereses dependen de sus decisiones. Ello explica quizá la negligencia en el esfuerzo para comprender la decisión y sus consecuencias posibles, por parte de las autoridades nacionales y provinciales, de quienes dependen en gran medida las decisiones analizadas (precaución e).

h) El predominio de consideraciones de tipo económico y de interés de las áreas más ricas lleva a descuidar las implicaciones sociales de las decisiones. Por ejemplo, se resuelven metas de crecimiento de producto bruto y proyectos de diques y energía en el nivel macro, sin tener en cuenta las implicaciones que ello tendrá para la vida y bienestar de las poblaciones directamente afectadas, ni programar las estrategias necesarias para que estas poblaciones se beneficien eficazmente con las obras. Igualmente, se realiza la labor de investigación

y extensión agropecuaria pensando más en incrementar el producto bruto a través de los cereales, que en dar el apoyo que necesitan las áreas deprimidas para salir de su depresión (precaución e y d).

i) Esa falta de compromiso lleva asimismo a que los absurdos de la burocracia no preocupen ni indignen a funcionarios, políticos y técnicos, que conviven con ellos como algo natural (precaución e).

j) No estamos aquí enjuiciando a quienes toman las decisiones, ya que entendemos que sus estilos de tomar decisiones en gran medida se ajustan a normas sociales vigentes, que en forma circular refuerzan las conductas que a la vez refuerzan las normas. En otras palabras, el que quiere romper el círculo solo (francotirador), procurando desde su posición administrativa, política o técnica, o con miembros de la comunidad, superar los inconvenientes anotados, normalmente choca con numerosos escollos procedentes del hábito generalizado de actuar de la manera descrita, y sus esfuerzos individuales son en gran medida estériles. Esto lo lleva a elaborar su techo psicológico, desalentarse y ajustarse a las normas de pasividad frente al absurdo. Esto no le pasa solamente al administrativo burócrata, que cada vez que quiso innovar provocó celos y reprimendas, sino también a técnicos y políticos que intentaron algo, pero las fuerzas de los otros sectores desconfiados, el poco apoyo de los demás y la escasa duración de sus cargos los llevó a frustrarse y a "quemarse", como se dice en lenguaje coloquial. Pasa también a miembros de la comunidad que tantas veces hicieron intentos de desarrollo sin éxito (véase capítulo 8). Estos, debido al tiempo transcurrido sin que se les dé posibilidades objetivas de participación para su propio desarrollo, no tienen fe en poder hacer algo para participar y presionar para que se resuelvan mejor sus problemas y les falta entusiasmo para ello (precaución e) y organización para conjugar esfuerzos en esa dirección (precaución i). Esto se debe al techo psicológico formado como defensa contra la frustración, luego de largas experiencias de imposibilidad real de contribuir activa y eficazmente para su propio progreso, como veremos en el capítulo 10.

k) La suficiencia y arrogancia a que nos hemos referido lleva asimismo a dichos funcionarios y políticos, con frecuencia, a un deficiente empleo de los recursos disponibles para la toma de decisiones (precaución f). En efecto, sólo escuchan a algunos amigos o correligionarios, en lugar de procurar cuidadosamente contar con asesoramiento eficiente e integral.

l) Las decisiones de que dependen situaciones como la analizada demoran años y décadas en tomarse, pero durante tan largos lapsos no se las prepara (precaución g). Por el contrario, después de décadas de espera, se toman basadas en informes urgentes de último momento, o sea, improvisadas. Cuando llega el apuro se afirma que no hay tiempo para estudios, y no se justifica demorar decisiones para hacer estudios, pero durante todo el lapso previo de demora de las decisiones no se hacen los estudios interdisciplinarios requeridos.

m) Así, tomadas las decisiones improvisadamente, tampoco se efectúan los estudios a posteriori para reajustarlas según un análisis serio, profundo, equilibrado e interdisciplinario de alternativas, implicaciones y evaluación de los resultados que se van dando.

n) Los fenómenos anotados están en buena medida condicionados por fallas organizativas y grupales:

Centralización. Las decisiones de Agua y Energía de la Nación, del Banco de la Nación y de los organismos de extensión e investigación agropecuaria se toman desde Buenos Aires y, en algunos casos, desde la ciudad de Córdoba (precaución i).

Falta de coordinación entre organismos nacionales, provinciales y locales; entre organismos de distintos sectores y entre organismos oficiales y comunidad (precaución i).

No participación en las decisiones de la comunidad interesada que vive los problemas y los conoce de cerca, y que detecta rápidamente, en carne propia, las fallas, desajustes e inconvenientes de las decisiones. Esa no participación es en gran medida determinada y agudizada por la centralización (precaución i).

Observamos *incomunicación, desintegración* e incluso *conflicto*, entre los roles del político, el técnico y el administrativo, generalmente residentes en los centros de poder y alejados física, psicológica y socialmente de la región. El primero desprecia al segundo por teórico y al tercero por pasivo y sin color. El segundo desprecia al primero por no comprender lo técnico y supeditar lo objetivo a consideraciones de tipo partidista o particularista y desprecia al administrativo como lego y rutinario; el tercero desprecia al político por ser ave de paso que no comprende ni conoce la situación y cuyas pretensiones de importancia y de hacer cambios quedarán enterradas en el olvido y en el ridículo con el próximo cambio de gobierno; y desprecia al técnico porque lo ve despegado de la realidad y también destinado a no dejar nada, igual que el político⁶⁷. Una preocupación concreta por resultados para la comunidad llevaría a los tres actores mencionados (político, técnico y administrativo) a sacrificar sus arrogancias e intereses particulares, sus temores y rigideces profesionales, para combinar y conjugar aportes valiosos de los tres: la influencia y la visión global del político, así como su intuición y contactos para mantenerse en el poder; los conocimientos y métodos del técnico; los conocimientos experienciales y fuerza grupal del administrativo (precaución i).

4. SEGUNDO EJEMPLO: LEYES DE SANEAMIENTO DE TITULOS Y OTRAS PARA PROMOVER LA REGION

Sucesivos gobiernos plantean como prioridad y bandera de gobierno la acción para superar los problemas en la región que estu-

⁶⁷ Hemos desarrollado este tema en *Innovación...*, op. cit.

diamos, dictando al respecto distintas medidas en relación con el saneamiento de títulos de la tierra, legislación de promoción industrial, leyes promocionales, obras públicas, etc. Y ocurre que:

a) Se intentó resolver muchos de estos problemas dictando normas legales que no tuvieron los efectos que formalmente se propusieron con ellas, como ilustramos a continuación.

b) Una elevada proporción del territorio regional está compuesta por tierras cuyos propietarios carecen de títulos en forma. Ello determina que estos propietarios no puedan utilizar el crédito bancario ni una serie de beneficios a que habilita el poder dar como garantía la tierra propia. Propietarios de mayores recursos han logrado perfeccionar sus títulos a través de juicios de prescripción adquisitiva del dominio, pues cuentan con medios económicos para afrontar tales juicios y los altos costos de las mensuras de los terrenos. Además, generalmente tienen un mejor conocimiento y aceptación de las ventajas del crédito, la tecnificación, mecanización, capitalización y modernización de sus explotaciones, para lo cual necesitan perfeccionar sus títulos.

c) Teniendo en cuenta tal situación, se dictó la ley N° 5071 de saneamientos de títulos de propiedad, modificada posteriormente por las leyes 5157 y 5260, y reglamentada por decreto N° 379 en 1970. Dicha ley (con sus modificaciones) fracasó totalmente, no lográndose el saneamiento de título alguno durante los primeros años de su vigencia. El saneamiento previsto por la ley consiste en la expropiación de los bienes a sanear y su posterior adjudicación a los poseedores.

d) Dicha ley había sido sancionada sin tener en cuenta la realidad a la cual se aplicaría. Originariamente, la ley se refería a inmuebles "con respecto a los cuales no existían títulos de propiedad inscriptos en el Registro General de la Provincia" (art. 2). Pero resultó ser que no existían prácticamente casos encuadrados en esta hipótesis y el problema radicaba en "aquellos inmuebles inscriptos en el Registro General pero cuyo titular hubiese fallecido, habiéndose operado una sucesión en la posesión por cualquier causa, careciendo su actual poseedor de título perfecto anotado a su nombre". Por la reforma de 1971 (ley 5260) se agregó la contemplación de este caso, que no había sido contemplado previamente por falta de análisis de la realidad.

e) La ley no resuelve el problema de la imposibilidad económica que tienen los poseedores de tierras sin títulos perfectos, para afrontar las erogaciones (en especial mensura, trámites administrativos y judiciales, recurrencia a abogados).

f) Tampoco resuelve la ley la necesidad de dar apoyo integral a los que tienen tierras sin títulos perfectos, a los efectos de su más plena y racional explotación, ya que el no haber perfeccionado antes los títulos es a veces resultado de la falta de rentabilidad de la explotación o de capacidad (económica, técnica, cultural, etc.) del titular para explotarlo en forma rentable. Esta falta de rentabilidad se agrava por la imperfección de los títulos, en forma circular. El problema de

saneamiento de títulos es sólo un aspecto de un serio problema de depresión socioeconómica regional, y no se puede eficazmente trabajar sobre un aspecto, sin trabajar integralmente en el conjunto de los problemas que afectan a la región, en un programa que incluya los distintos aspectos.

g) Al hacerse depender el saneamiento de títulos de la acción de los poseedores de los inmuebles, no se toman en consideración las barreras psicológicas y falta de motivación que forman parte de los marcos de referencia de las poblaciones socioeconómicamente deprimidas, que son las primordialmente afectadas por el problema de títulos.

h) No se previeron ni tomaron medidas administrativas y de implementación esenciales para que la ley se cumpla en la práctica. Falta un organismo con estructura, facultades y recursos suficientes para llevar a cabo tareas de estudio y ejecutivas necesarias.

i) No se previó ni implementó la tarea de información y asesoramiento a los interesados para que aprovechen las ventajas del saneamiento de títulos.

j) En la faz financiera, si bien el Banco de la Provincia de Córdoba estableció créditos para tierras que hayan saneado sus títulos por el mecanismo previsto por la ley 5071, no se establecieron créditos para posibilitar el saneamiento mismo y, en consecuencia, careciendo de recursos para la primera etapa, los poseedores no utilizaron los créditos que se acuerdan para la segunda.

k) Ni siquiera se toma en cuenta el tamaño de las unidades cuyos títulos se procura sanear, de manera que el sistema, si alguna vez pasa a ser eficaz, podría servir para beneficiar a latifundistas en la consolidación de sus derechos o para perpetuar minifundios, en lugar de avanzar hacia un reordenamiento del uso de la tierra. Los aspectos relacionados con la falta de títulos de propiedad de la tierra se tratarán complementariamente al referirnos a problemas en la orientación de la acción estatal —créditos bancarios y régimen jurídico de derecho privado, público y social— donde haremos algunas referencias cuantitativas indicativas de la magnitud del problema, y nos referiremos también a la ineficacia de la acción jurídica y estatal para resolverlo y sus implicancias prácticas (capítulo 7).

l) En relación con la legislación de promoción industrial ocurre algo parecido. Dicha legislación contiene normas destinadas a favorecer el desarrollo industrial en la zona Noroeste de la Provincia de Córdoba, buscando así contribuir a resolver sus crónicos problemas de depresión socioeconómica.

m) Sin embargo, las pocas industrias que se favorecieron con las ventajas establecidas por dicha legislación para la región, se instalaron en su frontera, cerca de la ciudad de Córdoba y en los alrededores de la ciudad de Jesús María, no sirviendo por lo tanto para fortalecer polos de desarrollo en la región.

n) Por otro lado, como veremos en el próximo tema, no existe un adecuado conocimiento de la factibilidad de distintas posibilidades industriales en la región, lo cual implica un insuficiente estímulo para su desarrollo industrial.

o) En el caso de la promoción industrial, tampoco se establecieron los mecanismos administrativos y financieros necesarios para la información, asesoramiento, apoyo y trámites requeridos, además de los estudios y programación necesarios para el desarrollo regional.

Analizando el caso planteado a la luz del esquema de precauciones⁶⁸ para optimizar decisiones que hemos presentado, notamos las siguientes fallas en el caso bajo estudio:

a) En las decisiones legales tomadas, no parece comprenderse su real complejidad. Tampoco parecen tenerse en cuenta las limitaciones que tiene la norma legal como expresión de deseos, si no contempla la realidad de manera de garantizar su vigencia práctica e implementación. Sancionar leyes con la idea de que automáticamente se producirá el resultado que proclaman o disponen sus cláusulas, es una manera de confundir niveles de realidad (lo formal con lo real) y de no comprender la naturaleza y los alcances de las herramientas destinadas a controlar el ambiente y el futuro (precaución d-a).

b) El desconocimiento de la realidad respecto de la cual legislan las normas y disposiciones gubernamentales, determina que éstas se elaboren sin una clara definición de objetivos, alternativas e implicaciones ajustados a esa realidad y sin una adecuada consideración del contexto real dentro del cual se insertarán las medidas. Nos movemos en el plano de unas pocas ideas atractivas, sin control sistemático con la realidad (precaución b).

c) Esa falta de integración con la realidad está en buena medida explicada por la creencia en la legitimidad de extrapolar a la situación particular de la región en cuestión, ideas y conocimientos ajustados a experiencias y estudios de otras realidades. Insistir en este tipo de soluciones a pesar de su fracaso, sin producir profundos cambios en los instrumentos, es posible por la falta de evaluaciones sistemáticas de programas y medidas aplicados. Tales evaluaciones permitirían ver las ventajas y desventajas de cada uno de sus aspectos (precaución c).

d) Esa desubicación de los autores de las normas legales, respecto de la realidad, resulta asimismo de no integrar interdisciplinariamente con otros sectores (social, político, económico, administrativo, etc.) los elementos de técnica jurídica; y de no integrar todo el aporte técnico y científico con el realismo experiencial de los pobladores. Deriva (dicha desubicación) de no haber tomado contacto con los pobladores y de no haber establecido con flexibilidad y riqueza, a

⁶⁸ Véase punto 2 del mismo capítulo.

través del diálogo con ellos y con funcionarios locales, la naturaleza de los problemas y las vías más aptas para su solución (precaución e-i).

e) Falta quizás en quienes toman decisiones el compromiso y esfuerzo que surge de vivir y sufrir en carne propia los problemas, y la humildad que lleva a tener en cuenta las limitaciones de nuestras propias elaboraciones. Estas actitudes se traducen en la falta de participación que se acuerda a la comunidad (precaución e-i).

f) Posiblemente la mera consulta de políticos y técnicos con funcionarios residentes en la zona (intendentes, extensionistas, etc.) hubiera permitido un conocimiento más adecuado de la realidad, el cual hubiera evitado gruesos errores en las disposiciones legales (precaución f).

g) Al sancionarse las respectivas normas legales se omitieron realizar estudios y consultas previas, arguyendo la urgencia de la sanción, pero luego pasaron años hasta la reforma, que también se hizo sin estudios previos por hacerse de urgencia, y así sucesivamente, sin aprovechar los lapsos intermedios para hacer dichos estudios y consultas (precaución g).

h) Peor aún, muchas de estas decisiones sobre normas y medidas para resolver estos problemas se demoran meses y años so pretexto de primero analizar mejor y en profundidad los temas, pero no se efectúan dichos análisis y estudios, y por lo tanto, después de tanta demora, se trata de todos modos de decisiones improvisadas en buena medida (precaución g).

i) Las normas legales carecen de la flexibilidad necesaria para programas experimentales con ajustes sucesivos. Por lo tanto, para resolver problemas como los indicados no es práctico recostarse en normas legales vacías, sin apoyarse en programas experimentales sobre los cuales puedan basarse normas más ajustadas a la realidad.

j) Muchas veces los proyectos de leyes y decretos reglamentarios son elaborados por técnicos, sin que los políticos que toman las decisiones realicen la necesaria síntesis creativa, integrando a la decisión otros elementos de la realidad que le son conocidos por otras fuentes, además de su propia experiencia e intuición. Ocurre, incluso, que muchas cláusulas legales técnicas se aprueban a veces sin una comprensión acabada de su significado e implicaciones (precaución h).

k) La falta de participación de la población afectada (y de los funcionarios de niveles más bajos) en estas decisiones y la falta de conciencia por parte de quienes las toman y de sus asesores acerca de la deformación que sufre la realidad al ser observada desde el rincón donde se encuentran, ayuda a que las decisiones se tomen, como las comentadas, con desconexión e inadecuación a la realidad (precaución i).

5. TERCER EJEMPLO: ASPIRACIONES, INICIATIVAS Y PROYECTOS DE LA COMUNIDAD

La comunidad local aspira desde hace años a lograr soluciones para sus problemas y hace gestiones y esfuerzos en esa dirección, pero ocurre que:

a) Se plantean iniciativas irrealistas, utópicas, que a lo largo de los años y de las décadas continúan en el campo de los sueños y aspiraciones.

b) La comunidad no convierte sus iniciativas en proyectos, con análisis de posibilidades, recursos, alternativas, ventajas y desventajas, factibilidad y consecuencias.

c) Como veremos más adelante, no se conjugan esfuerzos, organizándose comunitariamente para multiplicar sus escasas fuerzas en una acción concertada. Existe, por lo tanto, escaso desarrollo de cooperativas, sociedades de fomento, corporaciones regionales de desarrollo, etc., en la región (capítulo 9).

d) La situación objetiva de limitaciones a las posibilidades de avances determina barreras psicológicas que se manifiestan en desaliento, pasividad, etc. (capítulo 10).

e) Existe desorientación y confusión respecto de cuáles son los caminos o vías para resolver los problemas de la zona. Distintas personas tienen diferentes opiniones generales, muchas veces contradictorias entre sí, pero sin señalar caminos concretos para soluciones, salvo algunas iniciativas —muchas veces utópicas— como ya dijimos, o algún pequeño proyecto que a lo sumo significaría una minúsculo alivio.

Como veremos enseguida, la desorientación de la población está condicionada por la falta de conocimientos existentes acerca de recursos y acerca de la factibilidad de distintas iniciativas para poner en producción diversas fuentes de trabajo, por la falta de conocimientos de alternativas de acción en los planos más diversos (educación, salud, vivienda, industria, organización empresarial, cooperación, etc.) y falta de conocimientos acerca de las implicaciones (consecuencias positivas y negativas) de las escasas alternativas que se tienen en mente.

Debido a la desorientación y falta de conocimiento de soluciones posibles, recursos y posibilidades, es común que los entrevistados en la región manifiesten disposición favorable hacia el cambio, el progreso y la cooperación, pero no puedan señalar caminos concretos y realistas para realizar prácticamente tales cambios, cooperación y progreso (véase capítulo 10).

f) Tampoco la población local ha podido eficazmente lograr el apoyo de los poderes públicos para sus propósitos, como lo veremos más adelante (capítulos 7 y 8).

g) En consecuencia, la población no toma conciencia plena ni disposiciones eficaces como para actuar prácticamente para superar situaciones como las planteadas en los ejemplos 1 y 2.

Analizando el caso planteado a la luz del esquema de precauciones⁶⁹ para optimizar decisiones presentado más arriba, notamos las siguientes fallas en el caso bajo estudio:

a) Las decisiones en buena medida no son tomadas por la población, o se toman decisiones de omisión, por no entender la naturaleza misma e implicaciones de las decisiones, así como las posibilidades e instrumentos (planificación, elaboración de proyectos, diagnósticos, metodologías de investigación, etc.) para avanzar en el control de futuros acontecimientos (precaución a).

b) Falta por consiguiente, de parte de la comunidad, clarificación y explicación de objetivos inmediatos y mediatos; de alternativas de acción y de sus probables consecuencias. Desconocen especialmente el contexto externo (centros de poder económico, político, cultural, social, tecnológico) del cual dependen y la manera de hacerlo jugar favorablemente para sus objetivos (precaución b).

c) Así como los técnicos y funcionarios en los ejemplos anteriores no tienen en cuenta suficientemente lo específicamente local, y actúan basados en generalizaciones, así también la población local no tiene en cuenta el contexto y las variables generales, y solamente considera con frecuencia lo específico de sus experiencias. También lo generaliza hacia el futuro, como si la situación fuese incommovible. La población no realiza evaluaciones sistemáticas de sus experiencias, sino que las va generalizando sin distinguir analíticamente los aspectos en que tuvo éxito o fracasó un esfuerzo, y los aspectos del esfuerzo que fueron responsables de cada aspecto del éxito o fracaso (precaución c).

d) Así como técnicos y funcionarios no tienen en cuenta suficientemente la experiencia, intuición y sentido común de la población local, ésta no tiene en cuenta suficientemente los aportes que la ciencia y la técnica pueden hacer para la comprensión y control de su situación. En tal sentido la comunidad, al igual que funcionarios y técnicos, no hace el esfuerzo necesario para integrar en una síntesis armoniosa ciencia, técnica, experiencia e intuición (precaución d).

e) La comunidad tiende así a ver solamente unos pocos aspectos que resultan de los accidentes de su experiencia vital, sin una contemplación sistemática de distintos sectores y disciplinas y sin ubicar la decisión en su contexto más amplio, sistemáticamente. Ve, por ejemplo, la necesidad de una escuela o de un centro recreativo, sin contemplar otras necesidades o proyectos (por ejemplo, saneamiento ambiental, cooperativización de fuentes de trabajo, etc.) y sin contemplar suficientemente costos e implicaciones (precaución d) y por tanto no concreta iniciativas o aspiraciones en proyectos sistemáticos y fundados.

f) El no conocer las implicaciones de un proyecto (ejemplo, un dique, una escuela técnica industrial, una fábrica de automóviles, etc.)

⁶⁹ Véase punto 2 del mismo capítulo.

la lleva a posiciones utópicas y a ver las cosas con simplismo, en blanco y negro (precaución d).

g) La falta de fe en la posibilidad de avance por sus propias fuerzas, el desaliento, el sentido de impotencia y otras manifestaciones de barreras o techos psicológicos, impiden que la población se lance activamente en pos de innovaciones y proyectos de cambio, a la vez que obra como defensa funcional contra nuevas frustraciones (por aspirar lo que luego es objetivamente imposible). Ello lleva asimismo a no esforzarse en intentar cambios, si a priori se los ve como imposibles (precaución e).

h) La comunidad local normalmente no tiene acceso a la información existente sobre la región, que se guarda (cuando no se destruye, extravía o no existe) en los organismos de los centros urbanos (Córdoba y Buenos Aires). Cuando tiene acceso a informes, su lenguaje y contenido normalmente no es comprensible adecuadamente para la comunidad. Se necesita un diálogo especialmente integrador para superar tales escollos, además de sistemas de llevar información y centros de información a la periferia y a cada región y zona (precaución f).

i) Las iniciativas se incuban y acarician por largas décadas en la comunidad (por ejemplo, aspiran a contar con un dique, una fábrica, un balneario, etc.) pero sin avanzar prácticamente en la definición de proyectos, con explicitación de alternativas, consecuencias, recursos y otras implicaciones. No se utiliza este tiempo por la comunidad para realizar estudios y avances sistemáticos en la comprensión y fundamentación de iniciativas. La comunidad se ha acostumbrado a largos períodos de espera e incubación y no apresura los acontecimientos; la oportunidad no llega porque no se la precipita (precaución g).

j) Falta sentido de grupo y de cooperación en la comunidad, lo cual se manifiesta en desconfianzas recíprocas y falta de fe en poder integrar grupos con los demás (cooperativas, centros vecinales, etc.) que funcionen eficazmente (precaución i).

k) Faltan canales y hábitos de participación de la comunidad en decisiones de autoridades y dirigentes locales, más aún, en relación con las decisiones centrales que se toman en Córdoba o Buenos Aires (precaución i).

En los capítulos 7 y 8 se ilustran y comentan casos de iniciativas locales.

6. INFORMACION SOBRE RECURSOS Y FACTIBILIDAD DE DISTINTAS ALTERNATIVAS, INICIATIVAS Y PROYECTOS PARA LA SOLUCION DE PROBLEMAS LOCALES

Como capítulo especial, ligado al de fallas en los estilos de toma de decisiones, se destaca el bajo nivel de información existente en la región, en relación con aspectos cuyo conocimiento es de vital impor-

tancia para la búsqueda de soluciones a los problemas regionales ⁷⁰.

Tal falta de información, incluye especialmente:

Ausencia de estudios de los recursos naturales existentes en la zona

Veamos algunas ilustraciones dramáticas de este problema.

Desde hace algunas décadas se viene discutiendo el tema de la colonización de Los Cerrillos, campo de 6.345 hectáreas ubicado en el departamento de San Javier, en el área de influencia del dique La Viña. No existe todavía un estudio de aguas subterráneas de la zona que permita programar adecuadamente la referida colonización y evaluar la iniciativa.

La región que estudiamos tiene en apariencia abundantes recursos mineros. Existen allí minas —en explotación unas pocas, la mayoría abandonadas— de los siguientes minerales: berilo, tantalio, wolfram, schellita, plata, hierro, manganeso, mica, cuarzo, feldespato, calizas, dolomita, amianto, fluorita, mármol, travertino, granitos, arena (fuente: Dirección Provincial de Minería). Al no existir estudios sobre la magnitud, calidad y ubicación exacta de las vetas minerales, no existe base para la programación, por parte de las empresas, de las grandes inversiones necesarias para una explotación moderna, racional y económica del material mineral existente.

Debido al régimen de lluvias en las distintas zonas de la región, normalmente los cultivos agrícolas o de pasturas para ganadería requieren riego. Las corrientes superficiales de agua existentes (ríos, arroyos) sólo permiten regar una pequeñísima porción de la tierra cultivable en la región.

A pesar de ello, se desconoce la profundidad, calidad y caudal de las aguas subterráneas y se maneja el tema sobre conjeturas o la experiencia de alguna perforación existente en las cercanías, pero con la mayor inseguridad e imprecisión.

Carencia de estudios sobre factibilidad de distintas alternativas productivas

Faltan estudios de mercados, de costos, de ventajas de localización, de insumos, transportes, recursos humanos, etc., y, por consiguiente, faltan los respectivos proyectos adecuadamente fundamentados. Por ejemplo, se habla de la instalación de frigoríficos cubiertos, de fábricas de conservas, fábricas de deshidratadoras de hortalizas, etc.,

⁷⁰ En relación con la situación de falta de información a nivel regional en Argentina, expresa R. M. Ferraro: *El desarrollo...*, op. cit., pág. 21, que "Debe agregarse a lo expuesto, la carencia de estudios e investigaciones que permitan una evaluación adecuada y un planteo realista del problema regional. Ello impone, aunque sea en forma muy somera, la consideración de este tipo de limitaciones".

pero se trata de meras iniciativas, sin los estudios de factibilidad requeridos para evaluarlas e implementarlas (trataremos nuevamente este problema en los capítulos 7 y 8).

Indefiniciones e incertidumbre en el nivel de contexto

Los ciudadanos en general y, en particular, los jóvenes que deben prepararse para permanecer en la zona o para emigrar, ignoran si en la región se crearán y desarrollarán nuevas fuentes de trabajo y de dinamización socioeconómica y, por lo tanto, si tendrán cabida ocupacional y socioeconómica en ella o si se verán forzados a emigrar. No saben, en consecuencia, para qué prepararse.

Los inversionistas no conocen cuáles serán las variables que en el futuro de corto, mediano y largo plazo condicionarán la conveniencia de sus inversiones. No conocen cuál será la política estatal; cuál será la producción en el resto del país y la competencia; cuál será la situación del mercado internacional; cuál será la política de precios a que estarán sometidos; cuál, el régimen impositivo; cuál, el régimen crediticio; cuáles, las políticas de importaciones, de exportaciones, etcétera.

En todos estos factores, de un año para el otro se producen fundamentales cambios en el país. Una ilustración dramática la da el hecho de que el valor del ganado vacuno en pie decreció en 3 años (desde 1973 a 1975) en un 80 % de su valor comparado con otros productos; en otras palabras: en 1975 con 1000 Kg de carne se compraba de 5 a 10 veces menos cantidad de otros productos, etc., que en 1973.

Como la ganadería vacuna es el principal rubro económico de la región Noroeste, piénsese la importancia que tiene el drástico deterioro relativo de los precios del ganado vacuno, producida en menos de dos años.

Las autoridades, las políticas y los programas gubernamentales carecen de definiciones claras y, cuando las tienen, adolecen de inestabilidad. Por ejemplo, la explotación del manganeso en el Norte de la Provincia de Córdoba tropieza con la incógnita de cuál será la política de comercio exterior del país, y si se resolverá seguir o no comprando al Brasil. Lo mismo ocurre con las políticas impositivas, crediticias, de precios, etc. Por lo tanto, la inversión, la iniciativa empresarial y su éxito son, en gran medida, materia de suerte, cuando no de privilegio informativo, en la medida en que quienes tienen acceso a información sobre las tendencias en las decisiones en cúpulas políticas y grupos de poder y presión, pueden actuar con ventajas sobre otros. No debe extrañar que una situación así estimule la improvisación y desaliente a la programación y a la inversión a mediano y largo plazo.

No existe una institucionalización de políticas y estrategias coherentes de desarrollo. Existe no sólo pluralidad sino anarquía y confusión en cuanto a las soluciones económico-sociales que se intentan

implementar en el país, tanto en el nivel nacional como regional. No se avanzó hacia un esclarecimiento, maduración y toma de conciencia como bases para consenso y estabilidad en un proyecto nacional, y en proyectos regionales y zonales.

No sólo autoridades, sino partidos políticos, organizaciones empresarias y sindicales y otras instituciones participan de este proceso de incertidumbre, confusión, indefinición y anarquía de puntos de vista, sin maduración de concertación.

Como vemos, los problemas de la región se vinculan no sólo, y ni siquiera principalmente, con las condiciones de la región, sino con las del contexto nacional en que está insertada. Y este contexto, como veremos, favorece que "el hilo se corte por lo más fino" y sufran realmente los más débiles las peores consecuencias de la situación, en este caso la región bajo estudio y su población (véase capítulo 7).

Circularidad de los procesos

1. FUERZAS ACTUANTES. PENDULARIDAD, ESTABILIDAD Y CAMBIO

Los distintos factores o elementos de depresión económica, social, política, tecnológica y cultural actúan en la región reforzándose recíprocamente. Se trata de una fuerza de circularidad que impresiona por su vigor depresivo. En realidad, el proceso de refuerzo recíproco entre los factores de estancamiento constituye, más que un círculo vicioso, una espiral viciosa descendente o depresiva⁷¹.

La circularidad de que hablamos responde al mismo tipo de fuerzas que constituyen la dinámica interna de lo que en las ciencias sociales denominamos sistemas sociales⁷². Los factores que se refuerzan

⁷¹ G. Myrdal afirma en *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, que "Casi todos los estudios de los problemas del subdesarrollo y desarrollo han hecho referencia, en una u otra forma, al fenómeno del 'círculo vicioso'" (pág. 22) y habla de un "proceso acumulativo en ambas direcciones" que, si no se regula "dará lugar a crecientes desigualdades" (pág. 23). Agrega: "La idea que quiero explicar en este libro es que... no existe normalmente tal tendencia hacia la autoestabilización automática del sistema social. El sistema no se mueve por sí mismo hacia ningún tipo de equilibrio entre fuerzas, sino que se está alejando constantemente de tal posición. Normalmente, un cambio no da lugar a cambios compensadores, sino que, por el contrario, da lugar a cambios coadyuvantes que mueven el sistema en la misma dirección que el cambio original, impulsándolo más lejos. Esta causación circular hace que un proceso social tienda a convertirse en acumulativo y que a menudo adquiera velocidad a un ritmo acelerado" (pág. 24). Compartimos la realista observación de Myrdal, aunque agregamos que tales tendencias acumulativas pueden verse compensadas por tendencias pendulares, especialmente en el largo plazo. Además, dentro de un proceso acumulativo concreto, operan fuerzas pendulares que mantienen el equilibrio específico del proceso acumulativo de que se trata.

La hipótesis de Myrdal es particularmente útil para el estudio de los procesos de desigualdad y desequilibrio social y geográfico.

El mismo Myrdal muestra como el crecimiento acumulativo de desigualdades se da sobre todo en ciertas condiciones (países pobres, con factores impulsores más débiles, sin adecuada utilización de los recursos humanos de la nación).

⁷² Los funcionalistas han descripto esos refuerzos recíprocos que determinan la estabilidad del sistema. Véase por ejemplo T. Parsons: *The Social System*, Illinois, The Free Press, 1959.

Walter Buckley: *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970, citando a C. A. Mace, hace referencia a "una ampliación

recíprocamente tienen tendencia a subsistir y a perpetuarse, precisamente por el hecho de reforzarse. Es la aplicación, a las fuerzas sociales, del lema "la unión hace la fuerza". En la medida en que se refuerzan recíprocamente, tienden a subsistir. Cuando estos recíprocos refuerzos y apoyos son múltiples, complejos y constituyen una trama interrelacionada de relaciones directas e indirectas, se habla de sistemas sociales.

del concepto de homeostasis... para que pueda ser aplicado no sólo a la restauración de un equilibrio, sino también al descubrimiento de nuevos equilibrios" (págs. 32-33). En tal caso "el objetivo o la norma es cierto estado o relación nunca experimentados anteriormente" (pág. 32). Entendemos que en realidad las fuerzas que actúan en una situación social dada nunca llevan a la repetición de situaciones anteriores, y ni siquiera al mantenimiento estricto de situaciones anteriores, sino simplemente a la relativa permanencia o advenimiento de ciertas tendencias generales. Y la composición de factores y fuerzas actuantes en cada momento determinan las conductas, relaciones y tensiones de ese momento.

Concordamos con la concepción de "la sociedad como una interacción compleja, multifacética y fluida, de muy variables grados e intensidades de asociación y disociación", a que se refiere Buckley llamándolo "modelo procesal" (pág. 38). Sin embargo, consideramos que tal proceso tiene su jerarquización interna, y es la otra cara de la moneda de las estructuras, como elementos de estabilidad, que influyen tanto sobre los procesos, como a la inversa. O sea que ambos son elementos complementarios y esenciales, sin que uno domine sobre el otro.

Sin embargo, nos parece útil asimismo para analizar ciertos aspectos de la realidad social, el concepto de sistema social como uno de los marcos de referencia para el análisis de los procesos de estabilidad, cambio, desviación, control social, supervivencia y desaparición relativa de sistemas sociales. Decimos relativa porque se trata de transformaciones y no desaparición, ni permanencia. Consideramos asimismo útil la búsqueda de imperativos funcionales como algunos de los elementos que condicionan distintos tipos de evolución en los sistemas sociales.

Concordamos asimismo con George C. Homans: *El grupo humano*, Buenos Aires, Eudeba, 1968, en cuanto define el sistema con referencia a las interrelaciones determinadas y recíprocas de todas sus partes, sin atribuir a ninguna estructura el carácter de punto de referencia fijo y privilegiado. (Véase al respecto Walter Buckley: *La sociología...*, *op. cit.* (pág. 56.)

Con respecto a la discusión desarrollada por Walter Buckley: *La sociología...*, *op. cit.*, en el capítulo tercero, apartado referido a "El problema de la causalidad en la teoría social", nuestra posición en el presente trabajo puede sintetizarse como sigue: a) entendemos que existe "primacía de ciertas variables sistémicas sobre otras" (pág. 107), en el sentido de que actuando sobre algunos tramos o puntos más vulnerables del círculo o espiral vicioso, contribuiremos con mayor poder o eficacia a contrarrestarlo o revertirlo, o a acentuarlo; tal como lo exponemos en el capítulo 11 sobre "Recomendaciones". No creemos en cambio en una primacía absoluta en el sentido del carácter de causa última que ciertas posturas economicistas (entre ellas el marxismo) atribuyen al factor económico; b) entendemos que todos los procesos sociales incluyen ingredientes con distintos grados de "ceguera" y con distintos grados de intencionalidad (pág. 110); y que no se dan situaciones puras —ciegas o intencionales— sino que en todo caso podemos medir su grado de proximidad hacia uno u otro polo. Las "resultantes sociales de gran número de individuos o acciones grupales dirigidas a fines muy distintos" (pág. 122) pueden ser más o menos previstos en algún grado por algunas o muchas personas, que también en diversas medidas pueden influir sobre ellas; c) aislar "analítica o temporalmente" algunos factores respecto de otros (pág. 116) es útil siempre que después se reintegre todo en el sistema. Aislar no impide integrar; ayuda a una mejor integración posterior.

De esa manera, las fuerzas internas de los sistemas sociales tienden a asegurar su supervivencia y estabilidad.

Se da también en los procesos sociales la tendencia a la inestabilidad de las fuerzas que presionan en determinada dirección. Esa tendencia se observa en el carácter pendular de los procesos sociales. Cuando una fuerza tiende a prevalecer unilateralmente sobre las otras, viene el movimiento inverso del péndulo y esa fuerza tiende a quedar dominada, prevaleciendo otras unilateralmente sobre ella. Así, las sociedades oscilan entre autoridad y libertad, materialismo y espiritualismo, amor y odio, guerra y paz, predominio y sumisión de unas respecto de otras. Así también en el nivel más micro, el avance de un sistema político o de una orientación social hacia su extremo lleva a tomar conciencia de sus fallas y a reaccionar con la posición extrema opuesta, hasta que ésta muestra con toda crudeza e intensidad sus fallas y volvemos a lo primero. En el nivel familiar e individual, una educación demasiado rígida lleva a una rebeldía y rechazo de la disciplina y la autoridad igualmente extrema, pero el germen anterior de rigidez y disciplina vuelve a predominar en un tercer "round", y así sucesivamente ⁷³.

En otras palabras, en todos los procesos actúan conjuntamente fuerzas opuestas y, frente al predominio de algunas, las otras pueden incubar la revancha. Es como si el predominio unilateral de una fuerza dejase al descubierto sus debilidades y agotase prematuramente sus posibilidades; como si su desubicación por avance excesivo la dejase en terreno en que es débil y le es difícil mantenerse.

A pesar de esta tendencia pendular, el sistema social circular o espiral tiene el efecto de lograr una estabilidad de conjunto, donde el movimiento pendular es parte del orden vigente y sirve para reforzar la estabilidad del conjunto. En otras palabras, el movimiento pendular es una forma de variedad temporal imposible de evitar totalmente, pues la sociedad vive y nada vivo puede quedarse quieto en el medio sin moverse en una búsqueda para ir resolviendo problemas que van presentándose. Y el estar en un extremo del movimiento permite ver ciertos problemas, que no se ven estando en el otro.

Por estable que sea un sistema, y por mucho que haya logrado acomodar los movimientos pendulares a través de pesos y contrapesos que favorecen la estabilidad, nunca logra cubrir todos los aspectos de

⁷³ Las tendencias oscilatorias han sido observadas por estudiosos de los fenómenos sociales y de la historia tanto refiriéndose a grandes períodos y a sociedades, como a períodos cortos llegando a niveles de pequeños grupos e individuos; tal correlatividad está ligada a que los niveles de participación y de satisfacción en distintos planos responden a una voluntad subyacente del hombre frente a bienes escasos. Esa voluntad a su vez implica un sistema de valores que determina la correlatividad de ciertos niveles en una variable (ejemplo: educación) con ciertos niveles en otra variable (ejemplo: vivienda u ocupación). La lucha por mejorar en cada uno de esos aspectos choca con la escasez de recursos y la competencia de otros por escasos recursos.

dichos movimientos, y oscila así entre soluciones a los problemas que se ven y que acucian, y descuido de los que no se ven ni apremian, y así va cambiando en un proceso que presumimos tiene también mucho de pendular.

Hablar de movimientos pendulares en los procesos sociales no significa que después de estar en un extremo del péndulo se vuelva al mismo punto anterior. Nunca un péndulo social tiene dos posiciones iguales. Se vuelve en el sentido opuesto pero siempre en dirección distinta.

Por lo tanto, en nuestra búsqueda de soluciones a círculos o espirales viciosos depresivos, conviene detectar los aspectos que pendularmente están reaccionando contra tendencias depresivas del sistema, y que son contrapesados por otros elementos a efectos de proteger y reforzar tales reacciones pendulares para romper el círculo o espiral vicioso. Y es posible que también sea útil detectar procesos pendulares en que sea conveniente apurar la llegada a un extremo pendular para precipitar el regreso del péndulo.

El fenómeno de círculo o espiral depresivo puede observarse en el listado de refuerzos recíprocos presentado en este capítulo, así como sus implicaciones.

La tendencia circular lleva asimismo a una tendencia a la congruencia de status y de niveles bajos en los diversos indicadores de nivel de vida, por un lado, y niveles altos, por el otro. Existe una cierta correlatividad entre los niveles de satisfacción o participación en los distintos componentes del nivel de vida ⁷⁴.

La referida tendencia a la congruencia no se da solamente en el nivel individual, sino también en el nivel regional y grupal. Una región que tiene un bajo nivel de participación en nivel ocupacional, tiende a tenerlo bajo también en cuanto a nivel educacional, de salud, etc. ⁷⁵.

⁷⁴ Este tema cuenta con abundante evidencia empírica y se escribió mucho sobre él, bajo el rubro "congruencia de status".

⁷⁵ La tendencia a la congruencia es objeto de estudio en diversos trabajos referidos a indicadores sociales y a la confección de índices complejos de desarrollo. Es especialmente interesante la labor de D. V. McGranahan y colaboradores, *Contents . . . , op. cit.*, págs. 17-18, quienes trabajan con correlaciones entre indicadores, para determinar su calidad y seleccionan como mejores los que tienen más alta correlación entre sí. Dicen por ejemplo: "Desde el punto de vista de formulación de políticas y planeamiento, la cuestión más importante no es el nivel que un país ha logrado en un determinado componente del desarrollo, sino más bien qué nivel es alto o bajo para ese país particular, en el presente y en el futuro planificado, dada la totalidad de sus condiciones actuales y sus condiciones proyectadas. Esto hace necesario un diagnóstico particularista. No puede haber hoy una prescripción universal en el sentido de que todos los países en desarrollo deban tener la misma expectativa de vida o el mismo nivel educacional en su meta para el próximo decenio, ni deberían todos incrementar sus niveles de salud o de educación en un mismo porcentaje. El nivel de la meta para un in-

Consideramos que los procesos de estabilidad y de cambio son impulsados por fuerzas integradoras y conflictuales, endógenas y exógenas, individuales y colectivas, conscientes e inconscientes, políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas, micro y macro, espirituales y materiales, motivos de éxito individual y motivos de solidaridad.

dicador específico debería relacionarse con el actual estado de desarrollo y capacidades de un país —revelados en parte por sus niveles en otros indicadores— y debería ser consistente con otras metas. La consideración y medición de un indicador particular en relación con los niveles de otros indicadores —por ejemplo, la consideración del nivel de salud en relación con ingresos, educación, etc.— será facilitada por la existencia de normas de relaciones. Sin embargo, no hay normas ideales, en especial cuando es cuestión de relacionar un factor social como salud o educación general con un factor económico como ingresos o producción. Pero se pueden establecer normas empíricas: la relación que tiende a prevalecer en la práctica en distintos niveles de desarrollo.

Pensamos que estas relaciones empíricas son producto: de relaciones funcionales (el nivel en un factor facilita y/o dificulta subir o bajar en otro factor); de sistemas de valores y marcos de referencia (la insatisfacción por privación en un aspecto tiene equivalencia con cierto nivel de privación en otra variable); y de hábitos (se han asociado históricamente entre sí ciertas pautas en distintas variables, se viven como normales las configuraciones que se está acostumbrando a experimentar).

La manera de proceder de McGranahan y colaboradores es explicada por ellos como sigue: "...hemos emprendido un análisis más descriptivo de las interrelaciones en términos de 'correspondencias'. Estas son designadas para mostrar qué nivel de crecimiento o avance en cualquier indicador particular tiende a corresponder normalmente con un nivel dado en cualquier otro indicador, y viceversa (de modo que, conociendo el puntaje de un país en un indicador, puede predecirse su probable puntaje en el otro)" (págs. 18-19).

Las altas correlaciones pueden estar afectadas a veces por contaminación, por cuanto los indicadores que se correlacionan entre sí pueden estar midiendo la misma cosa, ya que trabajamos con configuraciones predeterminadas sobre la base de nuestra visión global, de lo que es por ejemplo una sociedad "desarrollada" y lo que es una "subdesarrollada".

Por ejemplo, McGranahan y colaboradores expresan: "Si empleamos como patrón 500 dólares de ingreso *per capita*, las correlaciones intersectoriales tienden a ser más altas en los países de baja renta nacional; más indicadores tienen niveles más elevados de correlación; y los niveles sociales están más íntimamente conectados con los niveles económicos. Cuando hacemos un corte a un punto más bajo, sin embargo, tales diferencias tienden a reducirse y resulta evidente que el más alto grado de correlación intersectorial se encuentra más en los países de nivel medio que en los países de ingresos más bajos o más altos" (pág. 40).

Este hecho lo atribuimos a que el tipo de variables o indicadores con que trabajan McGranahan y colaboradores (y en general, con que se trabaja en indicadores de desarrollo) son sensibles y discriminatorios del proceso de cambio que se opera entre la configuración que hoy se denomina comúnmente "países desarrollados" y la que se denomina "países subdesarrollados o en desarrollo".

Todo esto es congruente con la no unilinearidad de variables e indicadores de desarrollo, que en buena medida sirven solamente para distinguir diferentes tipos de procesos y de configuraciones, ligados a aspiraciones y valores del hombre (configuraciones que se consideren más deseables, y procesos que a ellas llevan, se denominan "desarrollo"). McGranahan y colaboradores expresan que: "Mientras no es posible afirmar teóricamente qué niveles de desarrollo en los diversos componentes sociales *deberían darse* con determinados niveles de desarrollo eco-

Estos factores constituyen sistemas de elementos que, reforzándose, determinan la estabilidad. Los desajustes y oposiciones llevan al cambio social tendiendo a lograr nuevas formas de estabilidad en que se produzca el recíproco refuerzo. Se generan nuevas oposiciones y tensiones, que son fuentes de cambios y de nuevas normas para consagrar los caminos que se van encontrando como soluciones a los problemas y desajustes de los procesos.

En el caso de la región que estudiamos y su relación con el contexto provincial y nacional, se dan desajustes en relación con objetivos y aspiraciones nacionales y regionales. Para superarlos se producen cambios internos (migraciones, incremento de la dependencia y depresión) que alivian la tensión necesaria para impulsar un cambio más profundo que determine la superación de los problemas depresivos de la región. Tal tensión puede estimularse a través de una toma de conciencia y esclarecimiento que lleve a los responsables a dar los pasos necesarios para revertir sustancialmente la situación de desequilibrio, desintegración y desigualdad geográficas nacionales ⁷⁶.

2. VARIABLES O FACTORES QUE SE REFUERZAN ENTRE SI

A los efectos de dar una idea de cómo se da el proceso circular y espiral en la región bajo estudio, analizaremos algunas de las variables en él elaboradas y las relaciones entre ellas observadas.

Para ilustrar el proceso configuracional de interdependencia circular, presentamos una lista de factores, cada uno de los cuales refuerza a todos los demás en una situación depresiva regional:

nómico, es bastante posible afirmar qué niveles sociales *se dan* con determinados niveles económicos —esto es, examinar los patrones de desarrollo desde un punto de vista puramente empírico” (pág. 67). Pensamos que también el “debería” (*should*) puede establecerse, si partimos de cierta escala de valores, y empleamos criterios de funcionalidad (cómo las distintas variables se condicionan entre sí), de urgencia, de aspiraciones compartidas, etc. Puede suponerse que las configuraciones empíricas observables se basan parcialmente en criterios racionales de optimización en función de valores y objetivos (criterios funcional, de necesidad más profunda y urgente, de aspiración más sentida, etc.). Y parcialmente podemos suponer que se basan en cuotas de error, falta de información, desviación deliberada, conflictos de intereses y condicionamiento por diversos factores (económicos, políticos, tecnológicos y socioculturales —tradición, hábitos, normas sociales—, afectivos, emocionales, etc.).

McGranahan y colaboradores muestran cómo las relaciones o posiciones relativas de las distintas variables no son las mismas en dos momentos (1950-1960), especialmente en países en desarrollo (págs. 73-74). En nuestra opinión tales cambios son congruentes con un mundo donde cambian valores, necesidades, aspiraciones, esfuerzos, prioridades, logros tecnológicos, etcétera.

⁷⁶ Nos referimos a estos cambios en la sexta parte, *Recomendaciones*. La tendencia pendular a que nos referimos está ligada a la acción de fuerzas correctoras que son excesivas en relación con el problema previo, y llevan al opuesto, determinando la activación de las fuerzas correctoras opuestas.

a) *Estructura económica y laboral*

Dependencia económica.

Menos capital, menos inversiones, menos producto, menos crédito.

Desorganización y falta de dinamismo en la explotación de los recursos.

Desperdicio de recursos y de posibilidades.

Predominio del sector primario y del sector terciario prematuro, sobre el secundario.

Menos empleo productivo rentable.

Menos posibilidades ocupacionales.

Más desocupación y subocupación.

b) *Estructura social.*

Dependencia social.

Desigualdad social (interna y respecto de otras regiones).

Menor participación social.

Bajos niveles de vida (en salud, educación, trabajo, vivienda, equipamiento, seguridad social, ingresos, etc.).

Falta de desarrollo urbano, pobreza de infraestructura y equipamiento.

Desperdicio de recursos.

Falta de organización de la comunidad.

Falta de hábitos de cooperación.

Sistemas normativos perpetuadores de marcos de referencia, conductas y situaciones.

Mayor éxodo de la población, en especial al comienzo de la edad productiva o cuando sube su nivel económico.

c) *Estructura política*

Dependencia política.

Menor iniciativa y autonomía de la región.

Falta de grupos dirigentes comprometidos, esclarecidos y con iniciativa.

Incomunicación entre la zona periférica y funcionarios centrales, y entre la zona y el resto del país.

Baja participación política.

Legislación no adecuada al interés regional ni al interés de la comunidad.

Despreocupación estatal respecto de la región.

Ineficacia estatal y laberintos burocráticos.

Falta de coordinación.

d) *Estructura tecnológica y decisiones*

Dependencia tecnológica.

Improvisación. No clarificación de objetivos, metas, alternativas y sus implicaciones.

No sistematización ni integración de elementos disponibles para las decisiones.

Deficiente empleo de información, tiempo y demás recursos para optimizar decisiones.

Falta de programación del desarrollo (zonal, regional y nacional).

Inadecuación de servicios (de educación, salud, etc.) a la realidad regional y local.

Deficiente orientación de las decisiones (véase estructura psicosocial y cultural).

e) *Estructura psicosocial y cultural (interna a la región y externa a ella, en los centros de cuyas acciones depende).*

Dependencia cultural.

Desaliento, pesimismo, sensación de impotencia, techos psicológicos.

Valores y hábitos tradicionales.

Aspiración al cambio, a la cooperación y al avance socioeconómico sin contenidos definidos y sin visualización de caminos prácticos. Declarativismo.

Pasividad.

Deficiencias en la orientación: predominio del interés particular sobre el comunitario, insuficiencia en consistencia, esfuerzo sostenido, compromiso, diligencia.

Si observamos los referidos factores en su actuación dinámica en un proceso de depresión regional como el que estudiamos, notamos que todos y cada uno de ellos refuerzan a todos y cada uno de los otros, aunque con ciertas limitaciones.

8. IMPLICACIONES DE LOS REFUERZOS RECÍPROCOS

a) Las relaciones de refuerzo no son unilineales, o sea que no rigen cualquiera sea el nivel de cada una de las variables vinculadas en la relación. Por ejemplo, un incremento de capital, después de cierto nivel, puede no llevar a un incremento de actividades productivas rentables.

b) Puede ocurrir incluso que, por ejemplo, el incremento del predominio del interés particular por sobre los intereses comunitarios, pasado cierto nivel, lleve a una reacción precisamente opuesta (a la prevalencia del más fuerte), que conduzca a su vez a una toma de con-

ciencia y denuncia de los intereses particulares. Esto es lo que llamamos una relación curvilínea entre las dos variables en cuestión.

c) En una relación curvilínea las variables varían en cierto sentido hasta un nivel y, pasado éste, la asociación disminuye, desaparece o se revierte.

d) Este fenómeno de las relaciones curvilíneas tiene su importancia cuando analizamos un proceso vicioso de refuerzos entre variables de subdesarrollo como el que acabamos de indicar. En efecto, tales tendencias de ciertas relaciones a revertirse pasando cierto nivel, creando tensiones, reacciones y respuestas contrarias a la espiral viciosa de subdesarrollo, son importantes a tener en cuenta y capitalizar para un proceso de cambio para la superación del plano descendente que nos preocupa. Están ligadas al fenómeno de la pendularidad.

e) En el listado de relaciones recíprocas presentado, podemos conjeturar como especialmente susceptibles de llevar a una reversión de la relación, algunos elementos tales como: el escaso desarrollo de servicios en la zona, el énfasis en el interés individual, la dependencia, etc. Pueden llevar, pasado cierto nivel (en comparación con otras zonas sobre las cuales los pobladores tienen información), a una reacción, toma de conciencia y movimiento de corrección de tales desequilibrios, que puede constituir un factor importante para detener o revertir la espiral viciosa de subdesarrollo. De tal manera, la reversión puede derivar de una corrección racional y deliberada en las variables, o de una reacción por el exceso o el abuso, o de ambos factores.

f) Hemos hablado de relaciones entre variables, pero también en los casos de la mayoría de las indicadas existe la tendencia de la variable a reforzarse a sí misma (directa e indirectamente —a través de otra variable en cadena—). Ejemplo: el conflicto lleva al conflicto; el capital trae más capital; la falta de coordinación se refuerza a sí misma, lo mismo que la dependencia, la desigualdad, etc. Pero también aquí hay un límite a partir del cual la tendencia de autorrefuerzo se atenúa, cesa e incluso se revierte. Llegada la situación a un extremo, genera la reversión contra sí misma.

g) Por otro lado, dada la complejidad de expresar con nitidez las relaciones simultáneas entre amplios conjuntos de variables, normalmente ejemplificamos con relaciones entre pares de variables que, encadenados entre sí, van permitiendo visualizar las relaciones más complejas entre conjuntos más amplios de variables.

h) La lista de factores consignados no pretende de ningún modo ser exhaustiva. Señala algunos de los aspectos relacionales que nos parecieron clave para explicar el proceso de subdesarrollo regional que nos preocupa.

i) La verificación a que fueron sometidas las proposiciones de relaciones entre los factores indicados, como toda verificación en ciencias sociales, es una mera aproximación mediante reducción de riesgos de error por eliminación de proposiciones refutadas sobre nueva información recogida, por aplicación del principio de consistencia.

j) Además, dicha verificación no se hizo en este estudio con la intensidad focalizada de un estudio de prueba de una hipótesis o de un pequeño grupo de hipótesis. Ello se debe a nuestra preocupación diagnóstica integral. Tiene poco valor y poco sentido avanzar en verificación con mucho poder respecto de hipótesis específicas cuando aún nos queda por definir el cuadro de conjunto que puede dar sentido a cualquier hipótesis específica.

k) Si bien las relaciones se establecen con referencia a la región estudiada en su conjunto, se dan grados de aplicabilidad según las distintas subzonas de la región.

l) Para avanzar en la verificación de proposiciones descriptivas relevantes para establecer la plausibilidad de las proposiciones explicativas implicadas en el listado precedente, en la segunda etapa del trabajo formulamos un conjunto de proposiciones descriptivas y las verificamos, siempre en nivel de aproximación y avance en control de plausibilidad.

4. DESAPROVECHAMIENTO DE RECURSOS. DESPERDICIO. DESPILFARRO

Característico del proceso circular o espiral de la región deprimida es que no solamente ella tiene menos recursos que los centros urbanos y regiones ricas de los que depende, sino que aun los escasos recursos que tiene son en buena medida desaprovechados y despilfarrados.

Recursos humanos

Este constituye sin duda el principal recurso desaprovechado, y este desperdicio es el más grave que anotamos⁷⁷. Se observan una variedad de manifestaciones de la imposibilidad de los pobladores para desarrollar y ejercitar en plenitud sus aptitudes, capacidades y vocaciones. En efecto, nos encontramos:

a) Frente a un sistema educacional que no prepara a los pobladores para ejercitar en plenitud sus capacidades, en relación con la realidad que los rodea. Ello determina en muchos casos que el educan-

⁷⁷ Indicando la gravedad de este tipo de situación, afirma G. Myrdal: *Integración...*, op. cit., pág. 279: "Desde cierto punto de vista, la pobreza de un país subdesarrollado se debe al hecho de que su mano de obra no se emplea en forma alguna o no se emplea en forma económica. Del uso mejor y más completo de los recursos ociosos —representados principalmente por el excedente de mano de obra— tendrá que venir en última instancia tanto el alza del nivel de vida como el aumento de la formación de capital; a su vez, estos dos efectos se convierten en fundamentos para adelantos ulteriores". Esta importancia que G. Myrdal enfatiza en cuanto a las implicaciones económicas del mejor aprovechamiento de los recursos humanos, puede aplicarse asimismo a sus implicaciones en otras dimensiones de la vida humana, vinculadas —pero no agotadas— en su referencia al "alza del nivel de vida".

do deba optar entre las siguientes alternativas: (a) asimilar los valores del sistema educacional e integrarse a él, y en consecuencia segregarse de los valores y normas de su comunidad; (b) permanecer fiel a los valores y normas de su comunidad y, en consecuencia, rechazar los ofrecidos por el sistema educacional. El caso (a) favorece y precipita la emigración de los jóvenes. El caso (b) favorece y precipita la repetición y deserción escolar. Ambos tipos de fenómenos (emigración de jóvenes; repetición y deserción escolar) tienen muy altas tasas relativas en la región, como podemos observar en los gráficos comparativos de pirámide de edades y en cuadros de migraciones y de deserción y repetición escolar (capítulo 3).

b) No existen fuentes de trabajo suficientes para la población de la región y su descendencia, por lo cual los fenómenos de desocupación y subocupación se dan con intensidad, siendo apenas paliados por la temprana emigración de los jóvenes hacia otras zonas con mejor suerte, como vimos. Se dan también altas tasas de desocupación estacional.

No existen "bolsas" o "bancos" de trabajo en la región, tal que sirvan de vínculo entre la oferta y demanda de trabajo.

c) Aun los plenamente ocupados en la región, no siempre lo están en trabajos que se adecuen a sus capacidades, vocaciones y preferencias. En efecto, la disponibilidad de trabajos deriva, no de un análisis de las necesidades, vocaciones, aspiraciones y aptitudes de los pobladores, sino de las posibilidades que va dejando a la región el sistema de dependencia dentro del cual está atrapada, y del sistema de búsqueda de lucro de parte de quienes manejan buena parte de la producción y del comercio. Ello determina la existencia de cargos dependientes, sin oportunidades creativas y sin aprovechamiento de las facultades intelectuales, psíquicas, sociales y físicas de los pobladores. La organización y la tecnología empleadas normalmente no favorecen ese óptimo ejercicio y aprovechamiento de dichas aptitudes o capacidades.

En el sector terciario es frecuente observar mano de obra calificada (maestros, bachilleres, peritos mercantiles) en tareas rutinarias que no exigen tales niveles de calificación (dependientes de comercio, empleados municipales, etc.).

De las respuestas al cuestionario adicional para alumnos del último año del secundario, surge que solamente el 14 % considera que podrá conseguir trabajo en su localidad y solamente el 11 % piensa que es fácil conseguir trabajo, frente al 85 % que manifiesta lo contrario.

d) Este desaprovechamiento no implica únicamente desperdiciar las posibilidades de utilizar en plenitud el esfuerzo de los pobladores para el desarrollo, sino lo que es más grave, privarlos de la posibilidad de desarrollarse plenamente como personas, en la medida en que esta posibilidad depende del pleno ejercicio de sus capacidades.

e) Una forma crucial de desaprovechamiento de los recursos humanos es la que se concreta en la falta de participación. No se aprove-

chan las ideas, conocimientos, elaboraciones creativas, voluntades, motivaciones, entusiasmo, decisiones, esfuerzos, energías de los pobladores, que potencialmente se canalizarían con vigor en un proceso participativo. Trataremos este tema en el capítulo 9.

Otros recursos

Como consecuencia de las fallas en los estilos de toma de decisiones; del desaprovechamiento de recursos humanos; y de la falta de información, esclarecimiento y de estudios de factibilidad, se produce asimismo un severo desperdicio de los recursos de otro tipo. En efecto, podemos mencionar como ilustraciones:

a) Insuficiente explotación de los recursos minerales y agropecuarios. Además, buena parte de los recursos naturales son directamente depredados y destruidos como consecuencia de la irracional explotación con fines de lucro. Ello ocurre con la tala de bosques, sin reforestación paralela, favoreciendo la erosión y cambios climáticos.

b) Falta de desarrollo agroindustrial.

c) Desperdicios de recursos financieros y técnicos.

d) Desperdicios por deficiente organización del trabajo y de la explotación de los recursos, y por deficientes tecnologías.

e) Además, recursos del gobierno central potencialmente disponibles para la región no se aprovechan por la falta de capacidad de ésta para "ordeñar" la maquinaria estatal, debido especialmente a lo que luego describiremos como "laberintos burocráticos" (capítulo 8).

5. DINAMICA DE LA DESIGUALDAD

Uno de los temas que más resalta en el trabajo es el de la desigualdad⁷⁸. Vemos la desigualdad que genera desigualdad, refuerza desigualdad y se asocia a la desigualdad⁷⁹.

⁷⁸ F. H. Cardoso (*Estado...*, *op. cit.*, pág. 47) expresa que en los países latinoamericanos "se forman islas de desarrollo en un contexto de pobreza". Pensamos que en nuestro país más bien se dan islas de pobreza en contextos de desarrollo.

Agrega Cardoso que "En forma variada se proponen programas y planes de integración nacional, de disminución de las desigualdades regionales, de constitución de fondos sociales, de participación en la renta nacional, etc., para corregir las distorsiones que ese modelo propicia. Todo esto no invalida la ley tendencial: el modelo de desarrollo adoptado (capitalista) es concentrador de ingresos y excluyente" (pág. 47).

No pensamos que exista tal "modelo capitalista" aplicado con simplismo a América latina. Hay diversas experiencias y diversos modelos, algunos de los cuales (incluyendo el argentino, a pesar de muchos fracasos) avanzaron mucho en disminución de desigualdades regionales.

⁷⁹ Prebisch (*Transformación...*, *op. cit.*, pág. 4) afirma que en América latina, en la fase de desarrollo que siguió a la gran depresión mundial, "han prosperado notoriamente quienes están más arriba en la pirámide social; como también se han ensanchado los estratos intermedios en las ciudades y elevado su nivel de vida... Pero los frutos del desarrollo apenas han llegado a las masas rezagadas

Vemos en efecto:

a) La dependencia (capítulo 4) se apoya en la desigualdad y genera una mayor desigualdad.

La situación en las áreas deprimidas y marginales no es independiente de la situación en las áreas llamadas "desarrolladas", ricas o centrales. Al analizar el fenómeno de la dependencia en el capítulo 4, vimos cómo el fortalecimiento de áreas centrales se da muchas veces a costa del debilitamiento de áreas periféricas⁸⁰.

b) Las fallas en los estilos de toma de decisiones (capítulo 5) afectan al más débil primordialmente, pues por la falta de planificación y de controles se posibilita que "a río revuelto se de la ganancia de los pescadores". Al debilitar al organismo social impide que éste cumpla funciones de defender al débil contra el más fuerte. Al reducir los bienes que el organismo social puede producir y distribuir, perjudica especialmente a los más marginados.

El proverbio claramente aplicable en este caso es "el hilo se corta por la parte más débil".

c) La característica de refuerzos circulares y recíprocos de los factores de depresión y desigualdad observados determina el empeoramiento relativo y progresivo de los sectores y estratos originariamente menos favorecidos.

d) El Estado, lejos de cumplir con sus funciones de corrector y compensador de desequilibrios sociales, los refuerza, tanto por su orientación —que favorece diferencialmente a quienes concentran ya poder y recursos— como por sus deficiencias instrumentales, que afianzan la marginalidad de los ya desfavorecidos (capítulos 7 y 8).

e) La falta de organización y articulación social (capítulo 9) de los más débiles, en las áreas deprimidas, impide que compensen su

en los estratos inferiores de ingreso". En este último grupo se encuentra la mayoría de la población que estudiamos.

Prebish habla del "proceso de concentración del ingreso que ha caracterizado tanto la evolución de los centros industriales como la de la periferia latinoamericana y de otras regiones en desarrollo del mundo". Expresa que "esa concentración del ingreso ha traído por consecuencia inmediata la concentración de la demanda de los centros urbanos, lo cual ha contribuido notablemente a acentuar la atracción de la ciudad, la absorción de la fuerza de trabajo en la ciudad o la marginación de la fuerza de trabajo que la ciudad no podía absorber". Luego expresa que: "Hay un mecanismo de captación de frutos del proceso técnico, primero entre los que tienen el capital, el dominio de la tecnología y la propiedad de la tierra, y luego se va descendiendo en sucesivos estratos".

Afirma más adelante que "prácticamente todas las mejoras sociales, la legislación en materia social, la educación, la vivienda, se han concentrado en las ciudades en cuya estructura del poder han ido influyendo más y más los grupos intermedios" (*Planificación...*, ILPES-ILDIS, *op. cit.*, págs. 405 y 406).

⁸⁰ Dice F. Hinkelammert (*Dialéctica...*, *op. cit.* (pág. 9), que "La teoría del subdesarrollo es, por lo tanto, una teoría del desarrollo que trata de explicar las posibles contradicciones internas de la sociedad desarrollada, cuya acción produce subdesarrollo en otras partes. La teoría del subdesarrollo debería explicar por qué existen y surgen zonas subdesarrolladas en un mundo impregnado por la dinámica del desarrollo de sus centros".

marginalidad y depresión con la fuerza que da la unión. Por el contrario, son los más fuertes los que más y mejor se organizan, acrecentando sus ventajas sobre los menos privilegiados.

f) A las situaciones objetivas anotadas en cuanto a las limitaciones de posibilidades reales de los grupos deprimidos para emerger de su situación en términos relativos y absolutos, se suman las barreras psicológicas que se crean en sus marcos de referencia (capítulo 10), como consecuencia de sus propias experiencias frustrantes en materia económica, política y social, reforzándose entre sí la situación objetiva y los marcos de referencia.

g) Así como se da la desigualdad entre regiones dentro de una provincia, de manera muy similar se da la desigualdad dentro de una zona más pequeña intraprovincial, entre poblaciones mayores y otras satélites y, en un nivel más amplio, entre provincias y entre países.

h) La desigualdad que tratamos en este trabajo está estrechamente vinculada con la dinámica histórica contemporánea, que determina una diferenciación de naciones, regiones⁸¹ y grupos, a lo largo de ciertas dimensiones asociadas a la participación en bienes, posibilidades y poder propios de la sociedad moderna. Generalmente se asocia tal desigualdad a la modernización⁸² (por oposición al tradicionalismo) y a la urbanización (por oposición a lo rural)⁸³.

i) Las limitaciones en cuanto al acceso de la población del Noroeste al poder, recursos y posibilidades tiene una expresión concreta ligada a sus posibilidades de realización, en la desigualdad de niveles de vida (capítulo 3).

⁸¹ En Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales: *Situación Social de América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1969, pág. 352, se expresa: "La economía de los países subdesarrollados, además de estar insuficientemente articulada, se compone de sectores poco integrados entre sí ... La heterogeneidad interna es también una característica común al subdesarrollo. La actividad económica no penetra con igual fuerza en todas las regiones, y se concentra en el litoral, en los centros urbanos y principalmente en las zonas de producción de mercancías de exportación, en especial materias primas".

R. M. Ferraro (*El Desarrollo...*, *op. cit.*, pág. 17) expresa en relación con la situación argentina que "La existencia de un núcleo y de una reducida área circundante al mismo tiempo que polarizan una parte significativa de las actividades financieras y económicas no rurales de una nación, frente a áreas periféricas relativamente extensas con muy inferiores niveles de ingresos, determinan una creciente brecha entre los ritmos de crecimiento que registran las dos áreas mencionadas".

⁸² En ILPES, *Dos polémicas...*, *op. cit.*, se efectúan comentarios sobre la desigualdad y falta de integración social, distinguiendo sectores modernos y no modernos. Concordamos con Solari (páginas 154 y siguientes) en no tomar con rapidez el dualismo presentando a sectores modernos y no modernos como sistemas cerrados o semicerrados. Pero, hecha esta salvedad, pensamos que es útil señalar las disparidades polares; en relación a América latina, G. Germani analiza el proceso de modernización y sus componentes en *Sociología...* *op. cit.*

⁸³ Utría describe una serie de "marcados contrastes y dicotomías" que caracterizan a la estructura regional latinoamericana, hablando de regiones dinámicas y deprimidas, ricas y pobres, modernas y tradicionales, metropolitanas y rurales, autónomas y dependientes (*Planificación...*, ILPES-ILDIS, *op. cit.*, págs. 303 y sigs.).

j) En el nivel de las personas, la desigualdad tiene una manifestación especialmente negativa en la falta de participación de amplios grupos de población, no solamente en los bienes y beneficios que ofrece la convivencia social, sino también en la posibilidad de comprender, actuar y controlar los procesos sociales. La falta de participación, sobre todo en sus niveles más graves, se suele denominar marginalidad, término éste que generalmente se carga de fuertes connotaciones ideológicas ⁸⁴.

⁸⁴ Cardoso (*Estado . . . op. cit.*, págs. 181 y sigs.) hace una reseña de estudios teóricos y metodológicos sobre marginalidad y participación, prestando especial atención a trabajos de Aníbal Quijano, José Nun, J. C. Marín y M. Murmis.

CUARTA PARTE

**TEMAS CLAVES DETECTADOS Y ANALIZADOS
EN EL NIVEL INSTITUCIONAL PUBLICO**

Introducción

Muy decisivo es para la situación de la región el rol del sector público⁸⁵. La relación de dependencia en que se encuentra la región respecto de los centros de poder y su debilidad para resolver por sí misma sus problemas determinan el carácter crucial del rol del sector público en la solución de éstos⁸⁶.

En nuestros días, el Estado maneja directamente aproximadamente el 50 % del producto bruto argentino, actuando no solamente como poder de policía sino como proveedor de una gama cada vez más amplia de obras y servicios públicos, y como empresario titular de muchas de las más importantes empresas nacionales. Pero además de ello, por vía de su poder legislativo y político, influye poderosamente en las variables de las que depende la suerte de grupos, comu-

⁸⁵ Tal influencia del Estado en la situación regional es tanto mayor si tenemos en cuenta el crecimiento del sector público en América latina, así como el crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional, crecimiento del personal de la administración pública y crecimiento de los servicios administrativos. A estos temas se refiere Gonzalo Martner: *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI, 1975, págs. 9 y sigs.

Ricardo Cibotti y Enrique Sierra: ILPES, *El sector público en la planificación del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1975, pág. 1, expresan que en las economías latinoamericanas "se advierten la expansión del sector público, la importancia cualitativa y cuantitativa que va adquiriendo, y la carga de responsabilidades que la política de desarrollo deposita en él". Agregan: "En América Latina —aun cuando hay diferencias significativas de un país a otro— el Estado, en general, ha llegado a ser un importante productor de servicios y también de bienes, y administra elevadas cuotas de la inversión nacional, circunstancia que le confiere trascendencia en la formación y uso de la renta nacional. Todo esto sin considerar, por supuesto, las acciones de regulación u orientación del conjunto de las actividades productivas, el manejo de recursos financieros y los efectos redistributivos que puede generar".

⁸⁶ La creciente importancia del sector público en América latina es particularmente decisiva si tenemos en cuenta el rol fundamental que cabe jugar al Estado en situaciones de depresión socioeconómica. Como dice Rivera Santos, en Raanan Weitz: *Planeación rural en los países en desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, "En los países en desarrollo, el papel del gobierno es de importancia primordial, no sólo en la agricultura sino en el desarrollo económico global. En las sociedades tradicionales donde se necesita un gran estímulo para lo que los economistas llaman el período del despegue, el gobierno desempeña un papel importante en la creación del clima adecuado para facilitar ese despegue, y a menudo para mantenerlo en la dirección correcta, de acuerdo con las necesidades y aspiraciones particulares de ese país, tal como lo interpretan los valores socioeconómicos prevalecientes" (pág. 118).

nidades, zonas y regiones. Entre estas variables están precios, impuestos, régimen de derechos y obligaciones, contratos, etcétera.

Es por ello que las fallas que se observan en el cumplimiento de sus funciones respecto de la región por parte del Estado tienen un valor explicativo importante cuando analizamos el problema depresivo de la región que estudiamos.

Mencionamos las fallas en distintos planos: el de la orientación misma de la acción estatal (su acción como corrector o reforzador de desequilibrios) que se manifiesta en una serie de temas estratégicos (crédito bancario, gasto público e inversión pública, influencias y presiones sobre las decisiones, no adecuación de obras y servicios públicos a características geográficas y humanas, régimen jurídico). En segundo término trataremos el plano más ligado con la eficacia de la acción estatal, referido a la adecuación instrumental de la acción estatal a las necesidades de la región. Ello incluirá referencia a temas tales como definición de políticas, adecuación de obras y servicios públicos a la realidad regional, laberintos burocráticos, coordinación, zonificación y regionalización ⁸⁷.

La incapacidad del Estado y de la administración pública para satisfacer los requerimientos del desarrollo parece ser un factor clave explicativo de las situaciones de depresión socioeconómica ⁸⁸.

⁸⁷ Consideramos que estos temas entran dentro del área de variables e indicadores sociales, de fundamental importancia, si bien ellos no han sido desarrollados ni cuantificados suficientemente aún, como lo sugiere W. Zapf: "Systems of Social Indicators: Current approaches and problems", *International Social Science Journal*, Vol. XXVII, Nº 3, Unesco, París, 1975, pág. 491.

⁸⁸ Dice G. Myrdal en *Integración...*, op. cit., pág. 271: "Es una queja común en todos los informes sobre los problemas del desarrollo de los países subdesarrollados, informes que abundan ahora en las publicaciones y los archivos de las agencias internacionales, que uno de los principales obstáculos al desarrollo radica en el estado de la administración pública: ya que ésta es ineficaz, mal preparada, incompetente y con frecuencia corrompida. En todos los programas de asistencia técnica internacional se concede un papel principal a la mejora de la administración pública".

Orientación de la acción pública. El Estado como reforzador de desequilibrios e injusticias

El Estado, como brazo organizado de la sociedad, tiene entre sus funciones las de evitar, atenuar y corregir los desequilibrios e injusticias que se originan como consecuencia de la lucha de intereses, y del predominio del fuerte sobre el débil, o de quien hace juego sucio sobre quien hace juego limpio.

La situación real es, sin embargo, que lejos de corregir los desequilibrios que en forma circular o espiral se van agudizando en la sociedad, con frecuencia la acción del Estado contribuye a reforzar tales desequilibrios.

Esta situación nos habla de una orientación estatal realmente contraria a sus funciones propias⁸⁹. Veamos algunos planos en que se manifiesta tal distorsión: otorgamiento de créditos bancarios a quienes menos los necesitan; tendencia a volcar el gasto y la inversión preferentemente en las regiones ricas; tendencia a movilizar los recursos estatales y tomar decisiones estatales de acuerdo con influencias, pedidos o presiones de los más poderosos, que tienen más recursos y sus necesidades más elementales holgadamente cubiertas⁹⁰; tendencia a

⁸⁹ Prebish en *Transformación...*, *op. cit.*, pág. 225, se refiere a "la acción del Estado en la corrección de disparidades sociales y geográficas en América Latina" hablando especialmente de la "concentración excesiva de la población en las ciudades", y explicando cómo los frutos del progreso técnico "se gastan en las ciudades". Expresa coincidentemente que "no surgen espontáneamente fuerzas que tiendan a contrarrestar esta concentración. Por el contrario, el juego de las fuerzas del mercado tiende a agravarla" (pág. 227). Por consiguiente, toca al Estado corregir los resultados de dicho juego. Ricardo Cibotti y Enrique Sierra: *El sector...*, *op. cit.*, pág. 239, se refieren a la "acción redistributiva" del Estado, no solamente en cuanto a "traslado de medios de pago", sino a "de cuánta producción pueden disponer o apropiarse las personas o los diferentes grupos sociales", "cambios en los precios", y aun "puede generarse un efecto redistributivo proporcionando en forma directa, servicios, bienes o factores, en vez de partidas de ingreso nominal". Expresan estos autores que debe prestarse atención al "efecto neto" resultante del juego simultáneo de distintos instrumentos de política económica (salarios, impuestos, tarifas públicas, tipos de cambio, precios, etc.). Estimamos que tal efecto neto, lejos de favorecer, perjudica a los pobladores de la región que estudiamos.

⁹⁰ En ILPES, en *Discusiones...*, *op. cit.*, (pág. 34), se expresa en este sentido que "...la primera tarea de los planificadores al nivel de la administración del estado es la de promover una reforma que permita subordinar los intereses particularistas a los intereses generales".

organizar los servicios públicos a la medida de las necesidades de quienes tienen mejor resueltos ya los respectivos problemas (de salud, educación, vivienda, etc.), sin adaptarlos a las características de los grupos menos afortunados y menos aún de los marginados; tendencia a establecer y mantener un régimen jurídico destinado a proteger el interés individual aun a costa del interés general y de la justicia.

Cuando hablamos de beneficios que el Estado puede acordar a las regiones deprimidas, no estamos sugiriendo que se trate de dádivas o gracias, sino por el contrario, de derechos que las comunidades tienen respecto de dicha maquinaria estatal, que no tiene otra razón de ser, función y fuente de legitimidad, que la de prestar ese tipo de servicios para coadyuvar a la realización de toda la población. Es un instrumento al servicio de la población, y ésta tiene derecho a exigir esos servicios. Se trata de derechos que la comunidad regional deprimida por lo general no exige respetar, por no tener medios, instrumentos y fuerza para hacerlo.

1. CREDITOS BANCARIOS

Es parte ya de la convicción popular, la frase que expresa que “el banco da dinero a quien más dinero tiene”, “al que tiene más plata le dan para tener más”.

En Argentina, y especialmente en zonas rurales deprimidas, el crédito se maneja en gran parte por el Estado, llegando en el orden nacional a un alto porcentaje⁹¹.

Por otro lado, teniendo en cuenta los crónicos procesos inflacionarios por que atraviesa el país desde hace varias décadas con brevísimas, excepcionales y relativas atenuaciones, normalmente el interés que se paga por los créditos es muy inferior a la tasa inflacionaria. Por lo tanto, el uso de crédito es en buena medida una especie de subsidio acordado por el Estado (a través de los bancos oficiales y del redescuento del sistema oficial) a los beneficiarios con créditos. Existen disposiciones que rigen los créditos bancarios y que determinan que se puede prestar dinero a quien tenga bienes que representen para el banco garantía suficiente de poder recuperar lo prestado. Quienes tienen menos recursos económicos, por lo general carecen de propiedades inmuebles (bienes raíces) o, aun los que cuentan con ellas, tienden a carecer de títulos perfectos de propiedad, con mayor frecuencia que quienes tienen mayores recursos. En efecto, como vemos en los cuadros 27 y 28 procedentes de un estudio realizado por la Secretaría de Agricultura de la Provincia de Córdoba en el año 1970 sobre la base de un análisis catastral en los departamentos de Minas y Tulumba, la proporción de productores sin títulos es considerablemente superior entre pequeños y medianos que entre los grandes.

⁹¹ Vimos en el capítulo 3, Cuadro Nº 15 que la proporción de bancos privados es más baja en el Noroeste, comparada con las zonas más ricas del resto de la Provincia.

CUADRO 27: Porcentaje de productores con título de propiedad o sin ellos, clasificados según el tamaño de la explotación. Año 1970.

<i>Departamentos</i>	<i>Productores</i>	<i>Tamaño de las explotaciones</i>		
		<i>— 400 ha.</i>	<i>400 a 1000</i>	<i>Más de 1000</i>
Departamento Minas	Con títulos	34,36	41,67	60,53
	Sin títulos	65,64	58,33	39,47
Departamento Tulumba	Con títulos	43,14	84,09	84,85
	Sin títulos	56,86	15,91	15,15

FUENTE: Datos elaborados por el equipo de investigación del CEUPS a partir de los datos del Ministerio de Agricultura provincial.

CUADRO 28: Cantidad de productores que trabajan sus explotaciones con títulos de propiedad de la tierra o sin ellos, clasificados por el tamaño de las explotaciones, 1970.

<i>Departamentos</i>	<i>Productores</i>	<i>Tamaño de las explotaciones</i>		
		<i>— 400 ha.</i>	<i>400 a 1000</i>	<i>Más de 1000</i>
Departamento Minas	Sin títulos	1217	49	30
	Con títulos	637	35	46
Total		1854	84	76
Departamento Tulumba	Sin títulos	1338	15	10
	Con títulos	1015	79	56
Total		2353	94	66

FUENTE: Datos de la Delegación de Catastro de Cruz del Eje y Deán Funes elaborados por técnicos de la Dirección Provincial de Asuntos Agrarios.

La magnitud del problema es particularmente importante si tenemos en cuenta que, de acuerdo con el estudio citado, de 2014 productores inscriptos en el Departamento Minas, el 64 % no tiene títulos de propiedad y, de los que tienen títulos de propiedad, no en todos los casos ellos son perfectos y adecuados para operar en los bancos. Igualmente, en el Departamento de Tulumba el 54 % del total de productores carecen de títulos, porcentaje al que deben agregarse todos aquellos que poseen títulos pero que no están en orden o no son operables para las instituciones crediticias.

En concordancia con esos resultados, observamos que en respuesta a la encuesta realizada en 1972 por nosotros, el 78 % de los productores de secano y el 68 % de los de zonas de riego afirmaron que la falta de saneamiento de títulos de propiedad ocasionaba perjuicios a su actividad productiva, sobre todo para obtener créditos bancarios.

También en la referida encuesta, en la cual el 48 % de los productores de secano y el 18 % de zonas de riego responden no haber obtenido créditos bancarios, encontramos aclaraciones tales como las siguientes:

... "los que más tienen son los beneficiados, el pequeño productor ni siquiera va al banco"; "no se puede hacer trámites con los bancos, porque si no tienen títulos no les facilitan nada".

Se dan así las barreras psicológicas que elaboran los pequeños y medianos productores como respuestas adaptativas a la situación objetiva. Es por ello que, como vimos, manifiestan que "el pequeño productor ni siquiera va al banco". ¿Para qué esperanzarse en un crédito bancario que no le es accesible? (véase capítulo 10). Además, pequeños y medianos productores generalmente no cuentan con información y conocimiento suficientes, y actúan guiados por ciertas actitudes y orientaciones valorativas contrarias al uso del crédito bancario, temas sobre los que volveremos en el capítulo 10.

Existe en muchos la idea de que tener deudas es denigrante y de que es mejor no correr el riesgo de no poder pagar. Fue ilustrativa la frase de varios encuestados: "no me gusta deber a nadie".

Los bancos no realizan una acción importante ni adecuada para aportar información. Frente a productores pequeños y medianos, de bajo nivel de educación formal y escasas posibilidades de lecturas y contactos con el mundo externo, los bancos no se ocupan de visitarlos, sino que esperan que ellos acudan al banco. El nivel educacional de los productores encuestados puede observarse en el cuadro 29.

CUADRO 29: Niveles de educación de productores según tamaño de la explotación. Porcentajes.

	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	<i>Total</i>
Primario incompleto	56,52	33,33	18,18	40,00
Primario completo	21,73	23,80	18,18	21,81
Secundario incompleto	—	14,28	18,18	9,09
Secundario completo	13,04	19,04	27,27	18,18
Universitario incompleto	—	9,52	9,09	5,45
Universitario completo	4,34	—	9,09	3,63
Sin especificar	4,34	—	—	1,84
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Número de casos	(23)	(21)	(11)	(55)

FUENTE: Encuesta realizada en el Diagnóstico Social del Noroeste de la Provincia de Córdoba. 1972.

Otra fuente de indicadores acerca del rol de la falta de información como barrera psicológica para el uso del crédito bancario por parte de pequeños y medianos productores, surge de las frecuentes declaraciones de ellos mismos, en el sentido de que desconocen las líneas de créditos de que los bancos disponen, y el hecho de que, efectivamente, muchas de estas líneas de crédito no son de hecho usadas, a pesar del beneficio que ellas implicarían para los productores. Vimos en el capítulo 5, en el ejemplo primero, la referencia al problema de la oruga que afectó el algodón y no se combatió por ignorar los productores que existía una línea de crédito del Banco de la Nación Argentina, que les hubiera permitido afrontar la compra de la máquina fumigadora.

Como ésta, muchas líneas de crédito promocionales para el agro quedan sin utilizarse en la región.

El engorro, demora y complejidad del trámite bancario ahuyenta más fácilmente al pequeño y mediano productor que al gran productor, que tiene contactos e influencia para ser atendido más rápidamente, mejor información, e incluso empleados, asesores o gestores que pueden ayudarlo a avanzar en sus gestiones a pesar de la pesada maraña de trámites.

2. GASTO PUBLICO E INVERSION PUBLICA

El gasto público y la inversión pública tienden a concentrarse en las grandes ciudades y grandes centros industriales, según nuestra hipótesis.

No podemos precisar el alcance de esta concentración, por falta de un estudio de distribución geográfica del gasto público nacional y provincial, y por no estar departamentalizado el presupuesto provincial.

El personal dependiente del Estado gasta sus recursos principalmente en los centros urbanos que constituyen las capitales provincial y nacional (Córdoba y Buenos Aires respectivamente) y el Estado invierte en estos centros urbanos en edificios, y demás gastos necesarios para el funcionamiento de sus populosos organismos y dependencias.

3. INFLUENCIAS Y PRESIONES SOBRE LAS DECISIONES

El solo hecho de que las autoridades provinciales y nacionales residan en Córdoba y Buenos Aires determina ya que su horizonte de relaciones humanas, informaciones, estímulos y hechos cotidianos de observación está saturado con los elementos de estas ciudades.

Por otro lado, no solamente los habitantes de estas ciudades tienen un más fácil acceso —por razones físicas inclusive— a las autoridades y organismos de decisión, sino que tienen normalmente más recursos, prestigio, contactos, amistades e información, que determinan su mayor influencia en las decisiones.

Aun los habitantes de las áreas marginales o deprimidas —como la que estudiamos en el Noroeste de la provincia de Córdoba— al trasladarse a las grandes ciudades (Córdoba y Buenos Aires) a ejercer funciones públicas, profesiones liberales o cargos en empresas privadas, tienden a formar su núcleo de relaciones en esas ciudades y a compartir las preocupaciones, valores y criterios que predominan en las respectivas comunidades urbanas, tomando como grupos de referencia positivos a los sectores prestigiosos e influyentes en estos centros.

Como indicadores de este fenómeno podemos volver a citar las informaciones obtenidas de los encuestados en la región, en el sentido de que una serie de servicios (por ej., teléfono) fueron obtenidos por distintas localidades gracias a que propietarios ausentistas, residentes en Buenos Aires o Córdoba, hicieron la gestión respectiva.

El hecho de que la población de la región Noroeste carece de suficiente influencia y capacidad de presión para las autoridades resi-

dentes en Córdoba y Buenos Aires, surge con claridad de las informaciones que nos muestran la escasa atención que estas autoridades prestan a las solicitudes, necesidades y reclamos de la población de la región, y aun a las promesas que se hacen a ésta:

Solamente el 18 % de los encuestados en nuestro estudio afirma que “el gobierno cumple con las promesas que hace a los pobladores”, mientras el 55 % responde lo contrario. Solamente en una localidad entre las estudiadas —Sebastián Elcano— observamos que el 74 % de los pobladores admitió que el gobierno cumplió con sus promesas, y ello en virtud de una circunstancia muy especial, concretada en la existencia de un intendente con empuje de líder.

Muchos proyectos e iniciativas de las comunidades locales se acarician durante décadas en la región, sin que hayan logrado el apoyo de las autoridades centrales. Veamos algunos ejemplos que por su relevancia y trascendencia son importantes para la región: Dique Pichanas, proyecto de instalación de desmotadora de algodón en Cruz del Eje, con lo cual tendría beneficios un importante número de productores; creación del colegio secundario en San José de la Dormida; y varios proyectos de apertura de caminos, pavimentación de caminos, conexión de agua domiciliaria, etc. En el capítulo 10, volveremos a ocuparnos de este tema (ya examinado en el capítulo 5, tercer ejemplo).

A los proyectos ni siquiera contemplados o iniciados, se agrega una larga lista de proyectos paralizados, obras iniciadas e interrumpidas, y por tanto inconclusas, que se pueden observar en la región. Veamos algunos ejemplos: canales de riego del dique Cruz del Eje; proyecto de colonización campo oficial de “Los Cerrillos”; saneamiento de títulos de propiedad de la tierra; todos ellos comentados en el capítulo 5. Además, podemos citar otros proyectos, tales como el de la construcción de la ruta Villa Dolores-Córdoba a través de las Sierras Grandes, etcétera.

Si hubiese un poder de presión de estos pobladores sobre las autoridades, muy distinta sería la situación. Una de las cosas que más molesta a los pobladores de la zona en las autoridades, es la indiferencia y el incumplimiento de sus promesas y frustración de sus expectativas.

Los comentarios de los encuestados en relación con la pregunta referida a si dicho incumplimiento les molesta, muestran la desilusión y el descreimiento imperantes. Damos algunos ejemplos: “Sí, por supuesto, estoy muy desilusionado”; “sí, perjudica mucho”; “se promete desde hace 70 años, están descreídos”; “con los cambios de gobierno, unos hacen planes y los otros que vienen no los siguen”.

Esta situación está ligada a consideraciones aplicables asimismo al problema de la dependencia política que ya hemos tratado: los grupos residentes en Córdoba y Buenos Aires conocen cómo atravesar los laberintos burocráticos, y por contactos personales pueden eliminar una serie de trabas y pasos intermedios que frenan a los pobladores de las áreas periféricas (véase sobre este tema el capítulo 8).

No sólo los contactos, amistades, prestigio e información de los residentes en Buenos Aires y Córdoba les facilitan el camino. Pueden obtener beneficios también sobre la base de intercambio de favores con los funcionarios de que se trate, mientras los pobladores de la región Noroeste tienen pocos favores para ofrecer en intercambio.

También los partidos políticos tienden a actuar con el criterio de dar mayor importancia y peso a aquellas áreas con mayor caudal electoral, como son las grandes capitales. Ello también determina que se preocupan más por los pedidos que se originan en Córdoba y Buenos Aires, que en los que se originan en la región que estudiamos (como vimos en el capítulo 4).

4. NO ADECUACION DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS A LAS CARACTERISTICAS DE LA REGION Y SU POBLACION

Uno de los mecanismos fundamentales a través de los cuales el Estado refuerza desequilibrios y desigualdades es el de la elaboración de normas, métodos y procedimientos en los grandes centros urbanos y de poder, para su aplicación uniforme en todo el territorio dependiente, a pesar de las grandes diferencias existentes, y para su aplicación a distintos grupos humanos, a pesar de sus profundas variaciones.

Tal práctica está estrechamente ligada a la centralización, de la cual hemos hablado ya al referirnos a la dependencia política, y a la falta de participación, que trataremos en el capítulo 9.

La población local y regional está en inferioridad de condiciones respecto de los pobladores de regiones más privilegiadas y centros urbanos al no tener poder e influencia sobre decisiones. En consecuencia, las obras y servicios públicos no responden a sus necesidades y problemas, y no pueden denunciar enérgica y eficazmente las desviaciones para lograr su rápida corrección.

Aun dentro de la región los más débiles están peor, pues los servicios se adaptan a los pobladores de más recursos. Por ejemplo, un informante clave de Totoral expresa: "INTA no asesora a los pequeños propietarios".

Vimos, al hablar de dependencia tecnológica, cómo ella (que es reforzada por el Estado) afecta más negativamente a los sectores de menos recursos (capítulo 4).

5. REGIMEN JURIDICO. DERECHO PRIVADO Y DERECHO PUBLICO Y SOCIAL

Uno de los instrumentos fundamentales mediante los cuales el Estado influye sobre el desarrollo de la vida social, y en especial sobre la distribución de bienes, recursos y posibilidades, es la norma jurídica.

El orden jurídico tiene la función de lograr que los bienes y recursos que ofrecen la naturaleza y la acción acumulativa del hombre,

se distribuyan y utilicen con justicia y equidad para satisfacer las necesidades de todos.

Está llamado a evitar que entre los hombres el más fuerte se aproveche del más débil. Procura, a través del sistema de solidaridad, lograr que el más fuerte apoye al más débil y que los problemas que afectan al grupo social o a cualquiera de sus miembros sean resueltos por el esfuerzo conjunto y concertado de todos. Todos somos responsables por la suerte de todos y de cada uno.

Un aspecto o sector del ordenamiento jurídico se ocupa de proteger ciertos derechos de las personas y de los grupos, más allá de los límites de voluntades individuales. Allí empieza a regir el interés de la sociedad y de las personas por encima de lo que las partes pueden negociar. Se supone que no siempre las personas y la comunidad están adecuadamente protegidas si se deja la situación librada al libre juego de las voluntades y fuerzas individuales, limitadas por las normas del derecho privado.

Existen ciertos intereses públicos que deben protegerse aun cuando las partes celebren pactos en contrario, y aun cuando en apariencia se violen derechos individuales tradicionalmente consagrados. Este aspecto del ordenamiento jurídico se consagra especialmente en el derecho público, el derecho laboral, el derecho social, etc.⁹².

La situación de marginalidad, depresión e injusticia sufrida por la región está en buena medida condicionada por el excesivo énfasis que las normas del derecho privado tradicional ponen sobre las normas de derecho público y social. Veamos algunos ejemplos:

La explotación de muchas tierras de la región está paralizada o mal realizada por cuanto sus propietarios o poseedores no se ocupan de ello, ya sea por falta de interés, capacidad o recursos. En tales situaciones el Estado omite:

a) Planificar la producción regional de acuerdo con las características, posibilidades y necesidades de la región y de su población.

b) Apoyar promocionalmente ese desarrollo de manera activa y efectiva, a través de servicios de experimentación, extensión, asesoramiento, promoción, crédito, educación agraria, información, etc., que lleguen efectiva y eficazmente a todos los productores y les permitan realmente avanzar en la actividad productiva. La situación actual de los servicios es tal que tienen capacidad de atender sólo a una pequeña parte de los productores, y precariamente. De hecho atienden principalmente a los productores que menos lo necesitan, o sea a los grandes, que ya están convencidos de las necesidades de racionalización y tecnificación de las explotaciones. Se nota una tendencia a atender con prioridad a las zonas ricas, por tener ellas un mayor efecto multiplicador económico.

c) Tomar medidas directas para corregir coercitivamente las fa-

⁹² Excede la extensión que nos propusimos con este estudio, describir la legislación nacional al respecto.

llas de utilización de los recursos regionales, cuando los propietarios o poseedores privados no son susceptibles a estímulos, promoción y persuasión. Faltan programas de colonización sobre la base de expropiación de las tierras necesarias.

d) Intervenir más activamente en el proceso, para revertir crónicos estancamientos. Intervenir en el control de la comercialización, en el fomento de cooperativas, en el refuerzo crediticio, etc., necesarios para sacar adelante la región.

Para perfeccionar sus títulos los productores deben aplicar normas del derecho privado (juicio de prescripción adquisitiva del dominio, mensura aplicando normas sobre honorarios profesionales, etc.) (Véase capítulo 5, segundo ejemplo.)

El Estado, hace años, está intentando (con fracaso total) resolver el problema mediante aplicación de normas que no contemplan la situación real de los afectados por el problema, y parte de suposiciones de iniciativa y capacidad económica de manera similar a los supuestos del derecho privado. Cuando una empresa entra en estado de cesación de pagos, insolvencia y quiebra, su estructura productiva, los recursos naturales, económicos y tecnológicos bajo su custodia y su rol de fuente de trabajo quedan paralizados a la espera del resultado del procedimiento judicial de la quiebra, en lugar de darse una intervención más activa del Estado para que esos recursos sigan prestando servicios a la comunidad, a pesar del fracaso de su titular propietario.

Normalmente el fracaso financiero de un propietario determina la paralización de la fuente de trabajo y de los recursos sociales que representa su propiedad.

También en materia laboral, si bien en Argentina existen normas muy elaboradas, protectoras de los derechos de los trabajadores, e irrenunciabiles, no modificables por pactos privados, de hecho en la región dichas normas muchas veces no se cumplen y la situación se rige por la iniciativa de las partes, librada a la situación de desigualdad entre el poder del empleador y el del trabajador. El poder de este último es particularmente débil por falta de organización gremial que lo integre y apoye.

Veamos alguna información empírica en relación con estos hechos. Los propios funcionarios de delegaciones zonales del Departamento Provincial del Trabajo nos decían en 1972 que los productores generalmente no respetaban las leyes laborales. De acuerdo con la información proveniente de la encuesta a obreros rurales en la zona de secano, el 42 % de los encuestados afirmaban que no se cumplían las leyes laborales y de protección social. El 61 % de los obreros de zonas bajo riego afirmaban lo mismo. Algunos comentarios vertidos por los obreros rurales entrevistados, ilustran la situación:

... "los patrones no pagan lo que se debe y la gente tiene miedo a protestar por temor a quedarse sin trabajo"; "nadie paga

lo que debe"; "no hay quien las haga cumplir" (a las leyes laborales y sociales); "no nos hacen caso".

Distinta es la situación en los grandes centros urbanos e industriales, donde los obreros tienen mucho más poder por su organización gremial, su capacidad de protesta y de parar fábricas, etc., y donde los patrones tienen más recursos para pagar.

Este tema ya fue visto en el capítulo 3.

Eficacia de la acción pública. Adecuación instrumental a las necesidades de la región

Aun en la medida en que el Estado y sus funcionarios pueden estar genuinamente interesados en apoyar a la región Noroeste y a su población, funcionan con un alto nivel de ineficacia.

Hemos visto antes el problema general de las fallas en los estilos de toma de decisiones (capítulo 5). Vimos cómo en la acción pública y privada se dan fallas por inobservancia de las condiciones para optimización de decisiones, que allí sintetizamos.

En este capítulo haremos referencia a algunos puntos clave de la acción pública, en que se manifiestan las fallas en las decisiones, acciones y realizaciones de los poderes públicos en la región. En consecuencia condicionan y explican en buena medida el pertinaz estancamiento regional⁹³.

Los puntos clave en las decisiones y acciones públicas a que nos referiremos son: definición de políticas; adecuación de obras y servicios a la realidad regional; canales, mecanismos y estrategias para movilizar los poderes públicos en favor de la región (laberintos burocráticos, limitaciones a la participación); coordinación dentro del sector público (niveles nacional, provincial y municipal entre áreas, entre organismos) y entre éste y el privado; y falta de una zonificación adecuada de la región.

1. DEFINICION DE POLITICAS

Nos encontramos con que el Estado no proporciona un marco claro ni estable para permitir a los pobladores de la región planificar sus vidas y sus inversiones sabiendo qué pasará con el contexto. Veamos algunos ejemplos ya anticipados en el capítulo 5:

a) La situación del niño y del joven, quienes deben prepararse

⁹³ La relevancia del problema de la eficacia estatal y administrativa para los problemas de desarrollo en América latina se manifiesta en múltiples documentos, tales como por ejemplo el *Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978*, de la República peruana, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1975. En dicho documento se establece, como primero de los objetivos del Gobierno Revolucionario en cuanto a propósitos concretos: "Transformar la estructura del Estado haciéndola más dinámica y eficiente para una mejor acción de gobierno", y luego entre las políticas multisectoriales vinculadas a la estructura jurídico-política y a la organización social se establecen una serie de políticas de transformación de la estructura del Estado (pág. 3).

para el futuro y optar entre distintas posibilidades de estudio y de trabajo, y entre la posibilidad de quedar en la región o emigrar. Al Estado cabe definir si se crearán condiciones (ejemplo, inversión en obras de infraestructura, créditos, exenciones impositivas, medidas en materia de precios, medidas de promoción industrial o agropecuaria, otras medidas de estímulo o de desaliento, realización de obras públicas, instalación de oficinas públicas y/o de empresas estatales; etc.) para la ampliación, preservación o reducción de las fuentes de trabajo en la región. Depende mucho de la política estatal que el niño o joven deba emigrar en el futuro, o pueda quedarse en la región con alguna ocupación atractiva. Y depende del Estado qué tipo de ocupación será ésta (véase sobre este tema el capítulo II).

Depende también del Estado qué tipo de establecimientos educacionales existirán para que el niño o joven se prepare, y para qué actividades lo prepararán estos establecimientos.

El Estado no cuenta con políticas definidas para cada región y cada zona, y ni siquiera cuenta con políticas definidas para la provincia y para el país. Dichas políticas muchas veces faltan aun para el corto plazo, y casi siempre para el mediano y largo plazo. Aun en los casos en que se da cierta definición estatal de lo que se quiere de la zona o región para el futuro, esa definición cambia con los gobiernos, lo cual tampoco puede dar mucha confianza a los niños y jóvenes en su planificación para el futuro.

Aun cuando el Estado se fije metas (por ej., saneamiento de títulos de la tierra), al no existir planificación integral, coherente y realista, no se llegan a concretar los propósitos declarados, y la población en general es pesimista e incrédula respecto de los propósitos y metas que declaran los políticos. El joven de la región elige al tanteo su futuro y la formación educacional que le preparará para él. No existe para la región una programación educacional adecuada a las actividades ocupacionales que efectivamente cumplirán (en la región o fuera de ella) los educandos. Los establecimientos dan su enseñanza con independencia de esa actividad real futura de los educandos, y con prescindencia también de preparar a los alumnos para la comunidad en que vivirán en el futuro (por ej., a los que emigrarán a la ciudad no se les prepara para su integración en ella, lo cual determina una serie de problemas de adaptación y marginalidad de los jóvenes que emigran de la región a grandes ciudades y centros industriales).

b) La situación del productor y del inversionista, que deben resolver si invierten capital en la región, cuánto, en qué, etc., es igualmente confusa. El Estado no define el contexto actual y futuro dentro del cual se desarrollará la empresa o actividad productiva, como vimos más arriba. Ello implica para el productor o inversor una cortina de incertidumbre. Su inversión se convierte entonces en una especie de juego al azar, y no les parece conveniente jugar a la lotería en una zona que, lo más probable, es que salga perdiendo.

Típico es el caso —que ya mencionamos en el capítulo 5— de la explotación del manganeso en el Norte (Departamento Sobremonte, especialmente).

c) La situación de obras y servicios públicos postergados hasta tanto se defina si el Estado promoverá la supervivencia y desarrollo de una zona o localidad, o en todo caso su no crecimiento e incluso emigración de la población, es grave debido a la falta de definiciones.

Hemos escuchado a economistas y a gente del área económica de gobierno opinar que no deben hacerse inversiones en áreas deprimidas, y que más bien conviene estimular a la población a que emigre hacia áreas más ricas, donde su trabajo rendirá más. Opinan que hasta que no se decida qué se hará, no conviene hacer inversiones en escuelas, caminos, etc., en las áreas deprimidas, pues es posible que se resuelva despoplarlas o mantenerlas en el nivel en que están.

Pensamos que esta decisión de despoplar o estancar áreas es en general negativa desde el punto de vista social y político, y que es menester contemplar valores de residencia, tradición, dominio político sobre territorio, además del valor económico. Además, pensamos que aun estas zonas deprimidas que estudiamos pueden desarrollarse económicamente muy bien si se rompe la espiral viciosa que las tiene atrapadas, y que los grandes centros urbanos y hoy zonas ricas no podrían subsistir sin esta periferia a la cual prestan servicios. Pero aun admitiendo la posibilidad de resolver despoplar o estancar una zona o localidad es obligación del Estado y de la sociedad definir esto de inmediato para que la población local, y en especial la juventud, sepa a qué atenerse y se prepare para ello.

Además, pensamos que tomar decisiones de este tipo sin la participación decisiva de la población afectada es una muestra de falta de respeto por ella y de una actitud dirigida a marginarla.

2. ADECUACION DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS A LA REALIDAD REGIONAL

En el mundo moderno, con sus altos niveles de complejidad y crecientes necesidades, el Estado ocupa un lugar decisivo⁹⁴ en la prestación de servicios y realización de obras necesarias para el bienestar de la población en los más distintos aspectos: educación, salud, vivienda, extensión agropecuaria, etcétera.

Considerando esta situación, resulta particularmente grave el hecho de que dichos servicios y dichas obras, que el Estado debe prestar

⁹⁴ Cardoso expresa en *Estado y . . .*, *op. cit.*, pág. 52, que “en un medio social pobre en organizaciones civiles (partidos, sindicatos, asociaciones voluntarias, etc.) las organizaciones públicas se convierten, al lado de las empresas modernas, en formas fundamentales de organización social y centros privilegiados para el control de las decisiones que afectan a toda la sociedad”. Tal situación, entendemos se da en la región que estudiamos.

para satisfacer elementales necesidades de individuos y de grupos, se prestan sin tener en consideración la realidad de la situación social de estos últimos y, por ende, sus reales necesidades⁹⁵.

Vimos en el capítulo 4 lo que ocurre con los servicios mencionados: normalmente los planes, programas, políticas y medidas se elaboran en la ciudad de Buenos Aires, siguiendo influencias extranjeras (especialmente francesas, inglesas y norteamericanas) o en la ciudad de Córdoba, siguiendo modelos también extranjeros o porteños (estos últimos, elaborados en la ciudad de Buenos Aires).

La inadecuación de obras y servicios a la realidad local está asociada comúnmente al hecho de que la opinión de los habitantes de la zona no se tiene en cuenta en la elaboración de planes y programas (capítulo 9). Tampoco se tienen en cuenta los puntos de vista de funcionarios, profesionales y técnicos que trabajan en la región. Veamos algunas ilustraciones empíricas procedentes de la encuesta que hemos realizado en la región en 1972.

No solamente los programas de dichos servicios son preparados fuera de la región, sino que el personal (maestros, médicos, ingenieros agrónomos, asistentes sociales, etc.) también es preparado fuera de la región y con programas que no tienen en cuenta las características y necesidades de las regiones en las cuales trabajarán aquellos a quienes preparan.

En los documentos que fijan las políticas, planes y programas nacionales y provinciales, en materia de educación, salud, vivienda, bienestar social, recreación, crédito, extensión agropecuaria, etc., notamos que su aplicación está prevista de manera uniforme en los territorios nacional y provincial, sin hacer los necesarios replanteos y ajustes —salvo en casos excepcionales— en relación con las diferencias regionales, zonales y locales.

⁹⁵ Edward A. Suchman: "La salud pública", en P. F. Lazarsfeld, W. H. Sewell y H. L. Wilensky: *Planificación sociológica de los problemas sociales*, Buenos Aires, Paidós, 1971, pág. 155 (es traducción de *The Uses of Sociology*, capítulos 16 a 22). Señala, con referencia al Sector salud, la necesidad de adaptación de los servicios a los valores y pautas de conducta de los grupos. Se refiere a las definiciones culturales de enfermedad, y otras pautas culturales y de conducta como a "hechos sociológicos" que contribuyen "a explicar la subutilización de los servicios de salud pública por parte de las minorías étnicas de nuestras grandes ciudades".

En la situación argentina en general, y del Noroeste de la Provincia de Córdoba en particular, tal "hecho" sociológico no explica la subutilización por parte de "minorías étnicas", sino por parte de la población en general, y en especial de los sectores de bajo nivel socioeconómico y localizados en regiones deprimidas. Se importan junto con las tecnologías para trabajar en salud, los tipos de formas de pensar, evaluar y actuar propios de las comunidades de países industrializados donde tales técnicas tienen generalmente origen.

Nuestra preocupación es similar a la de Suchman cuando expresa que "los servicios deberían reorganizarse de modo tal que se adecuaran a las necesidades públicas en vez de intentar que los clientes de bajo ingreso encajen en una tradición establecida por un servicio profesional que ha sido básicamente de clase media" (pág. 155). Véase también nota 51.

En concordancia con lo observado en el análisis de documentos que fijan políticas, planes, programas y criterios de acción gubernamental en materia de obras y servicios públicos, observamos que los propios actores regionales confirman su falta de participación en el proceso de planeamiento de dichas obras y servicios, y la escasa o nula acción destinada a adecuar las referidas obras y servicios a la realidad local y regional. En efecto, de la encuesta realizada en 1972, surge ⁹⁰:

a) La mayoría de los médicos de la región (60 %) afirma que en la elaboración de los programas de salud no es tomada en cuenta su opinión. De los restantes, sólo el 21 % afirma ser consultado, pero parece tratarse de una mera expresión de deseos generalmente, ya que al preguntársele de qué manera participaban manifestaron:

... “se nos ha consultado”; “integrando una comisión provincial de lucha contra la vinchuca”; “por reuniones periódicas”. No se refieren a un proceso sistemático de participación en la programación del sector.

Los médicos que afirman que las autoridades de salud pública los estimulan para que realicen esfuerzos para adaptar sus actividades a las necesidades de la zona son minoría (43 %), y aun ellos muestran que se trata de un estímulo lírico y verbal:

... “de manera muy escasa”; “hablando; sí, es fácil estimular hablando”; “el jefe de distrito nos invita a concurrir a congresos”; “dando conferencias y charlas individuales”.

Y los médicos que declaran haber introducido innovaciones en su actividad profesional para adaptarla a las necesidades de la zona (57 %), al explicitarlas denotan que no se trata de ajustes a la realidad regional. Consideran innovaciones por ejemplo:

... “mejorar médicamente mi especialidad”; “adquirir equipo e instrumental”; “traje nuevos métodos químicos”; “científicos y materiales estudiando psiquiatría y profundizando sobre niños”; “anestesiología, administración hospitalaria”.

⁹⁰ Como veremos en los ejemplos que citaremos, tal falta de participación en la innovación está ligada a la falta de receptividad de las iniciativas por parte de las autoridades, que no las recogen, estimulan, apoyan y recompensan. Quizá se dé aquí una situación similar a la comentada por Lazarsfeld en *Recent . . . , op. cit.*, pág. 73: “En Rumania existe un estudio detallado de varios miles de innovadores, que describe en detalle sus características. Los datos sobre la frecuencia con la cual los trabajadores hicieron sugerencias mostraron que la mayoría de los trabajadores solamente presentaron una. Esto parece haber inspirado nuevos estudios dirigidos a encontrar si tales hallazgos significan que la conducción no recompensó apropiadamente la primera idea . . .”.

Tales afirmaciones se refieren a su perfeccionamiento en las técnicas elaboradas en los centros avanzados. No mencionan en cambio esfuerzos para insertar la acción de salud en la comunidad, ni nuevas formas de comunicación y de educación para la salud, ni nuevas técnicas de saneamiento ambiental o de prevención de enfermedades regionales (por ej., Chagas y brucelosis) adaptadas a las características locales.

Los médicos que responden no haber introducido innovaciones se justifican afirmando que:

... "todo cae en saco roto"; "cuando no falla el presupuesto, se promete y nunca se cumple"; "no hay posibilidades económicamente".

b) La mayoría de los maestros (56 %) afirma que no intentó hacer innovaciones en los programas de estudio. El 33 % expresa lo contrario, pero también, como en el caso de los médicos, parece ser algo más bien lírico y formal el apoyo que reciben, ya que se mencionan mecanismos tales como: "dando amplia libertad, cursillos, conferencias, charlas, etc.". Este tema fue tratado en el capítulo 4.

No implica lo dicho que entre el personal local existe una actitud contraria a la innovación. Algunos directores de escuelas secundarias manifiestan que introdujeron innovaciones. Sin embargo, por los ejemplos que dan, resulta que no se trata normalmente de adecuación a la realidad regional:

... "innovaciones en la literatura tendieron más que a lo regional a un conocimiento de autores actuales acordes con el tiempo en que vivimos"; "matemática moderna y geografía"; "conocer a fondo la flora zonal, los animales de toda la zona de influencia y mejorar las condiciones de vida en cuanto a vivienda y aseo (éste es el único comentario con connotaciones regionales); "el profesor ha actualizado las nuevas modificaciones al Código de Comercio sobre Sociedades".

En la misma encuesta, 5 de los directores responden que las autoridades del Consejo de Dirección de Escuelas Secundarias estimulan a los profesores de la zona para que adapten los planes y programas, pero agregan:

... "simplemente lo sugieren"; "con iniciativas de inspección"; "modificar planes y programas y elevarlos a la superioridad"; "mediante visitas a fábricas, comercios y dependencias oficiales".

c) La inadecuación de los servicios a las características y necesidades de la región, tiene como resultado una falta de cobertura real

a la población, y una falta de comunicación entre población, funcionarios y técnicos encargados de instrumentar los planes de gobierno. Veamos, por ejemplo, en materia de producción agropecuaria que el 89 % de los productores de zonas de riego y el 70 % en secano manifestaron no recibir asesoramiento del gobierno. El 71 % en zonas de riego y el 67 % en secano afirmaron que el gobierno no estimula la adopción de nuevas formas de trabajo o nuevos cultivos. El otro polo de la incomunicación se ve al constatar que los técnicos oficiales entrevistados manifiestan que cuando organizan ciclos de charlas o visitas a los productores éstos rara vez ponen en práctica su asesoramiento. Nos hemos referido a este tema en el capítulo 3.

La insuficiencia de la acción estatal para apoyar un proceso tecnológico activo, creativo y adecuado a la región se refleja asimismo en la gran carencia de capacitación técnica en la región, no solamente a través de escuelas, sino aun de cursos cortos, orientación a los productores, asesoramiento, charlas, etc. Algunos de los pocos establecimientos de enseñanza técnica existentes en la zona sirven primordialmente para preparar a los jóvenes para ocupaciones solamente disponibles en los centros urbanos o industriales hacia donde se verán forzados a emigrar.

3. LABERINTOS BUROCRATICOS

Uno de los problemas fundamentales en la relación entre el Estado, la zona y su población es el de la comunicación entre Estado y comunidad zonal. Dentro de ello, tiene importancia el tema de los caminos y canales con que cuenta la comunidad local para lograr movilizar los recursos estatales para que contribuyan al desarrollo regional y local ⁹⁷.

⁹⁷ Este tema está ligado con el de la "accesibilidad", Bernard Schaffer: "Distribution and the Theory of Access" en *Development and Change, La Haya*, VI-2 de abril de 1975, pág. 3, define como sigue "el acceso": "las relaciones entre la asignación administrativa de bienes y servicios y las personas que los necesitan, y para quienes están destinados".

B. B. Schaffer y H. Wen-hsien en *Development . . . , op. cit.*, pág. 14, expresan, describiendo el "problema de acceso": "las dificultades para hacer conexiones organizacionales, los caminos a través de los cuales se distribuyen los recursos, y los tipos de lazos entre clientes e instituciones. Se trata de un área importante y descuidada de la ciencia política y los estudios de desarrollo". Luego estos autores describen las posibles acciones de los solicitantes, que pueden retirarse frente a las dificultades que encuentren para obtener los beneficios, insistir y "esperar sin calcular", o emplear estrategias activistas (págs. 16-17).

Expresan que "Los sistemas que determinan (parcialmente) la distribución de las posibilidades de vida tienen características peculiares en situaciones de subdesarrollo; problemas especiales de ingreso en mercados; limitaciones de recursos, conocimientos, habilidades y racionalidad de los solicitantes, lealtades grupales y de otros tipos que afectan la continuidad o el ordenamiento de preferencias. Reflejan discontinuidades, pobreza y desigualdades" (pág. 31). Agregan que "los métodos por los cuales las estructuras de la cola pueden ser hechas operar más fácilmente

Vimos que es preponderante la influencia estatal en el desarrollo y posibilidades de cualquier porción de territorio en el país.

El apoyo del Estado puede hacer la diferencia entre desarrollo o estancamiento de una zona o región. Pero ese apoyo solamente se consigue a través de ciertos canales, que no son igualmente asequibles a todos y, en particular, a las comunidades más marginales. Las regiones más deprimidas son las que tienen mayores dificultades para transitar los canales que les permitan movilizar en su favor los recursos del Estado (véase capítulo 7). Veamos algunos obstáculos que determinan tales dificultades:

a) Para obtener apoyo estatal para una iniciativa, normalmente es menester fundamentarla, explicitarla, desarrollarla técnicamente. En suma, es necesario convertir la iniciativa en proyecto. Sin embargo, los pobladores de las áreas deprimidas no están en condiciones de preparar proyectos. Comúnmente, ni siquiera tienen clara noción de lo que es un proyecto, lo que implica y lo que debe contener. Confunden una expresión de deseo o una iniciativa con un proyecto (este tema está ligado con los problemas de los estilos de toma de decisiones a que nos hemos referido en el capítulo 5). El Estado no cuenta con medios institucionales eficaces para transformar en proyectos —o descartar por no factibles— las innumerables iniciativas de distintas comunidades, o para estimular y apoyar a estas comunidades para que puedan transformar sus iniciativas en proyectos. Podemos citar una gran cantidad de iniciativas no concretadas en proyectos que en las comunidades del Noroeste nos propusieron como soluciones para los problemas regionales, tales como una fábrica de repuestos para automóviles en San Francisco del Chañar; deshidratadoras de hortalizas en la zona de

tienden a estar menos disponibles en la sociedad pobre y discontinua" (pág. 32). "Aquellos para quienes los servicios (como desarrollo rural) están ideológicamente dirigidos, tienden a ser los menos capaces de obtener su beneficio y son frecuentemente los más perjudicados o ignorados por la operación de los servicios en la práctica" (págs. 32-33). Señalan así estos autores los problemas de accesibilidad que privan, especialmente a los más necesitados, de los beneficios que ofrecen obras y servicios públicos. Se trata de los "laberintos burocráticos" a que nos referimos.

Agregan que "los solicitantes no siempre vienen a usar los servicios diseñados para ellos. ¿Es porque el servicio tiene un estigma? ¿Es porque el servicio consiste en ítems deseados pero paquetes no deseados o que inspiran temor? ¿Es porque la experiencia de acceso fue decepcionante, dolorosa o aun punitiva o destructiva? ¿Es porque los empleados de base se mueven del rol simplificado de servidor al rol entusiasta de competidor, rival, opositor, líder o juez?" (pág. 33). Son algunos de los problemas de los laberintos burocráticos asociados a la falta de adecuación de servicios a necesidades y marcos de referencia de la población.

Coincidimos con la conclusión de los autores citados: "... dentro de la estructura de implementación y al nivel de planificación de programas, se necesita prestar mucho más atención al diseño del servicio, tanto como a la mera asignación de recursos agregados... La forma en que (el servicio) va a impactar al solicitante al otro lado del mostrador y aun afuera de la cola" (pág. 34). Es menester tomar decisiones adecuadas a la complejidad del problema, como destacamos especialmente en el capítulo 5,

riego del Dique de la Viña; frigoríficos regionales; mercados concentradores de frutos; una iniciativa de erigir el parque de los poetas en Villa María, además de las que ya hemos citado en el capítulo 7 y las referencias que hicimos en el capítulo 5, tercer ejemplo.

Muy raramente los “proyectos” de los que nos hablaron en la zona eran realmente tales. Normalmente se trataba de viejas iniciativas postergadas.

b) Para obtener apoyo para un proyecto o iniciativa los miembros de la comunidad local deben conocer los tipos de apoyo que puede aportar el Estado y el organismo o repartición específicamente encargado de canalizar u otorgar el apoyo de referencia. Este conocimiento es difícil de obtener, dada la compleja maraña de organismos existentes, la frondosidad de normas, los frecuentes cambios de organigramas y la escasísima difusión de los conocimientos relativos a organismos, normas, trámites, etc. Ha surgido la profesión de los “gestores”, que muchas veces son ex empleados que se ocupan de hacer trámites porque conocen las oficinas y los actuales empleados. Hemos encontrado casos en que los propios funcionarios y empleados de un organismo desconocen en buena medida los beneficios y apoyos que el organismo puede dar, los recursos que tiene, las normas aplicables, etc. Con frecuencia, un trámite debe pasar por varias reparticiones que mantienen reservada la información que procesan, desconociendo unas los datos que pueden proporcionarles las otras, de manera que nadie conoce el conjunto de datos necesarios para programar una línea de acción. Con frecuencia el jefe no conoce los datos que sus empleados conocen, sobre normas y trámites.

Piénsese entonces la gran dificultad que para los pobladores rurales (la región que estudiamos es predominantemente rural) implica averiguar e informarse acerca de los posibles beneficios que el Estado puede aportar a su comunidad. Generalmente ni siquiera sospechan de su existencia, y por ello no se preocupan de averiguarlos. Otras veces conocen la posibilidad del beneficio pero no el camino para obtenerlos. Y en todo esto actúa mucho el techo psicológico: se considera a priori muy lejano y difícil obtener beneficios de esa maquinaria estatal, a la cual se ve (con realismo quizá) puesta al servicio de quienes más tienen, de los ya privilegiados (véase capítulo 7).

Hemos mencionado ya el caso de líneas de créditos no empleadas por ignorar los productores su existencia (capítulo 5, ejemplo 1).

Hasta hace pocos años los fondos disponibles para subsidios por el gobierno nacional se empleaban casi en el 100 % en la Capital Federal, pues las entidades provinciales, regionales y locales ignoraban la posibilidad y los trámites requeridos para obtener tales subsidios. Desde luego, tal situación también se debía a la disposición de los funcionarios a acceder a los pedidos de las entidades de la Capital Federal, dirigidos o patrocinados por personas influyentes y/o vinculadas con autoridades y funcionarios. Se consiguió cambiar parcialmente esa tendencia —respecto de subsidios— pero, en la región que

nos ocupa, pocos son los que conocen la posibilidad y las vías para obtenerlos, y no hemos sido informados de subsidios nacionales de acción social o promoción comunitaria acordados a entidades de la región, salvo tres para el fomento de actividades deportivas.

Para posibilitar ese cambio en la distribución geográfica y social de subsidios y fondos para promoción social en el país, uno de los mecanismos fundamentales que pusimos en práctica fue la elaboración de una breve publicación⁹⁸ en donde se informaba a funcionarios provinciales y locales, y a dirigentes de la comunidad, acerca de los organismos existentes para apoyar distintos tipos de iniciativas o resolver distintos tipos de problemas locales, los programas y fondos financieros existentes, y los trámites necesarios para lograr el apoyo de tales organismos y la canalización de tales fondos. Además, se explicaban los pasos para transformar iniciativas en proyectos y para el autodiagnóstico y programación por la comunidad. Tales folletos fueron muy útiles a las comunidades.

c) Aun cuando hubiese información sobre qué organismos existen, con qué subdivisiones y funciones, con qué programas, con qué recursos y de qué manera eso podría ser utilizado por la comunidad marginal, los procedimientos y trámites requeridos para lograr tales apoyos o beneficios son largos, engorrosos, penosos y más difíciles para los pobladores de áreas más deprimidas y para personas de más bajo nivel socioeconómico, como lo indicamos al hablar del Estado como reforzador de desequilibrios, refiriéndonos a las influencias y presiones sobre las decisiones y a los trámites para obtención de créditos bancarios (capítulo 7).

El cuadro que se presenta en este aspecto es con frecuencia el siguiente: un poblador o dirigente comunitario se entera de las posibilidades de apoyo ofrecidas por el organismo; se traslada a la ciudad de Córdoba (o, en su caso, Buenos Aires). Para ello debe hacer gastos de pasaje, hotel y descuidar sus actividades normales. Le cuesta trabajo averiguar la dirección del organismo a donde debe concurrir. Concorre a una oficina. Allí, luego de larga espera le informan que debe ir a otra. Va a la otra; allí le informan que la persona encargada no está, pues salió de licencia, o está enfermo, o el jefe le encargó una importante comisión. Que vuelva la semana siguiente. Vuelve y la persona encargada ya está, pero le informa que en realidad debe empezar por otra oficina el trámite. Va a la otra oficina y luego de esperas y postergaciones, le informan que para empezar el trámite necesita una serie de datos, requisitos (sobre organización solicitante, estatutos, etc.), además de un proyecto más concreto y fundado. Normalmente todo termina aquí, y el habitante del Norte se vuelve a su pueblo frustrado, con los bolsillos y las manos vacías, pero con la clara idea de no volver a intentar semejantes experiencias frustrantes, es

⁹⁸ Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad, *Digesto de promoción y asistencia de la comunidad*, Buenos Aires, 1968.

decir, elabora su techo psicológico para no volver a exponerse a este tipo de frustraciones. Pero, supongamos que se trate de una persona más tenaz. Entonces pierde semanas o meses buscando todos los datos, antecedentes, certificados, anteproyectos, firmas, etc., que se le pide y vuelve. Es posible que se le informe que por el momento está suspendido ese tipo de beneficios o que hay una larga cola de espera, etc. Supongamos que tiene suerte y contactos e inicia el trámite. Viene entonces un largo peregrinaje de seguimiento del expediente, que pasa de una oficina a la otra, va, vuelve, vuelve a ir, y así sucesivamente. Y cada pase demora semanas o meses. Y no es raro que se produzca un desentendimiento entre los distintos funcionarios que van pasándose el expediente y que éste vuelva para que se complete algo que el primer funcionario creía ya completo, y así sucesivamente. Por último, llega el expediente a la firma del ministro, de los ministros, del gobernador o presidente. Es posible que allí muera, o pase meses o años sin la firma. A veces ya está firmado por un ministro, pero antes de que lo firmen todos los otros el primero es cambiado; entonces tiene que empezar todo de nuevo. Entre tanto la situación en la zona ha cambiado.

d) Piénsese en todas estas dificultades y se comprenderá que los techos psicológicos que se forman los pobladores de la zona deprimida no son tan irracionales como a primera vista parecen (véase capítulo 10).

Los pobladores que logran con tenacidad obtener algún apoyo no lo hacen por masoquismo y heroísmo combinados, al menos como únicos elementos; casi invariablemente tienen contactos, apoyos, amigos o correligionarios políticos influyentes, residentes en la ciudad, y que se ocupan de abreviar trámites que de otra manera serían largos, de mover voluntades que de otra manera serían indiferentes y de seguir el trámite sin que el poblador del área deprimida alejada tenga que estar constantemente viajando a la ciudad.

Esta función de puentes y de apoyos en contacto con la ciudad normalmente la cumplen dirigentes políticos o funcionarios que militan en el mismo partido que el poblador solicitante; ex pobladores de la zona que siguen ligados con ella por lazos de familia y amistad; funcionarios residentes en la zona pero oriundos de la ciudad y conectados con ella; grandes propietarios que si bien tienen sus intereses en la zona, viajan habitualmente a la ciudad o residen en ésta. Estos apoyos en gran medida son parciales e insuficientes, pues las personas residentes en la ciudad tienen otros intereses y deben competir con las gestiones realizadas por personas más influyentes de áreas más poderosas.

Un medio ingenioso practicado en la ciudad de Córdoba para contribuir a superar este problema es el de instalación de una oficina de gestión para municipalidades del interior de la provincia. Se trata de un estudio u oficina privado, pero sin embargo un alto número de municipalidades de la provincia de Córdoba (cerca del 30 % del total) utiliza sus servicios mediante un sistema de abono anual. Dicha

oficina cuenta con distintos profesionales (arquitectos, contadores, abogados) y se encarga de colaborar con las autoridades municipales, informándoles acerca de posibles apoyos a obtener de distintos organismos provinciales y nacionales, partidas disponibles, formas de obtenerlos, etcétera. Además, se ocupa de elaborar presentaciones y seguir su trámite. Por otro lado, ayuda a las municipalidades en sus problemas contables y jurídicos. Indudablemente que este servicio debería ser prestado por el propio Estado. Pero el hecho de que existe esta organización privada y que tan alta proporción de las municipalidades de la provincia estén abonadas a ella, a pesar de su corta existencia (fue creada en el año 1971), muestra la grave carencia existente en este aspecto.

En un estudio que estamos actualmente realizando en la región⁹⁹ detectamos los siguientes comentarios de funcionarios y vecinos, confirmatorios de la situación señalada:

... "las gestiones y pedidos no se realizan por expedientes, sino por contactos personales".

e) En el capítulo 5 (ejemplo 3) se efectuó un análisis de los problemas vinculados con las iniciativas locales.

Los laberintos burocráticos son particularmente graves cuando impiden que la población local y regional tenga acceso al apoyo del Estado. Pero son también graves, en cuanto impiden que una buena iniciativa o inspiración de la autoridad política respecto del país o de la región se concrete eficazmente en la práctica. Son tantos los requisitos de formas jurídicas y administrativas a cumplir, que normalmente una iniciativa demora años en concretarse, y antes de que se concrete cambia el gobierno. Además, normalmente el político o autoridad que tiene la iniciativa positiva para la región no conoce el conjunto de normas y condiciones jurídicas, contables y administrativas que debe respetar, siendo el conocimiento de éstas parcial en distintos funcionarios, cada uno de los cuales tiene, por lo tanto, poder para frenar o agilizar el proceso. Tal poder generalmente es usado más para frenar que para agilizar. Este tema lo hemos tratado en mayor extensión en un trabajo anterior¹⁰⁰.

4. COORDINACION

Parte importante de la manifestación de la irracionalidad a que nos hemos referido al hablar de estilos de toma de decisiones en el capítulo 5, en el sector público, puede observarse en el problema de falta de coordinación.

⁹⁹ Estudio sobre Medición de Desarrollo a Nivel Local, citado en el Apéndice 3.

¹⁰⁰ Adolfo A. Critto: *Innovación...*, *op. cit.*

No solamente es poco el esfuerzo que el sector público dedica a la región en relación con las necesidades de ésta; no solamente faltan programación racional de dicho esfuerzo, adecuación a la realidad y canales expeditos; los recursos nacionales y provinciales que llegan a la comunidad, y los pocos recursos de ésta, en buena medida se desperdician y subutilizan por falta de coordinación.

Falta coordinación entre niveles (nacional, provincial, municipal) y entre sectores (salud, educación, vivienda, comercio, industria, trabajo, etc.) de la acción pública. Falta coordinación entre organismos públicos y entidades privadas o comunitarias. Falta coordinación entre entidades privadas (o comunitarias).

Hemos visto un ejemplo típico de falta de coordinación en el capítulo 5 (Ejemplo 1). Vimos también otros ejemplos en dicho capítulo.

Es común que se construyan establecimientos educacionales sin tener en cuenta los que existen en el nivel provincial o privado, según comentan informantes clave.

Distintos organismos realizan investigaciones de los mismos temas sin conocer los unos los estudios que realizan los otros. Aun dentro de un mismo organismo se repiten investigaciones ya realizadas por falta de coordinación y comunicación interna. Muchos informantes de la región han sido interrogados muchas veces sobre los mismos temas por funcionarios y técnicos de distintos organismos e instituciones, y los resultados de dicha información generalmente se sepultaron en expedientes que ya no existen o no se conocen, o que son difíciles de consultar.

Se dieron casos de líneas de crédito para colonización desaprovechadas debido a que las reparticiones oficiales que tienen a su cargo la formulación y puesta en marcha de planes de colonización estipularon para los colonos requisitos que resultaron contradictorios con las normas y políticas generales del Banco.

Como un ejemplo más de falta de coordinación las distintas zonificaciones con que trabajan distintos organismos y sectores de gobierno no coinciden entre sí, con las consiguientes dificultades en cuanto a la integración en polos, comunicación y coordinación.

5. ZONIFICACION, REGIONALIZACION

Un ejemplo claro de la falta de funcionalidad y racionalidad de las zonificaciones existentes podemos verlo si analizamos la zonificación provincial en materia de salud. Observamos que, por ejemplo, la segunda zona sanitaria de la provincia cubre una gran parte de la región que estudiamos y la mayor parte de su población. Cubre los

departamentos de Cruz del Eje, Minas, Pocho, San Alberto y San Javier. La jefatura zonal tiene su sede en Villa Dolores, uno de los polos de la región situado a más de 150 kilómetros de Cruz del Eje, el otro polo, que está en el otro extremo de esta segunda zona. Ello genera una serie de dificultades en cuanto a que la población de la zona de Cruz del Eje tiene escasa comunicación con Villa Dolores. Este centro no funciona como polo y centro de servicios adecuado en relación con el área Cruz del Eje y sus aledaños. Parecería más racional tener otra zona con la ciudad de Cruz del Eje como cabecera.

Como la departamentalización no coincide con la zonificación funcional, y sin embargo los habitantes de cada departamento deben acudir a la cabecera de éste por una serie de trámites, ellos con frecuencia deben recorrer largas distancias, sin caminos directos y sin servicios públicos de transporte para llegar allí, a pesar de tener mejores caminos y menor distancia para llegar a otros centros urbanos, incluso más importantes. Veamos algunos ejemplos: En el Departamento San Alberto existe una localidad próxima al límite departamental y separada de la ciudad de Villa Dolores por el río Los Sauces. Los vecinos de dicha localidad, que tiene jerarquía de municipalidad, trabajan y realizan sus compras en Villa Dolores. Para todos los trámites oficiales y de tipo burocrático deben concurrir a la localidad de Villa Cura Brochero, distante 60 kilómetros aproximadamente.

Este ejemplo es válido para el Sector educación que adopta también los límites departamentales en su regionalización, quedando algunos poblados lejos de control y coordinación de su cabecera; de adoptarse otro tipo de regionalización, poblados cercanos a localidades importantes de departamentos vecinos, podrían quedar mejor integrados.

Por su parte, el Sector salud, al cual ya se hizo referencia, definió su regionalización tomando como base 2, 3 ó 4 departamentos para cada zona, sin coincidencia con la regionalización funcional y con problemas como los ya comentados.

La Oficina de Planificación del Desarrollo para la región centro del país que hasta hace dos años tenía a su cargo el planeamiento para el desarrollo de las provincias de Córdoba, La Rioja y San Luis, propuso una zonificación funcional no coincidente con los límites departamentales y, en consecuencia, sin coincidencia con los adoptados por los Sectores educación y salud.

QUINTA PARTE

TEMAS CLAVES DETECTADOS Y ANALIZADOS EN EL NIVEL DE SOCIEDAD O COMUNIDAD

Introducción

Vimos que un problema central de la región es la falta de recursos y de posibilidades, agravado por un drenaje secular, impulsado por la dependencia unilateral de la región respecto de las ciudades de Córdoba y Buenos Aires y de otras regiones ricas.

Vimos que tal debilidad crónica y tal proceso vicioso se refuerzan por deficiencias de la acción estatal, en cuanto a su orientación y eficacia.

Esa debilidad básica se acentúa y agrava por fallas en el nivel de comunidad. Veremos sucesivamente estas fallas referidas a: carencia en materia de organización, articulación y participación social, y problemas en los marcos de referencia de pobladores.

En esta quinta parte veremos entonces esos mecanismos a través de los cuales la comunidad hace su aporte para su propia depresión.

Organización y articulación social. Conjunción de esfuerzos y de voluntades

1. INTRODUCCION. IMPORTANCIA. ORGANIZACION INFORMAL

Llamamos aquí organización y articulación social al proceso por el cual los miembros de una comunidad o de un grupo se comunican, se integran, se organizan y hacen converger sus esfuerzos para el logro de fines comunes.

La conjunción de voluntades y de esfuerzos a través de la organización en grupos sociales cohesivos que permitan el logro de objetivos comunes constituye un factor fundamental para el desarrollo de la región.

Los pocos recursos con que cuenta la región, sus pocas fuerzas unidas orgánicamente a través de la articulación y organización social, multiplicarían su eficacia. En cambio, el aislamiento, la falta de articulación, organización, solidaridad y cooperación entre personas y entre grupos en la región acentúa su debilidad y carcome sus ya muy escasas fuerzas y recursos.

La falta de organización empresarial, gremial, política, social, cooperativa, etc., de la población en la región tiene así una serie de efectos debilitantes sobre ella misma: Debilidad como grupo de presión político o gremial; debilidad como empresarios o factores económicos frente a la competencia de grandes empresas y grandes capitales; falta de capacidad para encarar empresas competitivas para explotación industrial de sus recursos, o para grandes extracciones mineras o explotaciones agropecuarias o turísticas; falta de capacidad de encarar la comercialización de sus productos sin depender de intermediarios externos que se quedan con buena parte del producto o ganancia de la región; falta de dinamismo en el desarrollo económico, político y social; falta de control y vigilancia de obras y servicios públicos para que ellas respondan a la realidad regional y solucionen eficazmente problemas de la población; falta de capacidad de encarar obras de interés común fundamentales para el desarrollo de la región, etcétera.

No basta ya con la cohesión informal¹⁰¹ de los grupos primarios

¹⁰¹ Esto no implica negar la importancia y funcionalidad que los grupos primarios tienen en una región como la que estudiamos. Quizá se aplique allí la teoría enunciada por Lazarsfeld, *Recent . . .*, *op. cit.*, pág. 63-64, cuando expresa: "Los grupos primarios, y en especial la familia, están mejor equipados para responder a

a una región que está comprometida en la interdependencia con el resto del mundo, que la domina, que la explota y la invade. Sin organizaciones formales que articulen sus recursos humanos y sus fuerzas, sin cohesión, cooperación y solidaridad interna, la región se debilita más y su dependencia se torna más aguda y negativa para sí misma.

Hemos hablado ya de la organización estatal. Hemos visto que en la zona contamos con meros apéndices de los organismos estatales centrales. Y que estos apéndices se caracterizan por una rígida dependencia respecto de las organizaciones centrales y por su falta de adecuación a las necesidades y características de la región.

El formalismo carente de vida que caracteriza a la organización de los servicios públicos en la zona —como hemos visto— es un pobre estímulo para el desarrollo de organizaciones no estatales fuertes y vigorosas en la región.

El desarrollo de organizaciones secundarias es incipiente en la región, donde prevalecen aún las relaciones de tipo primario, como es usual en comunidades tradicionales, rurales, con escaso nivel de desarrollo¹⁰².

La mayoría de las poblaciones de la región (con excepción en alguna medida de los principales centros: Cruz del Eje, Villa Dolores, Deán Funes) constituyen de alguna manera comunidades de tipo primario donde, en general, las personas se conocen entre sí y tienen un claro sentido de pertenencia a la comunidad.

Dentro de estas comunidades, la principal alineación grupal parece ser la que se hace a lo largo de la dimensión familiar, no limitándose a la familia nuclear, sino que existen fuertes lazos dentro de la familia extendida.

Como ilustración del predominio de relaciones primarias y familiares podemos citar algunos comentarios de entrevistados de distintas ocupaciones en diferentes localidades de la región: “en este

acontecimientos no uniformes. Parece que las burocracias tienen desventajas cuando tratan con hechos no uniformes. El gran número de personas y las largas cadenas de comunicación devienen impedimentos en contraste con la comunicación inmediata y cara a cara en los grupos más pequeños y primarios” (Eugene Litwak y Henry J. Meyer: “The School and the Family: Linking Organizations and External Primary Groups”. *Uses of Sociology* (pág. 252).

Quizá para las situaciones de carencia, de marginación arbitraria, de inseguridad frente a *non-uniform events*, la solidaridad difusa y omnicompreensiva del grupo primario de esta área deprimida sea una protección funcional. Similar situación sería la que se presentó con los soldados turcos en comparación con los norteamericanos, prisioneros de guerra en Corea, en cuanto a la capacidad de los primeros para sobrevivir a situaciones no previstas ni uniformes, apoyados en sus lazos de grupo primario.

¹⁰² Se aplicarían en esta región —no así en el resto de la provincia de Córdoba y en Argentina en general— las expresiones que Fernando H. Cardoso (*Estado...*, *op. cit.*, pág. 45) vierte en relación con América latina: “... siguen siendo poco numerosas las asociaciones civiles o profesionales, y cuando existen apenas se las frecuenta”.

pueblo son todos parientes. v si no. son compadres o ahijados, y si no lo son, están por serlo". Una docente de Tulumba comentaba que: "la gente es hospitalaria; cuando se plantea una necesidad se mueve". Un informante en Minas comenta: "toda la gente es parienta por algún lado". Un funcionario en Tulumba comenta que "existe un centro tulumbano en Córdoba que funciona en la calle Potosí Oeste 240, que despliega mucha actividad; por ejemplo, el año pasado llegaron a la zona \$ 20.000 ley en vestimenta que repartieron entre la gente pobre". "Se compra un solo diario que se lee entre tres familias".

La familia mediante la intensidad de sus lazos verticales (de hijos a padres), atenúa el éxodo de la región; la lealtad familiar hace que los individuos que quedan deban soportar las necesidades económicas de todo el grupo familiar extendido; el tradicionalismo de la sociedad lleva a las familias a tener un crecido número de hijos que, unido a lo dicho, hace difícil para el joven trabajador que mantiene la familia rural de la región, ahorrar e invertir para progresar.

Otra base importante para alineamiento informal —escasamente organizado— son las preferencias por determinados partidos políticos.

Pero estas preferencias políticas tienen escasas implicaciones organizativas en el nivel local y regional, y más bien implican adhesiones y rechazos a las políticas centrales, relaciones informales de cooperación y apoyos recíprocos entre los del mismo partido y rechazo entre los de distinto grupo político.

A pesar de las polarizaciones políticas, existen muchas veces relaciones de familia o amistad entre miembros de distintas facciones políticas, lo cual favorece cierto nivel de respeto recíproco y de convivencia.

La alineación a lo largo de colores políticos está directamente influida por el sistema de ventajas y favores (particularmente en la distribución de cargos de la administración pública, importante fuente de trabajo en las principales ciudades de la zona) que se conceden a quienes comparten los colores políticos de quien accede al poder o a algún poder.

La cooperación entre grupos está lejos de ser la tónica dominante en la región. Por el contrario, mientras se da un alto nivel de lealtad y de exigencias de solidaridad dentro del grupo familiar, político, de amistad, etc. —en el nivel primario y afectivo—, se da una tendencia hacia la incomunicación, falta de cooperación e incluso conflicto entre grupos. Se trata de un fenómeno bastante generalizado en Argentina y que se ve reflejado en el nivel local¹⁰³.

Si bien en la región, por sus características socioeconómicas y culturales rurales o semirurales, las relaciones vecinales tienen particular importancia, no se canalizan hacia formas de cooperación y de promoción comunitaria, ni a formas organizativas —como veremos ensegui-

¹⁰³ Hemos desarrollado este tema en Adolfo A. Critto: *The Sacred . . .*, *op. cit.*

da—, sino que se limitan más bien a solidaridades bilaterales e intercambio de favores.

En la población de la región existe la idea generalizada de que es difícil la cooperación y la acción conjunta, y ello es suficiente (por creación de techos psicológicos) para desalentar la cooperación. En nuestra encuesta fueron comunes comentarios como los siguientes:

... “no hay espíritu de colaboración, basta que una persona tenga entusiasmo para que sea atacada, la gente de nivel alto colabora sólo para hacerse notar, hay muchos intereses”; el mismo nos dice que “hay individualismo, envidia, cada uno hace su vida, no hay ninguna inquietud”; “cada vez que se habla de crear cooperativas, la gente cambia de tema. Hay tirantez en cuanto a relaciones mancomunadas, tienen miedo”; es “difícil conseguir la colaboración de la gente, son más o menos indiferentes”; “no se puede constituir un centro vecinal porque la gente no es unida”.

En un estudio que hicimos en la misma región en el año 1964, habiendo entrevistado a 100 trabajadores rurales en los departamentos de Cruz del Eje e Ischilín, concluíamos: “La gran mayoría de los entrevistados se manifiesta partidaria de la cooperación, pero pocos tienen ideas de cómo hacerlo y pocos están dispuestos a hacerlo en la situación concreta en que viven. En efecto: a) todos manifiestan estar dispuestos a colaborar con sus vecinos para hacer algo en beneficio común, pero pocos expresan haber hecho algo (24 %) y la mayoría muestra tener poca idea de qué hacer (59 %), refiriéndose a “cualquier cosa”, “ayudar en cualquier forma”, “en lo que me pongan”, “algo que me pidan”, o “no sé qué hacer”; b) la gran mayoría expresa que “le gustaría pertenecer a una cooperativa” (80 %) y que “se necesita una cooperativa” (92 %), pero “no pertenece a cooperativas ni ha intentado formarlas” (pág. 11) ¹⁰⁴.

Igualmente, en la encuesta que realizamos en 1972, el 79 % de los entrevistados (incluyendo todos los niveles y sectores encuestados) admitió considerar que “las cooperativas pueden ayudar a resolver los problemas de la zona”, mientras que solamente el 31 % declaró pertenecer a alguna cooperativa.

Este material empírico sería coherente con una interpretación en el sentido de que existen dificultades objetivas para lograr constituir organizaciones cooperativas exitosas: falta de conocimiento de cómo formarlas, de experiencia, de personas capacitadas para funciones gerenciales, de contactos e influencias para competir, de capital, etc. (véase punto 5). Esas dificultades objetivas llevan a la formación de un techo psicológico que retrae a la gente de la cooperación, aun cuando declarativamente puedan admitirla como buena y no oponerse a ella.

Y esto, que pasa en relación con las cooperativas, pasa también en relación con sociedades vecinales y otras formas de cooperación y conjunción de esfuerzos.

A pesar de la falta de confianza en la cooperación organizada, existe una actitud y conducta de solidaridad y cooperación en nivel informal muy fuerte, siguiendo líneas de familia extendida, de vecindad y aun de hospitalidad al extraño y al extranjero. Pero cuando se trata de concretar una cooperación organizada en niveles de grupos secundarios, la actitud práctica es restrictiva, como lo muestran los comentarios de los entrevistados en nuestra encuesta.

Veremos a continuación cómo se da la organización formal e informal en los distintos ámbitos de acción.

2. ORGANIZACIONES VECINALES

Nos referiremos en primer lugar a las organizaciones de la comunidad que, sobre base geográfica (vecindario, localidad, zona), trabajan para la promoción de los intereses comunes. Incluiremos entre ellas sociedades de fomento, centros vecinales y otras sociedades para la promoción local.

Es escaso el desarrollo de este tipo de entidades en la región, existiendo algún mayor desarrollo de cooperadoras escolares, hospitalarias y policiales, así como cooperativas de luz y de servicios.

Las carencias anotadas son particularmente serias para las posibilidades de desarrollo de la región. Por un lado, para desatar fuerzas de la comunidad es importante empezar con la organización de la comunidad inmediata, en el nivel local, para avanzar hacia organizaciones más complejas (hasta el nivel zonal, regional, provincial, nacional) en un sistema articulado. Además, la falta de estas organizaciones denota techos psicológicos y actitudes de desaliento y pasividad en la población. Muchas veces los intentos exitosos de organización y acción comunitaria en la región fueron iniciados o apoyados fundamentalmente por inmigrantes a ella. A veces esta función dinamizadora se limita por la hostilidad, incomunicación y menosprecio recíproco que se genera entre los locales y quienes vienen de fuera.

La influencia estatal con su centralismo y verticalismo favorece más bien la pasividad y dependencia, en lugar de estimular la iniciativa y organización de base vecinal y zonal.

3. ORGANIZACIONES REGIONALES O ZONAS MAS COMPLEJAS. ENTES PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Los individuos, empresas u organizaciones existentes en la zona, aisladamente pueden hacer muy poco para resolver una serie de problemas cruciales para su desarrollo, tales como:

a) Explotación de recursos naturales de la región, desarrollando fuentes de trabajo y de producción. Por ejemplo, empresas para el estudio y explotación de los recursos mineros; empresas agroindustriales para la elaboración de productos regionales; etc.

b) Comercialización de productos de la región.

c) Vinculación con el Estado y sus organismos, y con las empresas y organizaciones de los centros de poder. La magnitud del ente de desarrollo regional le permite tener asesores, gestores y servicios adecuados para atravesar los laberintos burocráticos, y conocer, gestionar y obtener los apoyos que los organismos estatales y otras entidades pueden aportar a la región (véase capítulo 8). Pueden, además, realizar los estudios y evaluaciones necesarios para que los tratos con empresas u organizaciones externas sean favorables para la región, y para que dichas empresas u organizaciones no impongan condiciones, modalidades o formas perjudiciales para los intereses locales.

d) Programación e investigación, función que el Estado escasamente cumple para la región.

e) Obras de infraestructura.

En síntesis, la creación de dichos entes serviría para equilibrar en alguna medida la situación en que pone a la región la dependencia, permitiéndole avanzar con eficacia en términos de mayor igualdad. Los entes de referencia pueden adoptar muchas formas jurídicas, tales como corporaciones de desarrollo, cooperativas, etcétera.

En la región no existen corporaciones de este tipo. En el área Oeste, llamada de Traslasierra (departamentos de San Alberto y San Javier), se trabajó para formar una corporación de desarrollo que no se concretó por distintas razones, especialmente por falta de apoyo político.

Se formaron también algunos entes intercomunales (coordinación entre municipalidades de una misma zona), que podrían resultar en gérmenes incipientes de entes regionales de desarrollo.

En nuestra encuesta, el 63 % de los entrevistados admitieron que debe crearse un organismo especial para el desarrollo de la zona, aunque no tienen mucha idea de cómo debe ser dicho organismo.

4. ORGANIZACIONES EMPRESARIAS

La organización productiva en función de iniciativa privada se caracteriza en la región por ser en general individual o familiar, pequeña y tradicional. De tal manera que normalmente no se produce, a través de la organización productiva, una conjunción e integración de esfuerzos comunitarios.

Existen en la región unas pocas grandes empresas —generalmente filiales de empresas externas a la región— con organización y rasgos de empresa moderna. Se trata de empresas extractivas, industriales o

agropecuarias, pertenecientes a sociedades anónimas localizadas fuera de la región o a propietarios ausentistas, por lo común.

La ineficiencia de las empresas está asociada a los estilos de toma de decisiones prevalecientes en ellas. Falta aún mucho por hacer en materia de orientación, capacitación, apoyo y asesoramiento estatal, para lograr una mejor organización empresarial de los productores de la región.

5. ORGANIZACIONES COOPERATIVAS

Frente a la debilidad de la empresa privada, las carencias se podrían compensar o corregir en alguna medida a través de organizaciones cooperativas que permitan suplir la debilidad individual de cada productor (además de sus beneficios para la promoción humana y el desarrollo social) en labores de tecnificación, programación, comercialización, financiación, experimentación, difusión, asesoramiento técnico y en obras de interés público, tales como las de electrificación, servicios telefónicos, agua potable, etc.

El movimiento de cooperación permitiría asimismo estimular y ejercitar la iniciativa de la comunidad local. El cooperativismo de trabajo permitiría además avanzar en la modificación de la naturaleza de las relaciones de trabajo ¹⁰⁵.

A pesar de las ventajas anotadas y de la necesidad que la región tiene de cooperativismo, éste no está casi desarrollado en la zona, aunque existen algunas experiencias cooperativas exitosas.

Para dar una idea del escaso desarrollo cooperativo en la región, mencionemos en primer lugar que al tiempo de nuestro estudio (1972), en la región Noroeste estaban registradas sólo 67 cooperativas, distribuidas porcentualmente como lo especifica el cuadro 30.

Para destacar más la carencia de desarrollo cooperativo en la región, hacemos notar que de las cooperativas de tamberos, que constituyen el 32,8 % del total, el 86 % pertenece al Departamento de Río Primero, que es parcialmente externo al Noroeste (solamente la mitad

¹⁰⁵ Como experiencia social innovadora, el cooperativismo es criticado por unos como conservador, por otros como radical. Benno Galjart: "Pensant Cooperation Consciousness and Solidarity". *Development and Change*, La Haya, Bol. VI-4, octubre de 1975, pág. 75, expresa: "La historia de todas las cooperativas de servicio exitosas muestra que ellas benefician a los campesinos algo más ricos de propiedades algo más grandes algo más innovadores y más educados, más que a los demás, y que no pueden evitar el incremento de la diferenciación socioeconómica". Agrega: "Aun si todos los campesinos agricultores locales son pobres en comparación con los niveles de vida de clase media urbana, siempre hay diferencias locales. Algunos son más pobres y tienen menos tierra que otros. Aquellos campesinos que muestran más interés y se afilian primero son aquellos que tienen algo más de tierra, que son un poquito menos pobres, que producen más para venta y para el mercado" (pág. 76).

de dicho departamento se considera parte de la región Noroeste y deprimido, mientras la otra mitad tiene un floreciente desarrollo tambero).

También hemos sido informados durante nuestro trabajo de campo acerca de cooperativas que fracasaron o cesaron en su actividad.

CUADRO 30. Distribución porcentual de cooperativas, según tipos, en el Noroeste de la Provincia de Córdoba. Año 1972.

Agropecuarias	7,4 %
De tamberos	32,8 %
De electricidad	32,8 %
De electricidad, agua y servicios públicos	2,9 %
De servicios públicos	2,9 %
Cremeras	2,9 %
De créditos	2,9 %
De servicios sociales	1,4 %
De consumo	4,4 %
Total	100 %
Número de casos: 67	

Entre los factores determinantes del escaso desarrollo de las cooperativas —así como de la cesación de otras— podemos mencionar:

a) La falta de tradición cooperativa, de comunidades que por generaciones han vivido otras modalidades más informales de solidaridad. Ligada a ello, la falta de conocimientos, formación y capacitación en materia cooperativa.

En efecto, en la encuesta que realizamos en la región, el 44 % de los entrevistados afirma conocer cómo funciona una cooperativa, mientras que el 41 % afirma no conocerlo, el 52 % manifiesta no saber cómo se organiza una cooperativa, mientras que el 36 % afirma lo contrario. El 26 % afirma no haber conocido cooperativa alguna.

b) Falta de actividad estatal de promoción, enseñanza y asesoramiento técnico cooperativo. El 67 % de los dirigentes de cooperativas, clubes y otras entidades de la comunidad entrevistados afirma no contar con ayuda del gobierno, y algunos emiten comentarios como los siguientes:

“Colaboran (las autoridades), pero es más bien al revés; nosotros somos los que colaboramos con ellos, suministrándoles datos que ellos necesitan; cuando necesitan estudios recurren a nosotros”.

c) El pesimismo o “techo psicológico” acerca de las posibilidades de desarrollo y progreso de la región, de la predisposición de los demás en relación a la cooperación, y de las posibilidades de éxito de las cooperativas.

El 18 % de los entrevistados cita entre los 3 problemas más importantes para la zona la “falta de unión de la gente”, lo cual sugiere que existe desconfianza en relación con la disposición de la gente para esfuerzos conjuntos y cooperación.

6. ORGANIZACIONES GREMIALES

Como es habitual en zonas rurales y semirurales, el desarrollo de las organizaciones gremiales es escaso en la región bajo estudio. Faltan ocasiones y facilidades para reunirse y para presionar reivindicaciones sobre la patronal en esta extendida región de población dispersa. Es escasa la división del trabajo y la especialidad de funciones.

La pobreza de la región limita las posibles reivindicaciones que dan su razón de ser y fuerza a los gremios. La escasez de fuentes de trabajo otorga particular poder a la parte patronal.

En la región solamente 1 de los 36 obreros rurales encuestados, y 11 de los 30 empleados públicos encuestados afirman estar afiliados a sindicatos.

Solamente en tres ciudades de la región —Cruz del Eje, Villa Dolores y Deán Funes— funcionan delegaciones de la Confederación

General del Trabajo, y también delegaciones del Departamento Provincial de Trabajo.

Los trabajadores responden en forma pasiva frente al incumplimiento patronal de las leyes laborales, ya que temen perder su trabajo.

No hay medidas solidarias de fuerza de los trabajadores ante situaciones conflictivas, y sólo acatan medidas de fuerza cuando vienen desde Buenos Aires (C.G.T.).

7. ORGANIZACIONES POLITICAS

Las organizaciones políticas tienen amplia vigencia en la región, como factores de poder, de antagonismo, de alianzas y de divisiones.

No se trata de organizaciones autónomas y estructuradas en la región, sino más bien de apéndices de las organizaciones políticas nacionales y provinciales.

CUADRO 31: Votos de los Partidos Políticos en las Elecciones Nacionales de 1973 (primera vuelta), en la Provincia de Córdoba, por grupos de departamentos. Porcentajes.

<i>Grupos de departamentos</i>				
<i>Partidos Políticos</i>	<i>Más deprimidos del Noroeste</i>	<i>Menos deprimidos del Noroeste</i>	<i>Capital</i>	<i>Total Provincial</i>
FRE.JULI.	54,43	51,68	48,99	48,55
U.C.R.	41,43	42,15	37,68	39,44
A.P.F.	0,94	5,64	11,39	10,75
P.S.T.	0,13	0,20	1,22	0,69
F.I.P.	3,03	0,32	0,69	0,55
Total	99,99	99,99	99,97	99,98
Total de casos	21.678	92.717	386.494	1.064.431

FRE.JULI (Frente Justicialista de Liberación): Alianza electoral integrada por varias agrupaciones políticas con predominio del Partido (Peronista) Justicialista. La tendencia general es de centro y populista, pero incluyendo grupos que van desde el liberalismo y conservadorismo al socialismo, pasando por el desarrollismo.

U.C.R. (Unión Cívica Radical): Con orientación centrista, políticamente liberal y con ideas socializantes en algunos sectores de la economía.

A.P.F. (Alianza Popular Federalista): Es liberal, haciendo hincapié en el pragmatismo político.

P.S.T. (Partido Socialista de los Trabajadores): Se halla a la izquierda del socialismo democrático. Es socializante en lo económico y en lo político; existen sectores con tendencia trotskista y son radicalmente antijusticialistas.

F.I.P. (Frente de Izquierda Popular): Agrupación de tendencia izquierdista populista que postuló las mismas candidaturas del FREJULI sin integrarlo.

En las poblaciones o localidades de la región los vecinos tienen identificados a dirigentes políticos de los distintos partidos, y generalmente conocen los unos las simpatías políticas de los otros, aun sin ser dirigentes.

Dirigentes políticos ejercen a veces cierto grado de caudillismo. Expresan inquietudes de la población, manifiestan sus problemas y bregan por soluciones. Sin embargo, normalmente no llevan a cabo análisis sistemáticos de la situación local con apoyatura técnica.

Según los informantes clave entrevistados en nuestro estudio, el grupo político predominante en la región es el peronista, seguido de cerca por el radicalismo del pueblo. Los resultados de las elecciones realizadas en 1973 consignados en el cuadro 31 permiten corroborar tales afirmaciones.

Como vemos, la gran mayoría de la población adhiere a partidos de centro y moderados. En efecto, el peronismo, si bien ha sido votado por numerosos sectores de izquierda y derecha, tiene una posición populista de transformación gradual de la economía y la estructura social para una mayor justicia social. El radicalismo tiene un electorado más homogéneo, con énfasis en la vigencia de instituciones democráticas liberales.

Si bien el 92 % de los dirigentes políticos entrevistados en la zona, afirma ser "amigo" de los dirigentes de los otros partidos políticos en la localidad, solamente el 36 % admite que "cuando algún partido político estuvo en el gobierno tuvo como colaboradores a los del partido opuesto"; y solamente el 40 % afirma que "los dirigentes de los distintos partidos políticos se unen para solucionar problemas de la localidad".

A nivel de "amigo" se da una mayor interacción, que a nivel institucional. El 72 % admite que "se reúne a conversar sobre las necesidades de la zona con los dirigentes de otros partidos".

En cuanto a la cooperación con las autoridades del gobierno no partidista (militar) que regía en 1972, ella es ligeramente más alta que la cooperación con la oposición. El 64 % de los políticos entrevistados afirma haber colaborado con las autoridades municipales en los últimos años, y el 44 % haber cooperado con las autoridades provinciales en igual período.

Los dirigentes entrevistados tienen vigencia local, como lo sugiere el hecho de que el 68 % de ellos fue candidato alguna vez a una función electiva política, y el 36 % resultó elegido alguna vez en funciones públicas.

8. ORGANIZACIONES DEPORTIVAS, RECREATIVAS, CULTURALES Y SOCIALES. CLUBES. ASOCIACIONES RELIGIOSAS

En muchas poblaciones de la región existen clubes deportivos, sociales y recreativos. A veces, las divisiones dentro de la comunidad se reflejan en los enfrentamientos y oposiciones entre los clubes deportivos de una misma localidad o pueblo.

La acción de tales entidades es limitada en la comunidad y muchas veces no pasan de ser clubes de fútbol (deporte más popular en Argentina), que además organizan algunas fiestas (con doble fin de recaudar fondos y esparcimiento), teniendo escasas funciones de formar deportivamente a la comunidad y a la juventud en especial.

Varios de los encuestados pertenecen además a asociaciones religiosas, bibliotecas, Rotary Club, Club de Leones, etcétera.

9. ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y EMPRESARIAS

Es muy escaso el desarrollo de asociaciones gremiales de empresarios y profesionales en la región. Eso refuerza la debilidad de estos sectores de la comunidad, cuyos miembros actúan individualmente sin el necesario apoyo recíproco organizado.

En efecto, en la encuesta realizada fueron muy pocos los entrevistados que afirmaron pertenecer a asociaciones agropecuarias (el 16 % de los productores agropecuarios entrevistados) y profesionales (el 11 % de los profesionales entrevistados).

10. PARTICIPACION SOCIAL

Las organizaciones de la comunidad nos interesan en gran medida en cuanto ellas pueden constituir canales de participación y de comunicación.

Como lo indica el escaso desarrollo de la región en materia de organizaciones, que acabamos de ver, la participación social en la región es muy débil y limitada. Analicemos distintos aspectos en materia de participación.

Participación en el planeamiento

No existen canales o mecanismos para que los pobladores locales sean oídos a nivel del proceso de planeamiento provincial y nacional. No existen mecanismos para auscultar sus puntos de vista y opiniones.

Al hecho de que las comunidades no son consultadas para la elaboración de los planes provinciales o nacionales de desarrollo, se suma el de que ellas no desarrollan una tarea local o regional de programación del desarrollo.

Los propios intendentes, funcionarios y técnicos gubernamentales residentes en la zona certifican la falta de programación local.

En la región no existen planes ni programas locales o zonales (sistémáticos y fundados, para que merezcan la calificación de tales), ni equipos de programación para elaborarlos, ni personal técnico destinado a la tarea de planeamiento.

Participación en las obras y servicios públicos

En general, los servicios de salud, educación, riego, vías de comunicación, electricidad, etc., normalmente son prestados por agencias externas —casi siempre estatales— cuyos planes y orientaciones se determinan desde fuera (capítulos 4, 7 y 8).

El escaso margen que existe para la participación de la población local y regional en las decisiones de las que depende la prestación de los servicios ha sido ya comentado al referirnos a la dependencia política (capítulo 4).

De las respuestas de los intendentes, funcionarios y técnicos entrevistados, surge que el nivel de autonomía en las decisiones es mínimo, y dependen en gran medida de los centros de mayor peso y poder político, económico y social.

Veamos ahora la participación de la comunidad misma. Si bien el 56 % de los intendentes, funcionarios y técnicos gubernamentales entrevistados afirma que la comunidad tiene participación en la elaboración y ejecución de los proyectos económicos y de infraestructura, los comentarios que hacen al solicitárseles algunos ejemplos, más que a participación, parecen referirse a cooperación de la comunidad con el municipio (especialmente en aporte de recursos para construcción de obras públicas).

Aparecen como relativamente elevadas las proporciones de los entrevistados que admiten que la comunidad ha participado en la construcción o en las actividades de las escuelas (68 %), los hospitales (52 %), los dispensarios (35 %), las iglesias (68 %), los caminos y calles (32 %), los canales de riego (25 %) y en la electrificación (41 %). Los comentarios que obtenemos al preguntar en qué forma ha participado la comunidad, demuestran que lo ha hecho en aportes parciales de dinero y esfuerzos complementarios, que no significaron mucho en relación con la dirección troncal de las obras y servicios que viene definida centralmente ¹⁰⁶.

Se da alguna participación en los servicios eléctricos a través de cooperativas eléctricas, lo cual denota la predisposición favorable de la población local para resolver por sí misma sus problemas. Vemos, en efecto, que en la región todas las localidades de más de 700 habitantes cuentan con cooperativas eléctricas.

Participación en Sector salud

El 82 % de los médicos entrevistados afirma que la comunidad apoya la acción del médico y de los establecimientos de salud en la zona, o que participa de alguna manera en estos últimos, pero los

¹⁰⁶ Se formularon críticas a esta forma de participación por cuanto implica abaratar para el Estado la prestación del servicio a costa del esfuerzo de los más necesitados, sin ir a un nivel más profundo de participación.

comentarios que dan en respuesta a la pregunta "de qué manera apoyan o participan", muestran que se trata de una participación muy limitada que no afecta la orientación y decisiones fundamentales, por ejemplo:

... "van al hospital, arreglan ropas a la gente humilde, hacen frazadas, colaboran en festejos del Centro Materno para el día del Niño, de la Madre, de Reyes".

Las actividades que realiza la cooperadora hospitalaria implican una participación muy relativa y limitada. Son típicos los comentarios de directores de hospitales en tal sentido:

"La cooperadora del hospital organiza rifas, bailes y festivales para el día del Niño, de la Madre".

Participación en el Sector educación

Si prestamos atención a los servicios educacionales encontramos una situación similar. En efecto, si bien el 95 % de los maestros y directores de escuelas primarias entrevistados manifiesta que existe cooperadora escolar en su escuela,

... sus comentarios al referirse a qué actividades cumplen las cooperadoras, quiénes colaboran y cómo colaboran, muestran que se trata de una participación muy relativa y limitada, con escasa o nula influencia en las decisiones y orientación del sistema educacional. Ejemplo: "Ayuda al alumno con ropas, útiles escolares, mate cocido; también interviene en la conservación del edificio".

Los maestros describen una colaboración de tipo más bien pasiva de la población en las actividades escolares, limitándose por lo general al aspecto económico.

Similar cuadro podemos observar en relación con los servicios escolares de nivel secundario.

Participación de funcionarios y técnicos en planeamiento, obras y servicios públicos

Las decisiones y las acciones de las que depende el desarrollo de la región y la prestación de servicios públicos en ella, no solamente no se abren a la participación de la comunidad, sino que aun dentro de los organismos que tienen bajo su responsabilidad dichas decisiones y acciones, éstas son tomadas por las autoridades centrales residentes en Buenos Aires o Córdoba, con escasa o nula participación de funcionarios, profesionales y técnicos residentes en la región. No se da un

buen nivel de participación interna dentro de los organismos. Tocamos este tema en los capítulos 4, 7 y 8.

Vimos que es escaso el estímulo de las autoridades de salud pública para que los médicos introduzcan innovaciones en su actividad profesional y la adapten a las características de la comunidad.

Vimos también (capítulo 8) que es escaso el estímulo y apoyo que las autoridades educacionales dan a maestros y directores de escuelas primarias y secundarias para que éstos realicen innovaciones para adaptar a la zona y a las características de la comunidad los planes y programas de estudio.

Decíamos en un trabajo anterior¹⁰⁷ que: "El superior que no está imbuido de una mentalidad participativa tiende a valorar sus propios aportes y a restar importancia a lo que puedan opinar o sugerir los subordinados.

En tal sentido, el superior puede hacer mucho para estimular y orientar al subordinado a proponer cambios e innovaciones; puede mostrarle interés y entusiasmo por sus propuestas; puede discutir las con él y ayudarlo a darles forma; puede indicarle cuáles son los elementos positivos y viables que ve en su propuesta o sugerencias, para que el subordinado las elabore más; etc."

Participación a nivel información

La información a la comunidad representa un umbral mínimo, sin el cual parece ocioso hablar de otros niveles de participación (en consulta, elaboración, decisiones, ejecución, evaluación). Aun en este nivel, es muy escasa la participación en la región. Por ejemplo, con respecto a la enfermedad de Chagas, la información con que cuentan obreros, empleados y productores es elemental. La mayoría manifiesta que hay mucha enfermedad de Chagas y que hace mucho daño, sin especificar cuál es este daño, cómo se origina, etcétera.

En las respuestas dadas a nuestra encuesta va decreciendo el nivel de información de lo elemental (empleados y productores) a lo prácticamente nulo (obrerros rurales), al descender en la escala socio-económica.

Observamos que el 70 % de los productores de secano y el 89 % de los de zona de riego manifiestan no recibir asesoramiento alguno del gobierno, y al preguntárseles con qué información se manejan para resolver qué cultivar y cómo trabajar el campo, por lo general se refieren a:

... "la experiencia, práctica"; "ninguna, por las ideas de uno. Según las lluvias, el pasto"; "ninguna". Entre los productores de

¹⁰⁷ Adolfo A. Critto: *Innovación ...*, op. cit.

riego encontramos los siguientes comentarios: "INTA¹⁰⁸, pero sus informaciones son muy deficientes"; "Tenemos INTA, pero casi todo lo hacemos por práctica".

Igualmente, los productores agropecuarios de zonas de secano y de riego manifiestan desconocer lo que hacen los distintos organismos estatales de promoción agropecuaria (INTA, Dirección Provincial de Asuntos Agrarios, etc.).

También respecto de la política crediticia, tan fundamental para las actividades regionales, parece haber escasa información en el nivel de potenciales usuarios, como vimos en el capítulo 7.

Las respuestas a por qué tienen reuniones especiales con padres y personas destacadas de la comunidad, por parte de maestros y directores de escuelas primarias y directores de escuelas secundarias muestran también que tales reuniones normalmente son escasas y poco se informa a padres y personas destacadas de la comunidad acerca de problemas de política de educación.

Condiciones para la participación

Hemos visto algunos indicadores de la falta de participación de la población en las decisiones y actividades de las cuales depende su desarrollo y su destino. En realidad, esta falta de participación la podemos inferir —sin necesidad de llegar a observar sus manifestaciones— si tenemos en cuenta el hecho de que no se dan condiciones fundamentales para la referida participación.

En efecto, para que se dé una participación real y sustancial en los procesos de decisiones y orientación del futuro de la comunidad regional, se requiere preparación de las partes (los que abren el juego participativo y los llamados a participar), cierto nivel de igualdad entre ellas, comunicación, organización, representatividad, institucionalización, maduración en el tiempo.

a) No se nota en los centros de concentración del poder político, económico y social una actitud práctica favorable a compartir ese poder con las comunidades periféricas, como vimos al hablar de la baja receptividad a las propuestas innovadoras de funcionarios, profesionales, maestros y técnicos locales (capítulos 5, 8 y 9).

En un estudio¹⁰⁹ que hemos realizado en un organismo provincial argentino, pudimos analizar con cierto detalle la falta de preparación de funcionarios y autoridades para hacer participar a los niveles inferiores aun dentro del mismo edificio, y mucho más aún a aquellos funcionarios dependientes que se encuentran en lejanas delegaciones u oficinas, y a los miembros de la comunidad.

¹⁰⁸ INTA es el organismo nacional de experimentación y extensión agropecuaria. Tiene sólido prestigio técnico, aunque no muy buena comunicación con los productores de más bajo nivel socioeconómico.

¹⁰⁹ Adolfo A. Critto: *Innovación...*, op. cit.

b) Si consideramos la disposición de la población regional para participar, podemos llegar a conclusiones similares, debido a los techos o barreras psicológicos que le impiden ver como factible su participación; a la falta de práctica participativa, de información y de preparación para la participación, reflejados claramente en el escaso desarrollo en materia de organizaciones de la comunidad en la región, y a la falta de mecanismos de participación existentes en los organismos e instituciones detentadores de los poderes políticos, económicos y sociales de los que depende el desarrollo de la región.

En coherencia con lo dicho observamos que el 78 % de los encuestados afirma que depende del gobierno que esta localidad progrese, mientras que sólo el 4 % afirma lo contrario.

La búsqueda de una figura paternalista se desprende de algunos comentarios de productores que expresan: "Que venga alguien que nos guíe, porque el trabajo bruto existe"; "Tiene que venir gente de afuera, para hacer progresar esta localidad".

c) Falta cierto grado de igualdad que haga posible la participación. En efecto, es lírico hablar de la participación en decisiones por parte de quienes carecen de información, de tiempo y de posibilidades de contar con adecuado asesoramiento, de posibilidades de trasladarse, reunirse, comunicarse con la rapidez, fluidez y permanencia necesarias.

d) Se da un bajo nivel de comunicación entre quienes deberían compartir poder y decisiones debido a la falta de lenguaje apto para la comunicación, las distancias y falta de facilidades de comunicación con los centros de poder, la falta de organización de las comunidades locales, y la falta de hábitos de reunión y discusión ordenada de los problemas locales.

Hemos visto, al referirnos a laberintos burocráticos (capítulos 7 y 8) las dificultades de los pobladores locales para hacer llegar hasta los centros de poder sus aspiraciones, iniciativas, proyectos, solicitudes.

e) Un presupuesto esencial para la participación plena es una adecuada organización de la comunidad, que permita a sus miembros expresarse e influir articuladamente a través de distintos niveles organizativos, en condiciones de auténtica representatividad.

Hemos visto ya en el presente capítulo la escasa participación de la comunidad en organizaciones.

Del análisis de los comentarios, surge en general que muy pocas personas participan activamente en las escasas organizaciones de la comunidad existentes en la región.

f) No existen normas legales que impongan a las autoridades provinciales y nacionales la necesidad de realizar consultas con las comunidades —menos aún con las periféricas y regionales— ni con los niveles jerárquicos inferiores. No existen mecanismos institucionales

de participación de la comunidad en el control de la gestión pública, del cumplimiento de las leyes, de la calidad de los servicios, etcétera.

g) Por último, aun cuando hubiera ciertos avances en algunas de las mencionadas condiciones para la participación, se requeriría un tiempo para lograr avances sustanciales en su instrumentación, por tratarse de un proceso complejo y profundo que requiere un período de maduración en el tiempo, implicando cambios en las personas, sus actitudes y sus hábitos, así como en grupos e instituciones.

Marcos de referencia de la población. Desaliento, pasividad, barreras psicosociales

Entre las variables fundamentales para explicar y dar dirección y sentido al proceso que vive la región que estudiamos, se hallan las psicosociales y culturales.

Hemos señalado ya de qué manera los estilos de toma de decisiones —y sus fallas— condicionan los problemas y situaciones de la región. A la vez tales estilos están en buena medida condicionados por los marcos de referencia y sistemas normativos internalizados por quienes toman esas decisiones.

Existe una vieja discusión entre los que acentúan la importancia de marcos de referencia y variables psicosociales, y los que enfatizan más situaciones de poder y relaciones objetivas en las estructuras económicas y sociales¹¹⁰. Creemos que se trata de aspectos de una misma realidad concreta. La distribución del poder, de la riqueza y las estructuras son tales en la medida en que sean mantenidas por un sistema normativo internalizado por los actores, y este sistema normativo internalizado es a su vez condicionado por dichas situaciones externas de hecho. La estructura socioeconómica y política condiciona a la psicosocial y cultural y viceversa¹¹¹.

Decíamos en el prediagnóstico social del Noroeste de la Provincia de Córdoba¹¹², que el punto estratégico para romper la espiral viciosa de subdesarrollo regional es el nivel del hombre, con elementos de fe, entusiasmo, estímulo recíproco, superación de barreras psicológicas y esclarecimiento, tanto en nivel de comunidad como de funcionarios, profesionales y técnicos gubernamentales¹¹³.

¹¹⁰ Hemos introducido este tema en los capítulos 1 y 6.

¹¹¹ Discrepamos de los enfoques unilaterales a que nos referimos por ejemplo en las notas 11 y 40.

¹¹² Véase en igual sentido Adolfo A. Critto: *Observaciones...*, *op. cit.*

¹¹³ Los valores y actitudes que favorecen el statu quo y la perpetuación de la situación existente favorecen primordialmente a quienes en la situación objetiva tradicional tienen privilegios y concentran poder, recursos, tecnología moderna, etc. Tales valores, que de hecho refuerzan y perpetúan la desigualdad y la dominación, son compartidos por quienes son los principales perjudicados por la situación que facilitan. Este tema se ha observado y discutido desde tiempo atrás. Los marxistas hablan del fenómeno de "falsa conciencia", siguiendo la tradición iniciada por K. Marx.

En O. Salgado (comp.): *Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y*

Nos hemos referido ya en las secciones precedentes, a una serie de elementos de los marcos de referencia de los pobladores de la región, que son relevantes para su desarrollo, cuando hablamos de la circularidad de procesos, dependencia, problemas en los estilos de toma de decisiones, etcétera.

Analizaremos en este capítulo algunos temas que consideramos fundamentales para el acondicionamiento de la situación regional por los marcos de referencia de la población.

1. FE EN EL FUTURO Y EN LAS PROPIAS POSIBILIDADES O PESIMISMO, DESALIENTO Y TECHOS PSICOLOGICOS

Hemos hablado en trabajos anteriores de las barreras o techos psicológicos, explicando que consideramos que muchas veces son res-

Perspectivas, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, pág. 244, leemos sobre el tema de la reforma agraria y los cambios que ésta implica: "La resistencia al cambio no sólo proviene de los intereses creados (latifundistas, por ejemplo), sino del conjunto de la población campesina, por la razón de que ésta tiene profundamente arraigadas las normas que configuran la estructura social tradicional".

No compartimos totalmente la posición de quienes afirman que existe una "cultura de la pobreza" y que "los pobres permanecieron pobres debido a su sistema cultural". Véase G. Massey: "Studying Social Class: The case of *embourgeoisement and the culture of poverty*", *Social Problems*, VI, 22, 5, junio de 1975. No creemos que sean sola o esencialmente "valores, normas de comportamiento, aspiraciones y perspectivas lo que relega a sus poseedores a una vida de pobreza, a pesar de los propósitos y esfuerzos de una guerra contra la pobreza" (pág. 598).

Tampoco nos enrolamos en la corriente opuesta que Massey llama "situacional" y que afirma que existe un sistema común de valores en toda la población de la sociedad" (pág. 598) y que las diferencias de conductas (especialmente las desviadas) son los resultados del deseo de adquirir valores consensualmente válidos frente a circunstancias estructurales que pueden diferir según la clase social (págs. 598-599).

No consideramos tampoco que pueda hablarse de una "subcultura" para la clase trabajadora (pág. 601). Consideramos que hay valores comunes y valores diferentes, y que hay diferencias culturales tanto dentro de eso que llaman "clase trabajadora" como entre esta "clase" y otros estratos. No consideramos que tales diferencias existan entre sistemas culturales cerrados, sino abiertos, interpenetrados, con influencias recíprocas por medio de la comunicación, socialización anticipatoria, relaciones sociales, interacción, consumo, relaciones laborales, etcétera.

Consideramos que existe una interacción o influencia recíproca, entre aspectos culturales o subculturales y estructura social. Los marcos de referencia (elementos culturales) tienen indudablemente influencia en conductas y procesos de desarrollo o estancamiento. A la vez, las situaciones sociales condicionan el surgimiento y modificación de los marcos de referencia. Y pensamos que los valores y actitudes que influyen sobre las posibilidades de promoción de grupos deprimidos son en parte compartidos con los grupos dominantes o privilegiados, y en parte específicos o peculiares a los grupos marginados o periféricos. Es más, los "mismos valores" no pueden en cierta medida "compartirse" en situaciones distintas, sino que llevan a visiones de la vida distintas, al autoperibirse unos como poderosos y triunfantes, y los otros como excluidos o impotentes. Estos "techos psicológicos" que surgen en los segundos dan a los valores, aun cuando hubiera cierta coincidencia en criterios de lo apetecido, un contenido muy diferente. El que se cree excluido o impotente aprende a desear otras cosas, aprende a ver el mundo de manera diferente, a no afanarse por aquello que no está (en apariencia al menos) a su alcance.

puestas funcionales (desde el nivel individual o grupal) a la situación determinada por barreras reales para el logro de ciertos objetivos. Decimos funcionales porque protegen a quienes así responden, de las frustraciones que derivarían de una aspiración a lograr aquello que es imposible conseguir, aunque por otro lado le cierran posibles caminos.

El techo psicológico surge de la tendencia a no intentar lo que se considera imposible. Cuando algo se cree imposible, o el actor se siente impotente, tiende a actuar de acuerdo con dicha imagen pesimista, la cual puede haber sido precedida por un período de idealismo, rebelión y frustración, reforzando esta última la imagen pesimista sobre posibilidades. No es necesario que este ciclo de frustración se dé en cada individuo para que éste internalice el techo psicológico. Basta que en la historia de la comunidad se haya dado la situación y, por lo tanto, que la comunidad haya generado y comparta normas que definan ciertas metas como de imposible logro o destinadas a la frustración, para que sus nuevos miembros acepten tales definiciones negativas.

En una situación como la de la región que estudiamos, la dependencia, la falta de apoyo estatal, las dificultades para atravesar laberintos burocráticos, la desigualdad y debilitamiento en relación con el resto de la provincia y el país, la distancia, el aislamiento, etc., han creado una sensación de pesimismo e impotencia en relación con las posibilidades de progreso por sí mismos, o de ser capaces de hacer jugar a su favor los recursos de los estados provincial y nacional ¹¹⁴. Aun cuando tal situación objetiva, potencialmente frustrante, desaparezca o se atenúe, los pobladores de la región seguramente —por su techo psicológico— tendrán dificultad en creer en las nuevas posibilidades.

Por otro lado, la misma falta de práctica de intentar lo que se cree imposible lleva a cierta incapacidad real de las personas para transitar los caminos que tradicionalmente les estuvieron obstruidos por las dificultades objetivas.

Nuestro concepto de techo psicológico está vinculado con ideas interesantemente expuestas por R. K. Merton ¹¹⁵.

Las barreras psicológicas están condicionadas no solamente por la falta de recursos económicos, políticos, educacionales, etc., sino también por la falta de adecuada información y esclarecimiento de alternativas viables para la acción de desarrollo en la región, sobre bases serias, objetivas y racionales (capítulo 5). Como vimos, el 78 % de los

¹¹⁴ Tales "techos psicológicos" son mecanismos que actúan detrás de las "inercias" observadas por estudiosos de grupos marginales. Ruben D. Utría afirma, al hablar de condiciones para el desarrollo regional en América latina, la necesidad de "el desencadenamiento de una dinámica social de cambio y participación a nivel local en las regiones periféricas que permita vencer la inercia generada por el estancamiento y la marginalidad tradicional..." ("Hacia un enfoque más integrado de los problemas y las políticas de desarrollo regional en América Latina", *ILPES-ILDIS*, op. cit., pág. 313).

¹¹⁵ R. K. Merton: *Social Theory and Social Structure*, op. cit. Véase capítulo sobre la profecía que se cumple a sí misma.

encuestados afirma que "depende del gobierno que esta localidad progrese", y solamente el 4 % afirma lo contrario.

Al comentar "qué habría que hacer para que esta localidad progrese", los entrevistados se refieren a hechos que escapan a sus manos y dependen de fuerzas externas. Veamos algunos comentarios típicos de encuestados:

a) *Médicos*: "estudiar un plan integral de aprovechamiento de las fuentes de producción"; "voluntad no es lo que falta, sino cooperación del gobierno"; "cambiar la mentalidad de la gente y crear fuentes de trabajo".

b) *Funcionarios*: "industrializar los productos de la zona para ocupar mano de obra y retener a la gente"; "crear fuentes de trabajo, colegios, de acuerdo con las necesidades de la zona"; "promocionar todo el norte de Córdoba".

c) *Empleados públicos*: "hacer conocer la zona y promocionarla"; "crear fuentes de trabajo para que la gente no se vaya"; "tener contactos con la gente del gobierno".

d) *Agropecuarios*: "reforzar los préstamos a los agricultores, sin vencimientos leoninos"; "que llueva y no caiga piedra"; "que tengamos alguien que nos guíe, ya que trabajo bruto existe"; "radicar industrias"; "crear fuentes de trabajo".

e) *Obreros rurales*: "poner una fábrica"; "y eso... depende de arriba, de las autoridades de arriba, que inicien fuentes de trabajo"; "darle posibilidades al agricultor que es el que menos tiene"; "que las cosechas se paguen bien"; "¡mucho! que sé yo, falta organización, falta sueldo, no se va para ningún lado".

Igualmente, al referirse a "quiénes cree que pueden hacer progresar esta localidad", los encuestados generalmente se refieren a otros más que a sí mismos: "la gente rica..."; "gente que no sea de la zona..."; "el gobierno..."; "el Banco de la Nación y el de la Provincia", etcétera.

Aun los entrevistados que afirman que los problemas del lugar se pueden solucionar, tienen en general centradas sus esperanzas en las acciones que pueda realizar el gobierno. En efecto, algunos cualifican su afirmación con frases como las siguientes: "siempre que el gobierno lo posibilite"; "con la ayuda del gobierno sí, con la colaboración de las autoridades".

Entre las acciones que los entrevistados mencionaron que el gobierno debería realizar, sobresalieron: iniciar o completar obras, impulsar las actividades del agro y crear fuentes de trabajo.

Se nota cierta esperanza de progreso de las localidades y de solución de sus problemas. Esto puede interpretarse asimismo como un modo funcional de no quebrar el ánimo frente al estancamiento secular. La referencia general a un futuro lejano, protege contra la frustración que derivaría del apuro o urgencia de progresar. El bajo nivel

de aspiraciones y el denominar "solución de problemas" y "progreso" a pequeños paliativos de su situación aleja las posibilidades de frustración.

Pensamos que si a pesar del largo estancamiento —e incluso retroceso— de la región esta gente sigue confiando en que progresará y se resolverán sus problemas, es también porque tiene una dimensión tiempo elástico para su espera, una gran paciencia. No se trata de una esperanza de algo inmediato, concreto, práctico, para conseguir lo cual ellos están participando activamente aquí y ahora. Se trata de satisfacer la necesidad de no perder las esperanzas —que es también una forma de frustración— y justificar así la satisfacción con la situación en el lugar.

Esta vinculación del tema que tratamos con los niveles de expectativas de la población parece coherente con nuestra observación de los altos porcentajes de entrevistados que manifiestan satisfacción con los servicios públicos en la región, a pesar de sus defectos, como veremos más adelante.

Sobre la base de lo que hemos comentado, estimamos que existe una actitud general de esperanza en un progreso posibilitado por un agente externo (el gobierno). Esta actitud esperanzada y relativamente satisfecha podría explicarse por la necesidad de esperar en algo y por el bajo nivel de aspiraciones. Ello, sumado a que no se espera algo inmediato ni se trabaja para concretar cambios o mejoras urgentes, permite que la esperanza y la visión general optimista no se quiebre a pesar de la continua experiencia de estancamiento. Se trata de una esperanza relativamente declarativista, sin plazos o a largo plazo, y sin elevadas aspiraciones, asociada a un techo o barrera psicológicos respecto de posibilidades inmediatas, concretas y ambiciones, dependientes de la propia acción y no de fuerzas externas.

2. NIVELES DE ASPIRACIONES

Estrechamente ligado a la percepción de lo posible, al pesimismo u optimismo respecto de posibilidades, está el tema de los niveles de aspiraciones. Tales aspiraciones están vinculadas con la postergación a que ha sido sometida la región. De ese modo, parece una gran conquista para sus pobladores contar con niveles elementales de equipamiento y servicios.

Los niveles de aspiraciones se bajan para evitar la frustración de desear lo que no se logrará. Por lo tanto, las definiciones de lo que es progreso, lo que es mejor y lo que es satisfactorio se hacen más modestas en la medida en que se crea que hay dificultades insalvables para lograr metas más ambiciosas.

Por otra parte, en muchos casos, se desconocen otras posibilidades, lo que permite aceptar como suficiente lo que en otros contextos es considerado totalmente insatisfactorio.

En tal sentido, estimamos que los niveles de aspiraciones de la población de la región estudiada son en general notablemente bajos. Por ello los pobladores pueden permanecer en ella sin altos grados de frustración, a pesar del estancamiento y de los retrocesos relativos e incluso en términos absolutos.

Aspiraciones en relación a la situación de la comunidad

Observamos que si bien el 83 % de los encuestados afirma que "las cosas en el lugar deberían cambiar", sus comentarios sobre "qué debería cambiar" son relativamente conservadores, poco ambiciosos y bastante generales, refiriéndose muchos a mejorar el nivel de vida, sin especificar cómo.

En congruencia con esta interpretación sobre los bajos niveles de aspiraciones de los pobladores de la región, observamos que el 54 % de los entrevistados afirma estar conforme con los servicios que presta allí salud pública, mientras que solamente el 28 % afirma lo contrario. Y ello a pesar de las deficiencias de los servicios de salud pública en la región, analizadas en nuestro estudio (en especial capítulo 3).

Igualmente al referirse a qué podría hacerse para mejorar los servicios que presta allí salud pública se nota el bajo nivel de aspiraciones aun por parte de los pocos encuestados que expresaron disconformidad con esos servicios. Comentan por ejemplo:

"Tiene que protegerse más, hay niños mal alimentados y los establecimientos no tienen ni remedios"; "mayor servicio y ayudar con medicamentos a la gente pobre".

En igual sentido observamos que el 72 % de los entrevistados en la región manifiesta estar conforme con las escuelas del lugar, mientras que sólo el 11 % expresa lo contrario, a pesar de las graves deficiencias que hemos encontrado en dichos servicios en nuestro estudio, y que pueden verse en el capítulo 3.

Las respuestas de los entrevistados en relación con lo que consideran que podrá hacerse para mejorar las escuelas, sugiere también un bajo nivel de aspiraciones al respecto, refiriéndose especialmente al mejoramiento de locales y aumento de maestros.

Ni aun los pocos encuestados críticos de los sistemas educacionales y de salud plantean cambios de fondo para la solución de problemas clave de estos sectores, tales como: falta de adecuación a realidades regionales y locales; falta de integración entre servicios (hospital, escuela) y comunidad; falta de comunicación entre el personal de los establecimientos y la población; falta de racionalidad en los servicios y en el aprovechamiento de los recursos; falta de igualdad de posibilidades en materia de salud y de educación para los distintos estratos sociales; problema de que la escuela se adecua más a niños de clase media urbana, lo cual determina repetición, deserción y fracaso de

los niños rurales de bajo nivel socioeconómico; falta de adecuada orientación vocacional y profesional; carencias en materia de medicina preventiva, saneamiento ambiental y educación para la salud; fallas en la educación de los médicos; lucha poco eficaz contra la mala nutrición y mortalidad infantil y contra la enfermedad de Chagas.

El 76 % de los encuestados afirma que habría que organizar mejor el trabajo de la tierra en el lugar, mientras que solamente el 11 % afirma que el trabajo de la tierra está bien organizado. Pero al preguntárseles "por qué" consideran que habría que organizarlo mejor y los comentarios dejan traslucir que sus aspiraciones se limitan a discretos incrementos dentro de la situación ya existente y de lo que se visualiza como posible, sin hacer planteos de cambios más profundos en términos de nuevos métodos de experimentación y extensión agropecuaria, saneamiento de títulos de la tierra y ordenamiento de su tenencia, participación de los productores en la definición de políticas provinciales y nacionales del sector, transformación del sistema de comercialización, y organización cooperativa de producción y comercialización. Tampoco mencionan la necesidad de creación de corporaciones regionales de desarrollo para posibilitar la competencia con regiones más ricas, el desarrollo agroindustrial, el fortalecimiento del poder de presión en la región, el desarrollo de áreas de riego y el desarrollo urbano de polos regionales.

Aspiraciones personales

Si bien existe una tendencia a aspirar para los hijos una situación mejor a la propia, tal aspiración no está exenta del techo psicológico dado por la adaptación funcional a las reales limitaciones de las posibilidades de ascenso social¹¹⁶.

En efecto, observamos (de acuerdo con comentarios de entrevistados) que los trabajadores rurales aspiran para sus hijos un trabajo menos sacrificado y con mayor compensación económica; los pequeños productores agropecuarios aspiran con mayor frecuencia a que estudien; los empleados públicos aspiran a una vida cómoda y honesta, y con frecuencia a que estudien; y los médicos, funcionarios, políticos y maestros aspiran en general a estudios y profesiones liberales para sus hijos.

Se trata de aspiraciones a lo que se consideran ocupaciones mejores, pero en un nivel socioeconómico no tan distante del propio para evitar que tales aspiraciones sean fuentes de frustración.

La mayoría de los obreros rurales prefieren que sus hijos trabajen en comercio (32 %), empleados públicos (13 %) e industrias (10 %), ya que la vida del obrero rural es "muy dura y sacrificada".

¹¹⁶ Véase por ejemplo H. Hyman: "The value systems of different classes: A social —psychological contribution to the analysis of stratification." En Bendix y Lipset (comps.): *Class, status and Power: A reader in Social Stratification*. Free Press, 1953, págs. 426-442.

En cuanto a las aspiraciones de los encuestados para sí mismos —no ya para sus hijos— funcionan más nítidamente los techos psicológicos y observamos así un más bajo nivel. Ello está ligado a que, como dijimos, los “techos psicológicos” derivan en gran medida de la percepción de barreras objetivas difíciles de superar, y en función de ello se adecuan las expectativas a lo que se considera factible sin mayores dificultades, evitando así frustraciones inmediatas. En relación con el propio futuro, los entrevistados conocen ya limitaciones y saben ya de las frustraciones que derivarían de aspiraciones demasiado ambiciosas. En cambio, respecto de los hijos —que tienen toda la vida por delante— está todo más inestructurado y es más a largo plazo, sin peligro (así lo piensan los padres) de frustraciones inmediatas.

Los comentarios respondiendo a la pregunta “¿Cuáles son sus mayores aspiraciones personales?” son, en efecto, para los distintos grupos ocupacionales encuestados, del tipo de los siguientes: “Yo ya no tengo ninguna”; “tener trabajo más aliviado, tener la tierra y no trabajar para otro”; “estar junto a mis hijos, progresar, tener mi propiedad”; (obreros rurales). “Nada más que lo indispensable para poder criar a mis hijos”; “ya no me ha quedado ambición para mí, sólo aspiro para mis hijos”; “estar más o menos bien, cómodo, progresar”; “soy escéptico, las cosas no andan bien, sólo quisiera tranquilidad” (productores agropecuarios). “Terminar mi casa, poder adquirir algo más para mis hijos”; “seguir perfeccionándome en mi carrera y estudiar comercio”; “dar a la familia lo que hemos recibido de nuestros anteriores, educación, moral y ser útil a la sociedad” (empleados públicos). “Educar a mis hijos y hacer una especialidad”; “dar un buen pasar a mis hijos y llegar a las metas fijadas por mí, dentro de mi profesión”; “lograr un perfecto bienestar” (médicos y directores de hospital). “Cumplir eficientemente con la obligación de mi profesión y ascender”; “poder comprar una casa en la ciudad para que mis hijos puedan seguir en la universidad” (maestros y directores de escuelas). “Ser dirigente de una institución para beneficio del pueblo”; “vivir bien, progresar y ver a mis hijos profesionales” (dirigentes de cooperativas). “Poder educar a mi hijo y que las cosas marchen bien para todos”; “me gustaría irme a un pueblo mejor” (comerciantes). “Progresar”; “la salud de la familia”; “seguir adelante en lo posible” (funcionarios). “Que anden bien mis hijos”; “el progreso personal y de la zona”; “uno ya está viejo, hay que pensar sólo en jubilarse” (políticos).

Vemos que los “techos psicológicos” permiten una vida tranquila con esperanzas y satisfacciones para personas ubicadas en las más variadas posiciones. Si bien ello reduce la generación de tensiones a veces requerida para el cambio social en el nivel comunidad, por otro lado ayuda a los pobladores a vivir mejor aquí y ahora, sin las frustraciones derivadas de aspirar a lo imposible. Además, ese tipo de vida a que

muchas veces se pretende que aspiren, si bien tiene grandes ventajas (en términos de salud, vivienda, comunicaciones, etc.), tiene también serias desventajas por las contradicciones y factores negativos típicos de ciertos estilos modernos de vida (materialismo, pérdida de seguridad personal, tensiones, ambición insaciable, problemas psicológicos, contaminación, insatisfacción crónica, soledad, etc.).

Aspiraciones de la nueva generación

En cuanto a los niveles de aspiraciones personales de los estudiantes primarios y secundarios encuestados, observamos que a la mayoría no le gustaría trabajar en lo mismo que trabajó su padre (75 % entre los estudiantes secundarios; 53 % entre los primarios), pero al preguntárseles por qué, se nota que es más clara la insatisfacción con la actividad de sus padres que una idea clara de otros niveles de realización personal. Quieren estudiar, ser profesionales, un trabajo menos duro que el de campo.

Igualmente, si observamos la voluntad de emigrar de los jóvenes alumnos de primario y secundario encuestados, surge de ello que respecto de las posibilidades individuales no se da un techo psicológico tan rígido como respecto de las posibilidades de la comunidad. Es que "resolver" (relativamente) el problema propio a través de la emigración es una realidad que se palpa todos los días y que parece estar al alcance de la mano de la mayoría de los jóvenes de la región, a diferencia de lo que significa resolver problemas comunitarios, de la zona o de la región. La mayoría de los estudiantes primarios y secundarios entrevistados afirman que no piensan seguir viviendo siempre en ese lugar (el 55 % de los primarios, el 73 % de los secundarios). Refiriéndose a dónde irse, mencionan principalmente Córdoba y Buenos Aires.

3. ACTITUDES FAVORABLES AL CAMBIO O CONFORMIDAD CON EL STATU QUO

En apariencia, si nos guiamos por las respuestas a una pregunta directa, la gran mayoría de la población de la región tendría una actitud favorable al cambio. En efecto, el 83 % de los encuestados manifiesta que las cosas en el lugar deberían cambiar, mientras solamente el 6 % expresa que deberían seguir como están. Sin embargo, al preguntarles "por qué" y "qué debería cambiar" observamos que solamente se visualizan como cambios deseables pequeños ajustes, sin mostrar una clara idea y aspiración a cambios más profundos que permitan resolver los problemas regionales. Tal actitud está ligada a los techos psicológicos y a niveles de aspiraciones, como hemos visto.

La actitud favorable al cambio es del tipo que hemos llamado en trabajos anteriores "declarativista"¹¹⁷, o sea que se aspira a lograr

117 Véase especialmente Adolfo A. Critto: *Observaciones . . .*, *op. cit.*

ciertos resultados del cambio, sin desear e implementar concretamente los caminos requeridos para ello ¹¹⁸.

En la población local, la actitud general hacia el cambio tecnológico requerido para el desarrollo parece positiva, a juzgar por las declaraciones verbales recogidas en nuestras encuestas. Sin embargo, los pobladores no tienen idea clara de los caminos a seguir para acceder a tales cambios, y más bien esperan aportes externos de "alguien que venga a dirigirlos", de agencias externas (estatales especialmente, tales como el INTA) que estimulen el cambio y el progreso. En tal sentido, se sienten impotentes y no demasiado optimistas acerca de que el cambio tecnológico se produzca.

4. VALORACION DE DISTINTOS TIPOS DE RACIONALIDAD O DE LO MAGICO

En la región tiene cierta vigencia una orientación valorativa que concibe al mundo y a la vida humana como entidades regidas por fuerzas misteriosas, no comprensibles ni controlables por el hombre, lo cual implica discrepar con la racionalidad occidental moderna que subyace a la ciencia experimental contemporánea, a la tecnología y a la industrialización ¹¹⁹.

La no aceptación de los enfoques valorativos instrumentales puede determinar que se desee participar de los bienes que el moderno desarrollo ofrece, sin comprender los medios necesarios para su obtención y su uso.

La orientación valorativa a la cual nos estamos refiriendo implica que, en lugar de buscar lograr los objetivos apetecidos a través de una organización racional e instrumental de los medios para el logro de los fines, se espera que las metas se alcancen como consecuencia de fuerzas externas de las cuales dependemos.

Al preguntarse a los encuestados quiénes podrían hacer algo por el progreso de la zona, tienden a referirse al gobierno nacional o provincial y a que "venga gente de afuera" y, en menor medida, a la acción privada y al esfuerzo comunitario, tema que vimos ya en el primer punto de este capítulo.

¹¹⁸ Esta actitud parece tener aspectos en común con las de otras poblaciones rurales de países no industrializados. El doctor Rivera Santos, de Puerto Rico (*Planación . . .*, *op. cit.*), expresa: "En los países que se encuentran en las primeras etapas del desarrollo, la agricultura se asocia —entre otras cosas— con una población rural masiva que vive más o menos en aislamiento, con escasos medios de transporte y comunicaciones, emplea métodos y prácticas tradicionales —que requieren poco capital— tiene un bajo nivel educativo y se resiste a cambiar sus antiguas técnicas y métodos agrícolas . . . No se tiene el hábito de usar el crédito. Puede no recurrirse a los préstamos para mejoras en los predios, o para capital de trabajo, por miedo a perder la tierra. El término hipoteca asusta a muchos, y a veces con mucha razón, como todos sabemos" (pág. 118).

¹¹⁹ Hemos desarrollado este tema especialmente en Adolfo A. Critto: *The Sacred . . .*, *op. cit.*

La falta de valoración de lo racional instrumental se puede ilustrar con las actitudes vinculadas con temas de la salud. El 62 % de los encuestados expresa acuerdo y solamente el 19 % desacuerdo con la afirmación "voy al médico sólo cuando no doy más", típica de una orientación no planificadora, que deja que los hechos le impongan la necesidad de soluciones "cuando el agua llega al cuello".

Igualmente, observamos que existe una amplia creencia en "enfermedades" no definidas ni curadas por los médicos y sí por métodos tradicionales mágicos, tales como el "empacho". En efecto, observamos que el 48 % de los encuestados expresa acuerdo —y solamente el 16 %, desacuerdo— con la afirmación "se conoce que un chico está empachado cuando está triste, llora y no quiere comer"; el 59 % expresa acuerdo —y solamente el 11 %, desacuerdo— con la afirmación de que "el empacho es un asiento en el estómago"; el 40 % expresa acuerdo —y sólo el 13 %, desacuerdo— con la afirmación de que "el empacho se cura en tres días"; el 46 % expresa acuerdo —y solamente el 24 %, desacuerdo— con la afirmación de que "el empacho se cura tirando el cuerito o midiendo con una cinta". Solamente el 51 % presta acuerdo —y el 23 %, desacuerdo— con la afirmación de que el empacho lo curan los médicos. Si observamos las respuestas de obreros rurales, de empleados públicos o de productores agropecuarios podemos ver que es mucho más elevado el porcentaje de los que niegan que el médico lo cure, que de los que niegan que se cure tirando el cuerito o midiendo con una cinta.

Llama la atención el hecho de que entre los mismos médicos una buena proporción está de acuerdo con la definición folklórica del empacho en cuanto a diagnóstico, naturaleza y terapia.

Al fenómeno del "empacho" veníamos estudiándolo desde hace años: está bastante estructurado y normatizado por el folklore argentino en cuanto a su sintomatología (tristeza, llanto y desgano en el niño, que crean ansiedad e incertidumbre en la madre), naturaleza (lo definen como "asiento" en el estómago, algo que se "pega" al estómago) y terapia (en el plazo de tres días, usando procedimientos mágicos diversos, siendo los más comúnmente aceptados el estirar la piel del niño a la altura del coxis hasta que "suene", o el medir con una cinta hasta que la medición dé ciertos resultados en relación con el largo del antebrazo de la persona que mide). En estudios realizados en las ciudades de Córdoba y Buenos Aires hemos detectado la amplísima difusión de la institución folklórica "empacho" en esos medios ¹²⁰.

En un estudio que realizamos sobre 80 médicos pediatras en la ciudad de Córdoba en el año 1965 detectamos que una buena proporción de ellos creía en la eficacia de los métodos folklóricos de la cura del empacho, mientras otros la negaban. En la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires algunos profesores enseñaban que

120 Adolfo A. Critto: *Factores: Sociales, Psicosociales y Culturales en la Salud*, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires, 1970 (mimeógrafo).

la cura "tirando el cuerito" tenía base científica pues provocaba ciertos reflejos. Muchos médicos encuestados afirmaron ellos también aceptar la institución folklórica del empacho y curar con medios folklóricos, como camino para no perder la confianza de la población.

Lo que se llama "empacho" es una institución sancionada por las normas sociales y culturales en el país, y que sirve a las madres para dar una denominación a los estados indefinidos (la indefinición genera ansiedad) de molestia o enfermedad en el niño ("está molesto", "llora", "está triste", "no quiere comer"). La "señora que cura el empacho" le da tranquilidad a esa madre, pone al chico a dieta, y o bien le estira la piel en el coxis o le mide con una cinta especial; a veces mejora por la acción de la naturaleza, otras veces no ¹²¹.

La mayoría de los médicos entrevistados en la región, consideran que entre un 50 % y un 70 % de la población utiliza métodos no médicos para curar el empacho; los más utilizados son "tirar el cuerito" y "medir con la cinta" y, en baja proporción, se usan yuyos y tés.

5. INFORMACION, ESCLARECIMIENTO, CONCIENCIA O DESORIENTACION, CONFUSION

Del análisis de este conjunto de preguntas surge que la población conoce y tiene idea de sus problemas y necesidades, en nivel fragmentario, sin comprensión y visión de conjunto de la concatenación causal que origina y mantiene la situación. Por lo tanto, no visualizan alternativas de acción y de soluciones que puedan llevar a las raíces de los problemas y a los factores clave a considerar (véanse capítulos 5 y 9).

6. ORIENTACION INDIVIDUALISTA Y ORIENTACION HACIA LA COMUNIDAD, LA COOPERACION Y LA SOLIDARIDAD

Como en párrafos anteriores, aquí podemos decir que en las poblaciones del Noroeste cordobés se da una actitud genérica favorable

¹²¹ Este fenómeno del "empacho" constituye en nuestra opinión un ejemplo de lo que Suchman ve como determinación de la conducta del individuo "por la definición cultural de la dolencia" (Lazarsfeld y otros: *Planificación...*, *op. cit.*, pág. 155).

Cualquier malestar del niño lleva a quienes le rodean a definir la situación como "empacho" (vimos que los síntomas son tristeza, desgano, llanto, etc.). El ritual de la "señora que cura el empacho" dura tres días, y si en ese lapso no se cura, la "señora" indica que "no es empacho", y el médico (a quien se acude después) debe cargar con la situación de ese niño deteriorado por la demora en acudir a él, después de tres días de dieta.

Quizá el alivio de la ansiedad de la madre que resulta de la confianza depositada en la "señora que cura" tenga ciertos efectos positivos sobre la salud del niño, que es tan influenciable por quienes le rodean.

Aunque el "empacho" no existe como proceso orgánico o psicológico preciso y definido, existe como "hecho" sociocultural y psicosocial concreto, muy real en sus consecuencias para la conducta y salud de las personas.

a la cooperación y a la solidaridad, pero en muchos casos falta una instrumentación concreta y práctica de esa orientación general que determine la participación activa en actividades solidarias y de cooperación dentro de la comunidad (véase capítulo 9).

Si bien los dirigentes de cooperativas y otras entidades de la comunidad que entrevistamos tienden a afirmar que la población tiene disposición para la cooperación y los trabajos en común, al referirse a la cantidad de gente que colabora con la entidad, a los realmente interesados y a los problemas de la organización, así como a lo que sería necesario para que funcione mejor, dejan ver las limitaciones prácticas y concretas de esa disposición genérica cooperativa.

7. VALORACION DE FORMAS TRADICIONALES RURALES O MODERNAS URBANO-INDUSTRIALES DE INTEGRACION

Aún tiene amplia vigencia en la región un sistema de relaciones verticales de autoridad de los mayores, relaciones difusas con tendencia a generar lealtades del tipo todo-o-nada, solidaridad intragrupal prevaleciente por encima de la intergrupala, multifuncionalidad de los grupos primarios, predominio de asociaciones con fines expresivos, no instrumentales.

8. INICIATIVA Y PASIVIDAD

Vimos que el 78 % de los encuestados admite que "depende del gobierno que esta localidad progrese", mientras solamente el 4 % manifiesta lo contrario.

Vemos así que la aparente pasividad es, en gran medida, producto de un techo psicológico realista basado en que, dada la debilidad y dependencia de la región, es muy difícil para sus miembros tener éxito en un esfuerzo de "despegue" sin apoyo externo.

9. LIMITACIONES DE LOS RESULTADOS DE ESTE CAPITULO

Tratándose de medición de valores, actitudes y otras variables psicosociales que requerirían un trabajo metodológico y técnico más elaborado para su medición precisa, los resultados y conclusiones presentados apenas se muestran como sugestivos de la plausibilidad de nuestras interpretaciones.

SEXTA PARTE

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Recomendaciones generales

Como capítulo 11 de este trabajo, reproduciremos fragmentos de la parte general de las recomendaciones incorporadas por nosotros al informe original del Diagnóstico Social del Noroeste de la Provincia de Córdoba.

Mediante dichas recomendaciones procuramos hacer aportes para la orientación de las decisiones y acciones de los responsables.

A pesar de las vicisitudes institucionales en Argentina, nos satisface conocer que tanto el diagnóstico como las recomendaciones fueron y son utilizadas por técnicos, investigadores, funcionarios, legisladores y políticos, tanto en el Noroeste como en la provincia y en el nivel nacional.

1. INTRODUCCION

El estudio que realizamos está orientado a proporcionar elementos de política social para el Noroeste de la Provincia de Córdoba, que aportan orientación para la programación social en la región. Se consideró que las recomendaciones deberían incluir los grandes lineamientos de las políticas y estrategias consideradas prioritarias para la ruptura de la espiral depresiva que sufre la región. Los programas en sí mismos podrían ser elaborados por la propia comunidad con apoyo técnico y gubernamental, como es propio de los procesos de desarrollo de comunidades. El análisis de alternativas programáticas en relación con sus ventajas y desventajas presenta importantes dificultades, en cuanto implica efectuar suposiciones de tipo causal y requiere —por lo tanto— contemplar y controlar una multiplicidad de variables y sus relaciones combinadas. Tales extremos son sumamente difíciles de establecer con precisión en estudios como éste, en que se trabaja con complejas configuraciones de variables explicativas, en una situación social natural (por oposición a la experiencia de laboratorio) en una extensa región.

Por lo tanto, avanzamos por aproximaciones sucesivas en la búsqueda de implicaciones (ventajas y desventajas) de las distintas alternativas programáticas.

Frente a la trama de factores negativos entrelazados y que se refuerzan mutuamente, frecuente es caer en posiciones de desaliento,

que solamente contribuyen a reforzar, agravar y perpetuar los problemas existentes.

Sin embargo, es posible señalar caminos para romper los mencionados círculos o espirales viciosos.

Parece factible avanzar en la solución de los problemas del subdesarrollo mediante esfuerzos para cambiar las condiciones vigentes en todas y cada una de las variables que componen la trama circular de subdesarrollo que hemos descripto¹²². Sin embargo, resulta importante fijar prioridades acerca de “eslabones más vulnerables” y “factores desencadenantes”, así como los “puntos donde parezca más factible y económico romper el círculo vicioso de subdesarrollo zonal”. Tal fijación de prioridades se justifica por las siguientes razones:

a) Diversos tipos de acciones sobre distintas variables tienen diferentes costos y requieren distintos recursos, que pueden o no estar a disposición del agente de cambio.

b) El intento de ciertas soluciones sin contar con los recursos necesarios puede llevar a fracasos y frustraciones que pueden contribuir a reforzar la situación que se quiere superar.

c) Las variables están relacionadas entre sí de tal manera que es posible que una acción o corte en ciertos puntos del círculo vicioso tenga funcionalmente mayor valor desencadenante que una acción o corte en otros puntos de dicho círculo.

La labor de trazos gruesos, que parte de lo global integrando distintos sectores, es un paso previo a la labor posterior más específica y de detalle, necesaria para la programación y elaboración de proyectos específicos.

2. RECOMENDACIONES

El cambio en el nivel del hombre

Frente a una situación como la que se observa en el Noroeste cordobés (y en la Provincia y el país en cuanto afecta al Noroeste cordobés), un paso básico —el fundamental— debe darse en el nivel del

¹²² Prebish (*Planificación . . . , op. cit.*, ILPES-ILDIS, pág. 407), señala que para corregir los desequilibrios y desigualdades crecientes en América latina es menester “la transformación del sistema, o por lo menos, tomar las medidas que contrarresten lo que podríamos llamar, con una valoración subjetiva, fallas fundamentales en el funcionamiento del sistema desde el punto de vista de su incapacidad para absorber la mano de obra y de su incapacidad para evitar estas grandes y crecientes disparidades en la distribución del ingreso”. Sin pretender esbozar teorías de transformación de sistemas, ni pretender estar proponiendo el conjunto sistemático de transformaciones necesarias para el desarrollo regional y la corrección de desequilibrios geográficos y sociales, proponemos medidas concretas que son, sin duda, elementos de transformación del sistema.

hombre; y no solamente del hombre del Noroeste, sino de aquellos funcionarios y dirigentes de quienes dependen también las soluciones a la problemática del Noroeste. Fundamos esta hipótesis en las siguientes consideraciones:

a) Todos los demás recursos y estrategias que podamos proponer, dependen —en definitiva— de decisiones humanas (de lo contrario, no necesitaríamos proponerlos). Aun cuando hablemos hipotéticamente de cambios en nivel de poder, de recursos económicos, de organización y de producción, si el hombre no se dispone a llevarlos adelante de manera consciente, esclarecida, motivada, concertada y coordinada, nuestras propuestas no pasarán de ser palabras ¹²³.

b) En la actualidad, un problema central para el desarrollo de Argentina, y que se refleja en pequeño —pero con mayor agudeza— en el Noroeste cordobés, es el de la desorientación, improvisación y dispersión de los esfuerzos de las personas, con un grave desperdicio y depredación de los recursos existentes.

c) Un proceso de esclarecimiento y de toma de conciencia de la problemática vigente, de motivación y sensibilización, por los objetivos y medios, para dar las mejores soluciones posibles a la situación que nos preocupa ¹²⁴, llevará a poner en práctica medios para sacar mejor partido de la situación existente en beneficio de los habitantes de la región y de la comunidad más amplia (provincial y nacional).

d) Las recomendaciones que se pueden formular como resultado de un estudio como el que realizamos, constituyen apenas un aporte a un proceso mucho más amplio y prolongado en que la comunidad misma se articula para conocer, comprender, programar y resolver su situación y sus problemas, encontrando cada día nuevos aspectos, y contando siempre con la cooperación y apoyo de investigadores como nosotros, dentro mismo de esa comunidad. Al hablar de comunidad, aquí no nos referimos solamente a la población del Noroeste cordobés, sino también a las personas de la provincia o de la nación, de quienes depende la suerte de esta región.

e) Un proceso de programación por la comunidad (incluyendo el apoyo técnico necesario) constituye un paso básico para la solución de los problemas que tratamos, también por el hecho de que rompe el

¹²³ Mucho del pensamiento social, funcionalista o no, supone válidamente (implícitamente por lo general) que los hombres que actúan en situaciones sociales y en sistemas sociales tienen objetivos o metas en función de los cuales deciden y actúan, y por lo tanto buscan producir funciones o disfunciones en determinados sistemas o buscan reforzar la situación existente o quedan tranquilos y pasivos con ella si los satisface. Desde luego, la definición de lo deseable funcionalmente está condicionada por los marcos de referencia, valores, control social y sanciones determinados por la sociedad. Véase este último condicionamiento en Lazarsfeld, *Recent . . .*, *op. cit.*, pág. 91.

¹²⁴ Tal clarificación permite que las perturbaciones resultantes de inconsistencias y conflictos determinen decisiones eficaces de búsqueda de superación de contradicciones, incongruencias y situaciones irritativas o frustrantes.

rígido verticalismo propio de una programación centralizada en nivel nacional y/o provincial.

f) Desde el momento en que el hombre asume la iniciativa y responsabilidad de su propio desarrollo y del avance de la comunidad en la cual está insertado, no sólo se hace más eficaz en el resultado de sus actos, sino que empieza a realizarse mejor, ya que ser autónomo, comprender el proceso en que se está inserto, decidir su propio destino y volcar consciente y deliberadamente su esfuerzo para el bien común constituyen, de por sí, dimensiones fundamentales en la realización del hombre.

g) El cambio en el nivel del hombre se puede poner en marcha ya, sin costosos presupuestos, e implica una capacidad inagotable de posibilidades, ya que movilizará la creatividad y las energías de las personas intervinientes.

h) Para movilizar de tal manera los recursos humanos, se requiere una combinación estrechamente encadenada de impulso inicial de fe, entusiasmo, comunicación y estímulo recíproco dentro de un grupo promotor que incluya miembros de la comunidad, combinados preferentemente con personas ajenas a ella, apoyo técnico en la programación, vocación de crecimiento y continua concreción en obras y avances visibles.

i) De no darse el proceso que indicamos, difícilmente pueda contrarrestarse la fuerza de aquellos intereses particulares que se promueven en oposición con el interés común, y los efectos de la improvisación generalizada. Esta improvisación es favorecida por la indiferencia respecto del interés común, tanto como por la incompreensión y subvaloración de los métodos sistemáticos, rigurosos y creativos para conocer la realidad.

j) El Estado está actualmente en condiciones de hacer un aporte importante para desencadenar un proceso de desarrollo en la región, a través de la dinamización de sus recursos humanos, siempre que el proceso, tanto a nivel estatal como comunitario, se apoye en personas comprometidas con los objetivos y que se esfuercen sistemáticamente por esclarecer alternativas y aunar esfuerzos para el bien común.

k) El proceso de cambio social para la solución de los problemas señalados puede iniciarse de esta manera, desde abajo, a través de una acción de motivación, esclarecimiento y concreción en resultados, que es el mejor camino para un cambio de estructuras al servicio del hombre.

l) Un cambio de titulares del poder sin un cambio en el hombre, corre el riesgo de consistir simplemente en un cambio del sistema de dominación o sumisión.

m) La expectativa utópica de que un cambio de poder o revolución violenta nos llevará a un paraíso terrenal se ha frustrado siempre, ya que las sociedades se mueven constantemente en una búsqueda por mejorar las situaciones y superar los problemas, sin llegar a poder

descansar en sistemas perfectos. En cada momento el hombre enfrenta los problemas y les busca la mejor solución posible.

n) Una solución que no se base en motivación y esclarecimiento es de por sí desfavorable para el hombre, ya que no respeta su fundamental necesidad de autonomía.

o) La idea de que la falta de recursos naturales puede ser un obstáculo insalvable para el desarrollo que propiciamos no parece válida, si tenemos en cuenta que la región no es de ninguna manera carente de recursos naturales, y que con una base mínima de éstos, el desarrollo de los pueblos depende principalmente de cómo se organizan y trabajan los hombres.

Fortalecimiento de las relaciones solidarias de la comunidad, la acción conjunta y la articulación social

Sugerimos:

a) Información y formación cooperativa a la comunidad y difusión de métodos y estrategias de organización comunitaria a través de la escuela, los medios de comunicación de masas, conferencias, reuniones, directivas a funcionarios gubernamentales, etcétera.

b) Asesoramiento y apoyo técnico y crediticio a las cooperativas formadas o a formarse, y a las organizaciones comunitarias (sociedades de fomento, centros vecinales, etc.).

c) Capacitación a gerentes y dirigentes de cooperativas y de otras organizaciones comunitarias.

d) Creación de entes regionales (para el Noroeste) de promoción cooperativa y de promoción de la organización comunitaria con fondos propios y con estrecha vinculación y coordinación con las organizaciones cooperativas de primero y segundo grado, a los efectos de llevar a cabo la promoción indicada. Se sugiere ubicar especialmente tales institutos en las ciudades de Cruz del Eje, Deán Funes o Villa Dolores.

e) Evaluación de las experiencias cooperativas y de organización y acción comunitaria existentes en la región y difusión de los resultados, a los efectos de evitar la repetición de las malas experiencias y favorecer la repetición de las buenas.

f) Seleccionar, formar, capacitar, destacar en la zona y apoyar promotores comunitarios que tengan entre sus funciones principales las de promover la organización y cooperación comunitarias, promover la autoinvestigación y programación de su desarrollo por parte de la comunidad y apoyar a ésta en sus esfuerzos para lograr los apoyos externos necesarios para su acción.

g) Dictado de cursos, cursillos y seminarios de capacitación para líderes de comunidad en los principales centros poblados de la región.

h) Realizar jornadas para información, orientación y sensibiliza-

ción de maestros y docentes, intendentes, extensionistas y otros funcionarios de la región en temas de acción social, desarrollo comunitario, cooperativismo y dinamización social.

La tarea de promoción de la organización comunitaria y cooperativa es ardua, compleja, larga, y requiere grupos con real identificación con los objetivos de solidaridad, que se encarguen de llevar adelante la idea, de promoverla, de demostrar sus bondades, etc. El hecho de tratarse de una tarea relativamente lenta (como todo proceso profundo de cambio) no la hace menos necesaria ni hace menos urgente su impulso. Además, en las comunidades de la región y de fuera de la región existen muchas personas y grupos que de manera más o menos latente o explícita están identificados con los objetivos de solidaridad y cooperación social, pero no han encontrado aún los instrumentos o medios para poder poner en práctica tales objetivos.

La promoción de la organización, cooperación, solidaridad y desarrollo de comunidades, tiene su costo económico por parte del Estado y de otros posibles agentes promotores (organizaciones gremiales, fundaciones, etc.). Además, se requiere continuidad en tal apoyo y una organización eficiente y no burocrática de los servicios de apoyo a tal proceso de cooperación, organización y solidaridad comunitaria.

*Fortalecimiento de las relaciones de solidaridad entre la región y los centros de poder económico, político y cultural*¹²⁵

Tal cooperación puede facilitarse a través de:

a) Medios para lograr una fluida comunicación de la comunidad y sus dirigentes con funcionarios y técnicos gubernamentales. A tal efecto, se propone como rol de transición el de promotores comunitarios, que cooperen en estimular las iniciativas comunitarias y asesorar a las comunidades para su organización, conjunción de esfuerzos y acción conjunta, y para aprovechar los beneficios y posibilidades que ofrecen las distintas instituciones, organismos y disposiciones legales.

b) Participación de la comunidad y de funcionarios y técnicos locales en la programación, supervisión y evaluación de obras y servicios públicos y privados para la región.

c) Adecuación de planes, programas, políticas, medidas, obras y servicios públicos y privados (de educación, salud, extensión agropecuaria, crédito, etc.), a las necesidades y características de la zona¹²⁶.

¹²⁵ O. Fals Borda ("La sociología rural en América Latina", *Revista de Sociología*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, enero-junio de 1966, pág. 73) expresa: "A fin de comprender mejor los grupos campesinos debe lograrse el conocimiento de sus relaciones con los grupos de la ciudad e, igualmente, muchos problemas urbanos se enraizan en el movimiento migratorio de las comunidades rurales y por lo tanto la ruralidad como factor no puede ser excluida".

¹²⁶ La adaptación de programas a necesidades y realidades particulares de

d) Los beneficios de la comunidad nacional y provincial organizada —a los cuales el Noroeste, como toda región o zona del país, es acreedor— se volcarán con realidad y efectividad en el Noroeste, y podrán superarse muchos despilfarros de recursos, esfuerzos y posibilidades debidos a la falta de seriedad, compromiso e interés real, que parece reflejarse en la atención de los problemas regionales por parte de organismos centrales.

No es fácil llevar a muchos funcionarios, técnicos y burócratas del nivel central, y —en general— a los que poseen poder y riqueza, a adoptar una actitud flexible y abierta, para comprender las peculiaridades de la problemática regional y local, y una actitud solidaria y comprometida para dedicarse de manera esforzada e incluso sacrificada a colaborar con las regiones menos favorecidas del país. Sin embargo, tal dificultad no es tan seria como parece, ya que existen en los grandes centros de poder muchas personas y grupos muy dispuestos a la flexibilidad, la apertura, el sacrificio y el compromiso; pero que no los llevan a cabo por falta de canales visibles, por no ver el camino para ello y, por estar atrapados en la pasividad y en la falta de conciencia del problema.

Podrían enviarse promotores comunitarios en primer término a una serie de comunidades de distintas subregiones y de determinadas características, a efectos de desarrollar la experiencia y, sobre esa base, luego extender la experiencia al resto de las comunidades.

Podrían asimismo desarrollarse programas piloto de colonización y saneamiento de títulos de tierra y establecer centros o institutos experimentales para la adaptación de servicios públicos a las características diferenciales regionales y subregionales.

Definir políticas consistentes para la región sobre la base de una programación racional, que parta de un adecuado conocimiento de recursos y de posibilidades

Tal definición supone superar la improvisación, un adecuado relevamiento de los recursos naturales existentes, análisis de factibilidad de proyectos, programación con participación de la comunidad, y estabilidad y consistencia de tales políticas a lo largo del tiempo y a

cada región es un tema que tratamos en el capítulo 7, punto 4 y capítulo 8, punto 2. A este respecto se expresa en Raanan Weitz (*Planeación . . .*, op. cit., pág. 161) que "Las nuevas técnicas pueden entrar en conflicto con los principios tradicionales y aceptados pero resulta vital obtener un *modus vivendi* entre la continuidad y el cambio, y para este fin se instó a los planificadores a que adquirieran un conocimiento adecuado de la estructura social y los valores de la población agrícola para la cual elaboran planes". Hemos visto también en el capítulo 10, punto 3, el problema de aceptación del cambio tecnológico y los valores tradicionales, y hemos visto en el capítulo 1, punto 2, nuestro concepto de que en toda sociedad existen elementos positivos y negativos, debiendo fortalecerse los primeros y neutralizarse los segundos, en lugar de una posición innovadora indiscriminada.

pesar de cambios de funcionarios. Una adecuada definición de posibilidades, políticas y programas llevará a estimular la emigración que sea necesaria y la radicación que sea posible, de manera que quienes permanezcan en la región puedan gozar de posibilidades y bienestar comparables a los de otros puntos más privilegiados del territorio nacional. Y permitirá realizar inversiones privadas y públicas dentro de un contexto más claro. La indefinición determina actualmente que simplemente se siga una política paliativa, como si la región padeciese de una enfermedad incurable de subdesarrollo.

La improvisación y la incertidumbre debilitan a la región y favorecen su dependencia respecto de los centros de poder.

El costo de los relevamientos y estudios necesarios es ínfimo en comparación con el desperdicio y despilfarro de recursos y oportunidades que resulta de la improvisación. Las frustraciones y los fracasos resultantes de caminar con los ojos vendados y sin decidir rumbos son mucho más costosos que el esfuerzo de abrir los ojos y realizar una opción lúcida.

Una buena acción de difusión, educación, esclarecimiento y toma de conciencia acerca de los problemas, raíces y consecuencias de la improvisación puede contribuir poderosamente a reducirla. Será un proceso lento, como todo proceso profundo. Sin embargo, en la medida en que se vayan visualizando sus resultados, se acelerará drásticamente.

Concretar una política activa, intensa y drástica para el desarrollo regional

Tal política exige —entre otras cosas—:

a) Equilibrar el énfasis en el derecho privado, que protege los derechos individuales, con el énfasis en el derecho público y social, que protege el interés de la comunidad.

b) Creación de entes zonales o regionales de desarrollo, que conjuguen esfuerzos oficiales y privados en empresas mixtas de mayor poder, alcance y visión.

c) Realización y promoción —por parte de tales entes— de tareas tales como las siguientes: programación zonal, aprovechamiento del agua, experimentación, evaluación de experiencias locales y regionales, mejoramiento de la infraestructura regional, atenuación de las tendencias burocratizantes, etcétera.

d) Toma de decisiones prontas y drásticas y su rápida implementación.

e) Estas medidas permitirán contrapesar las actuales limitaciones que tienen productores, organismos, entidades y funcionarios en la región, frente a los poderes competitivos de los centros mayores, y la dependencia de la región respecto de los centros externos.

f) Es menester iniciar un movimiento y acción de suficiente envergadura y energía como para sacudir la pasividad, la inercia, la desconfianza, el desaliento y los techos psicológicos, y poner en acción a la comunidad y a los organismos y entidades para este "despegue" socioeconómico regional.

La drasticidad y rapidez de las decisiones y de su ejecución parecerían estar en contradicción con la necesidad de programación, maduración de alternativas y no improvisación. Sin embargo, deben complementarse ambas cosas, sin demorar la acción, hasta tanto se haya terminado con estudios y programas.

Sustituir el rol estatal de reforzador de desequilibrios entre regiones y entre sectores, por un rol equilibrador y de justicia distributiva

Esta alternaiva implica volcar en la zona un esfuerzo estatal no vinculado tanto con la rentabilidad de las inversiones en la zona, como con las necesidades y derechos de los habitantes a gozar de niveles de vida comparables a los de quienes habitan zonas más favorecidas¹²⁷.

El objetivo de un programa de desarrollo y de la acción del Estado es la realización del hombre y de los hombres. Por lo tanto, es prioridad fundamental corregir los problemas que la marginalidad acarrea a los grupos humanos del Noroeste, y crear las condiciones para su plena realización.

¹²⁷ A. Orthaber ("Reduction of the Gap between Rich and Poor Regions within a Planned Economy: The Case of Yugoslavia". En Gustav Ranis (comp.): *The Gap Between Rich and Poor Nations*, Londres, MacMillan St. Martin's Press, 1972), analiza el conflicto entre eficientismo para maximizar el beneficio de las empresas de las zonas ricas y solidaridad para que éstas transfieran capital a la región de bajo nivel de desarrollo. Se produce en nuestra situación nacional lo que él pinta para Yugoslavia: "Los volúmenes de capital que fluyen hacia las regiones en desarrollo dependen de las transferencias desde las regiones desarrolladas donde el capital es aun un factor escaso con un amplio espectro de oportunidades de empleo doméstico. Ello tiene un efecto retardatario, especialmente en casos donde el capital, debido a las circunstancias especiales en una región de bajo desarrollo, es probable que se emplee en condiciones menos favorables y con mayores riesgos que en su propia región de origen, o cuando tiene mayores oportunidades de establecer ventajas comparativas en la región de origen" (pág. 129). Dice también: "La introducción del criterio de ganancia como el principal criterio de la toma de decisiones en negocios, llevó además a las organizaciones económicas a basar en la ganancia esperada sus decisiones respecto de transferencias interregionales no obligatorias de recursos. Esto implica que las transferencias interregionales de recursos deben ser estimuladas de modo creciente por medidas indirectas de política dirigidas a crear condiciones más favorables para transferencias e inversiones en las regiones de bajo desarrollo, en forma de impuestos, concesiones, plazos crediticios y cosas parecidas. Al mismo tiempo tales atracciones relativas son también afectadas por las condiciones aleatorias del mercado, por el afán de lucro de las empresas, dejando a un lado los intereses comunes más amplios, o por la falta de interés si los proyectos de que se trata no satisfacen sus intereses comerciales de corto plazo" (págs. 125-126).

Tales situaciones de falta de solidaridad interregional llevan a la necesidad de una acción estatal drástica y efectiva para lograr la necesaria transferencia de recursos e inversiones, a los efectos de la dinamización de la región deprimida.

Crear las condiciones necesarias para que las personas que residen en la región puedan realizar sus capacidades y aptitudes en su actividad

Tal alternativa implica:

a) Programación y acción intensa a concretarse en la creación de nuevas fuentes de trabajo, y en la adaptación de los planes, programas y contenidos educacionales a las perspectivas laborales regionales para quienes permanecerán en la región.

b) Programación de la emigración que parezca necesaria o indispensable, y preparación de quienes emigrarán para que se integren en los nuevos centros a que se trasladen, y para que accedan en ellos a posiciones ocupacionales y sociales satisfactorias, en lugar de tener que marginarse en actividades no vinculadas con sus vocaciones y capacidades, y despreciadas por los demás.

c) Formación profesional de adultos y reconversión laboral de aquellos que deberán cambiar de ocupación por causa de las fuentes de trabajo existentes en la zona o de las necesidades de emigración. Capacitación y formación integral no solamente para un mejor rendimiento en el trabajo, sino para una mayor realización personal.

d) Elaboración de un programa para adecuación de la labor de distintos establecimientos educacionales dependientes de distintas jurisdicciones, y la acción de medios de comunicación de masas y otros medios informales de formación y difusión, para integrar eficazmente a la población en su actividad laboral y en su ambiente social. Establecer un órgano regional que coordine y presida la política de distintos establecimientos, organismos, entidades y jurisdicciones en la materia.

Sin un trabajo digno y adecuado a sus capacidades y necesidades, que permita a la persona vincularse armoniosamente con su ambiente y depender de sí misma para su subsistencia, sus posibilidades de realización quedan notablemente retaceadas, lo mismo que sus aportes a la comunidad. La solución de este problema depende no solamente de la programación educacional (formal e informal, inicial y permanente, etc.) sino también y fundamentalmente de la programación de las fuentes de trabajo, de la migración y de otros aspectos del desarrollo socioeconómico.

Mucho se puede avanzar en materia de fuentes de trabajo con el capital disponible más racionalmente empleado, con una mejor programación, organización, tecnificación.

Es menester definir las necesidades sociales (de la región y de las zonas hacia donde van quienes emigran), los roles que deberán ser llenados respecto de ellas por quienes se educan en el Noroeste, la formación que ellos requieren para tales roles, la selección que deberá hacerse para prepararlos y los estímulos de distribución de ingresos que

serán necesarios para determinar que los puestos más delicados sean cubiertos por las personas capacitadas.

Actualmente se programa la educación en función de una situación actual para cumplir roles ocupacionales en un contexto futuro. Ello deberá evitarse en alguna medida efectuando una evaluación prospectiva de los cambios a ocurrir en los contextos tecnológico, económico, político, cultural y social en el país, la provincia y la zona, y en función de ello definir las tareas que deberán llenar quienes se capaciten.

Para la instrumentación de estas recomendaciones generales sugerimos adaptar planes y programas de escuelas técnicas regionales; intensificar la explotación de las áreas de riego; creación de centros de orientación vocacional y capacitación laboral; establecer en la región un organismo que coordine y presida la política de distintos establecimientos educativos, medios de comunicación de masas y organismos en sus actividades, tendientes a orientar e integrar eficazmente la población en su actividad laboral y en su ambiente social; y establecer apoyo en la ciudad de Córdoba para dicho organismo, mediante un ente coordinador dependiente del área educación.

Merece particular atención la tarea destinada a superar trabas que impiden a jóvenes dedicarse a actividades creativas, autónomas y productivas. Entre estas trabas podemos mencionar:

a) La tendencia a sobrevalorar la prolongación de la educación formal como bien en sí mismo, sin referencia a su adecuación a vocación y necesidades de la comunidad y de la juventud. Ello determina un exceso de estudiantes secundarios y universitarios en orientaciones en las cuales no tendrán posibilidades ocupacionales. Ello lleva a multitud de egresados universitarios frustrados por la desocupación, subocupación y ocupación en actividades distintas de aquellas para las que están preparados.

Prolongar la educación formal postergando la actividad laboral productiva y autónoma, determina muchas veces intoxicación intelectual, y una pasividad juvenil que implica el desperdicio del aporte de la creatividad y producción humana en una de las etapas más productivas. Como si la sociedad quisiera sobreproteger a los jóvenes y hacerlos pasar por la vida sin tener que producir ni asumir riesgos, privándolos así de satisfacer necesidades fundamentales.

b) La falta de una política racional y solidaria de generación de fuentes de trabajo. Se da así la situación de que el joven que quiere iniciarse en una actividad productiva independiente (como pequeño empresario o cooperativista) choca con los siguientes inconvenientes: carece de información, contactos, asesoramiento, experiencia y recursos como para elaborar proyectos productivos; frente a una tradición de poca rentabilidad de la actividad productiva (estos últimos años era más rentable especular que producir), sólo una campaña dinámica que muestre a los jóvenes su posibilidad de iniciarse como productores, y sus ventajas, pueden desviar a éstos de su búsqueda de un puesto

tranquilo de cuello blanco; aunque el joven tuviese motivación y pudiese contar con un proyecto armado y factible (con estudios de costos, mercados, insumos, financiamiento, etc.), se encuentra con un sistema bancario que presta al que ya tiene y, cuya política, por consiguiente, es no prestar al que se inicia, por ser demasiado riesgo.

c) Por lo tanto, se ha generado en gran parte de la juventud la motivación, socialmente inducida y normatizada, a buscar un trabajo de cuello blanco en las ciudades, que le da una seguridad rutinaria, a costa de incrementar el sector terciario —en especial estatal— más allá de lo necesario, generando subocupación o desocupación disimulada.

d) La falta de apoyo estatal a las nuevas actividades productivas que permitan aprovechar las importantes fuentes de trabajo ociosas en el país, determina que la actividad económica esté en gran medida dominada por el interés de lucro sin tener en cuenta la necesidad de incrementar las fuentes de trabajo para la más plena realización del hombre.

Las trabas de referencia tienen la implicación social adicional de estimular en el país el crecimiento de una clase media dependiente de asalariados, con desaliento de una clase media de pequeñas y medianas empresas y cooperativas.

Fijar una política migratoria adecuada a las necesidades del hombre y a la situación real de la región y de su contexto

Una hipótesis con muchos adeptos en los sectores de estudios económicos es la de que, si las inversiones en la región no son económicamente rentables, la solución debe buscarse en preparar a la gente para migrar y facilitar su asentamiento en otras regiones más favorcidas¹²⁸. Pensamos que la validez de esta hipótesis y su aplicabilidad

¹²⁸ Este tema es discutido en G. Ranis (comp.): *The Gap Between Rich and Poor Nations*, op. cit., en "Discussion of the Paper by Albin Orthaber". Allí P. N. Rasmussen, expresa: "Las brechas regionales pueden reducirse o bien por intentos para incrementar la velocidad del cambio en las regiones más débiles en relación con el ritmo general, o mediante el traslado de la población hacia regiones más prósperas... Si presumimos que la optimización de la asignación de recursos es una meta, es fácil en principio, pero difícil en la práctica, resolver el dilema. Si la razón para la brecha era falta de infraestructura en sentido amplio en las regiones menos desarrolladas, lógico sería construir tal infraestructura. Sin embargo, si la brecha se debía a circunstancias naturales poco afortunadas, incluyendo la localización de recursos e industria, el remedio sería más bien una activa política de mercado laboral, que incluyera la transferencia gradual de parte de la población hacia las regiones más desarrolladas... Si la gente quisiera permanecer donde está a pesar de bien conocidas ventajas, quizá por buenas razones humanas se le debería permitir hacerlo. Pero es dudoso que tal actitud justifique un subsidio a costa de la nación" (págs. 137-138).

Nos parece que el tema es tratado sin tener en cuenta suficientemente las razones políticas, sociales y culturales existentes para "llevar trabajo hacia donde están los trabajadores, más que estimular la emigración". Pienso que el punto

a la región que estudiamos son sumamente limitadas, por las siguientes consideraciones:

a) Existe una voluntad expresa del Estado y de la comunidad de seguir ejerciendo su posesión sobre ese territorio, y en la medida en que no se cambie esta decisión es necesario trabajar para asegurar niveles de realización humana y social aceptables para quienes lo pueblen. Lo contrario implica consagrar una desigualdad de derechos entre quienes tienen bajo su custodia distintas zonas del país.

b) El no contar con estudios de factibilidad de las distintas líneas productivas y de desarrollo económico en la región es responsabilidad no meramente de los pobladores locales, sino de autoridades y grupos dirigentes en nivel central. Por lo tanto, no parece justificado condenar al abandono a poblaciones enteras, mientras la Nación o la provincia no resuelvan si se promoverá su población o despoblación.

c) En este momento no existen aún los referidos estudios de factibilidad económica para la región.

d) Ciertas características de organización y óptimo empleo de recursos humanos, tecnológicos y económicos pueden convertir en económicamente habitables y rentables muchas zonas y regiones que con las actuales condiciones de organización, explotación y aprovechamiento, no lo son.

e) El elemento válido y rescatable de esta hipótesis es que nos lleva a plantearnos seriamente la necesidad de adoptar decisiones al respecto; de programar el tipo de desarrollo que se propiciará para áreas como la que estudiamos; y de definir de tal manera el volumen poblacional que podrá radicarse exitosamente en la región, de acuerdo con una explotación racional de los recursos.

f) Aun considerando de esta manera la posibilidad de propiciar un éxodo regular y racional de población de la región, es necesario tener en cuenta que la dimensión poblacional óptima dependerá no solamente de las posibilidades de la región, sino asimismo de las posibilidades alternativas en otras regiones y de las exigencias de un equilibrio interregional.

g) Por último, todos estos elementos racionales deberán ser elaborados y analizados en conjunto con los pobladores de la región, ya que sus valores, preferencias, motivaciones y hábitos son variables fundamentales para definir el tipo de solución ideal de poblamiento.

óptimo de desarrollo de fuentes de trabajo en la zona deprimida y emigración de parte de su población, debe establecerse teniendo en cuenta, no solamente consideraciones económicas, sino también políticas, sociales, culturales y, en especial, la obligación de la nación de dar a todos sus habitantes—independientemente del lugar de su residencia—posibilidades de vida digna y de progreso similares a las existentes en las demás áreas de su territorio; y la obligación de incluir dentro de tales posibilidades el respeto por la historia, la cultura, la voluntad y la autonomía de las personas de las distintas regiones. Algo de esto se dijo en dicha discusión en respuesta a los argumentos de P. N. Rasmussen.

La alternativa que propiciamos se concreta a través de una serie de subalternativas:

a) Fijar como objeto de política migratoria que el volumen de emigrantes sea el estrictamente necesario para que quienes queden en la región cuenten con fuentes de trabajo y posibilidades de vivir en condiciones dignas y equivalentes a las posibilidades que se dan en áreas del país tradicionalmente más privilegiadas ¹²⁹.

Para concretar esta recomendación general se sugiere incrementar la intensidad de explotación y su racionalidad (incluso su diversificación) en las áreas de riego; desarrollar agroindustrias en tales zonas; establecer organismos de orientación a los migrantes en las ciudades de la región; establecer planes de colonización de tierras fiscales y de tierras privadas insuficientemente explotadas, que serían expropiadas a tal efecto, tanto en el Norte como en el Oeste; desarrollar la actividad minera y las industrias derivadas.

Vimos que el drenaje migratorio de la población al comienzo de su edad productiva determina que, a las desventajas que tiene la región para emerger de su situación depresiva, se suma el tener que mantener durante su vida improductiva a quienes van a aportar su trabajo en las áreas más ricas en su edad productiva. Al reducir la emigración se atenúa este problema.

Es difícil definir el punto a partir del cual el nivel de vida de quienes permanecen en la región alcanza el punto límite entre lo satisfactorio e insatisfactorio. Tal decisión deberá analizarse, elaborarse y adoptarse en diálogo con la comunidad.

b) Definir una política poblacional sobre la base de una programación del desarrollo regional.

Tal clarificación hará autónoma la decisión de emigrar o permanecer en la región, clarificando las opciones. Se reducirá el costoso proceso de incertidumbre para la migración, y se asegurarán fuentes de trabajo e ingresos dignos para la población que permanezca en la región. Se posibilitará un aprovechamiento más completo de los recursos humanos y no humanos de la región.

c) Orientar y preparar parte de la población para la emigración y parte para permanecer en el lugar.

Tal preparación se lleva a cabo mediante:

— Clara formulación de estas opciones, así como de sus ventajas y

¹²⁹ Expresa Prebish (*Planificación...*, *op. cit.*, ILPES-ILDIS, pág. 406) que "si se desea aumentar el ingreso por hombre en la agricultura... ello será incompatible con el objetivo de retener una mayor cantidad de gente en la agricultura", y propone que el éxodo de la agricultura no sea éxodo rural, sino que esa población se emplee en obras de infraestructura y en ciertas formas de industrialización en la zona o región. Pensamos que es menester establecer el punto óptimo para lograr un mayor ingreso por hombre con la mayor retención posible en la zona. Pero alguna cuota de emigración es inevitable.

desventajas, y su adecuada difusión para conocimiento de la población desde los primeros años de la escuela primaria.

Dar en la escuela informaciones y formación útiles para quienes se preparen para continuar en la región o para emigrar. Por ejemplo, a quienes permanecerán en la zona convendrá enseñarles especialmente acerca de los recursos con que cuenta la región; el grado en que los mismos se aprovechan; las causas de su desaprovechamiento; los métodos a su alcance para su mejor aprovechamiento (organización cooperativa, tecnificación, experimentación, planificación, etc.); cuáles son los caminos para obtener apoyo (forma de elaborar y presentar un proyecto; la forma de llegar a las autoridades y a los bancos; las estrategias de petición, etc.) de organismos oficiales y entidades no gubernamentales y técnicas, y habilidades requeridas para los trabajos de la zona (formas de cultivo, fertilizantes, uso de crédito, mercados, experimentación rural, vivienda rural, etc.). Ejemplos de lo que podría enseñarse para la emigración sería: técnicas y habilidades requeridas para los trabajos a que se tendrá acceso en las zonas hacia donde se emigre (en especial industria y servicios); diferencias que se dan en materia de vivienda, alimentos, hábitos y normas sociales, etc., en los centros urbanos; modos para aprovechar los aspectos positivos y evitar los negativos de la vida urbana; forma de elaborar e implementar nuevos proyectos productivos; etcétera.

El esfuerzo económico que requiere el proceso educativo preparatorio para la emigración, computarlo como costo de las regiones ricas hacia donde se dirige principalmente la emigración de los jóvenes al comenzar la edad productiva.

Dar los pasos necesarios para reducir la dependencia unilateral de la región respecto de otros centros, y sus efectos negativos

Tales pasos están implicados en las precedentes recomendaciones.

El fortalecimiento interno del Noroeste, al poner en funcionamiento y aprovechar al máximo sus energías, recursos y posibilidades y las que le puede ofrecer el mundo externo, son sus mejores armas para oponer a los efectos perniciosos de la dependencia unilateral.

Será importante una toma de conciencia de los mecanismos de la dependencia y los medios a través de los cuales otras zonas se aprovechan de la región dependiente, para cortar tales vías perjudiciales. Ellas han sido descritas en este trabajo (capítulo 4).

Existen personas interesadas en perpetuar tal dependencia unilateral y que tienen poder para hacerlo. Sin embargo, también la población de la región y la población sana de las regiones ricas y poderosas tienen inteligencia y poder que, ilustrado convenientemente con el conocimiento de la situación pueden resultar armas poderosas

para compensar la fuerza de quienes luchan por mantener la dependencia.

3. CONSIDERACIONES GENERALES

Las recomendaciones que aquí se presentan, teniendo en cuenta la amplísima problemática y temática del estudio y la extensa región objeto de éste, constituyen apenas una gruesa aproximación que se sugiere para orientar la programación del desarrollo de comunidades en la región.

En los informes presentados a autoridades provinciales y nacionales incluimos recomendaciones más específicas con referencias espaciales, indicando dónde establecer centros y programas piloto, etc. Además se presentaron recomendaciones sectoriales. Algunas recomendaciones se pusieron en práctica ya.

Podríamos decir que el camino para el desarrollo social e integral del Noroeste depende de la dinamización, articulación y organización de sus recursos humanos, con el apoyo coherente y eficaz del Estado y de la comunidad externa y con un adecuado y realista sistema de programación, decisión, coordinación y ejecución en nivel público y privado.

La dinamización, articulación y organización de los recursos humanos del Noroeste requiere un cambio en el nivel del hombre, desarrollando su iniciativa y autonomía, su fe en las posibilidades de orientar su propio destino y cooperar eficazmente con otros, su esfuerzo y persistencia, su información, educación, orientación y conciencia, la comunicación fluida, la cooperación y conjunción de esfuerzos en formas variadas (cooperativas, sociedades de fomento, cooperadoras, consorcios, entes de desarrollo regional) y la participación social en los distintos ámbitos de la acción pública y privada, articulada desde el nivel local al nacional y en los distintos sectores.

Pero ello no basta. La situación de depresión socioeconómica ha determinado desigualdad, desequilibrio y dependencia unilateral interregional, y la región necesita el apoyo de la sociedad más amplia y de su instrumento que es el Estado, para corregir tal situación. De ahí la importancia de que el Estado actúe no como reforzador, sino como corrector de ella.

Tanto la dinamización del hombre de la región, como el apoyo externo (en especial a través del Estado), para ser eficaces deben realizarse por medio de un adecuado y realista sistema de programación, decisión, coordinación y ejecución.

El camino está abierto y depende del hombre argentino, ya que el Noroeste cordobés es un capítulo dentro del problema argentino. Es un problema de decisiones adecuadamente adoptadas y seriamente instrumentadas. Decisiones no sólo en el nivel de intenciones declaradas sino de compromisos prácticos asumidos.

La labor de programación, auscultación y diagnóstico debe por lo tanto continuar a los efectos de profundizar estos temas para distintas subzonas y localidades, para su actualización y reajuste, y de la concreción en planes, programas y proyectos a elaborarse y ejecutarse con activa e intensa participación de la comunidad.

Este fenómeno de dinámica social de la depresión regional que describimos no es una peculiaridad argentina. Es una manifestación más del fenómeno de la desigualdad y la depresión regional en el mundo. Pensamos que tales procesos deben estudiarse sistemáticamente y en profundidad para sacar a luz los factores y procesos que los generan. Tal trabajo permitirá a los hombres constructivamente orientados trabajar para superar los problemas señalados.

Por ello, si bien nuestro trabajo ha tomado como punto referencial situaciones empíricamente observadas en nuestros estudios, particularmente en Argentina, nos hemos esmerado en hacer resaltar los aspectos metodológicos y teóricos generales a los efectos de contribuir a una mejor comprensión y estudio de los problemas de depresión socioeconómica y dinámica social en los más diversos contextos.

Somos conscientes de que existen diferencias importantes entre factores y procesos actuantes en distintas regiones para la depresión socioeconómica. Y por ello precisamente nos oponemos a extrapolar esquemas rígidos. Pero sabemos también que hay mucho en común a través de las fronteras y, por ello ofrecemos el presente modelo de análisis de la depresión y dinámica social, como una hipótesis a analizarse en relación con la situación empíricamente observable en distintos contextos. Pensamos que, así como se encontrarán aspectos no aplicables, se hallará que en fundamentales dimensiones —y con los necesarios ajustes— el modelo puede ser útil.

Es cierto que nuestro trabajo se hizo teniendo como mira primordial contribuir modestamente a la solución del problema de la depresión socioeconómica y desigualdad en las regiones objeto de nuestro estudio, pero también es cierto que tenemos la esperanza de hacer nuestro aporte para que este tipo de problemas se comprendan y resuelvan mejor en otros ámbitos y para que las ciencias sociales presten un mejor servicio al hombre, integrando aportes teóricos y metodológicos de distintos contextos, y observaciones particulares en distintas regiones.

Sobre la línea de este modelo invitamos a otros a trabajar, aunque sea desde luego para refutarlo y sustituirlo por otro, pero con la mira de ayudar al hombre a acceder a una vida mejor a través de la verdad cada vez más profundizada.

Referencias bibliográficas

- Andrews, F. M.: "Social Indicators and Socioeconomic Development", *The Journal of Developing Areas*, Illinois, 8 de octubre de 1973.
- Atria, R., Alvarez, J. y otros: *Ciencia y mito en el análisis social*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1972.
- Barletta, N. A., Wiesner, E. y Wainer, U.: *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, ILPES, 1974.
- Baster, Nancy: "Development Indicators: an Introduction", *The Journal of Development Studies*, Londres, Nº 3, Vol. 8 de abril de 1972.
- Bonilla, Frank y Silva Michelena, Y.: *A Strategy for Research on Social Policy*, The M. I. T. Press, 1967.
- Buckley, Walter: *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Buenos Aires, Amorrortu, 1970.
- Calcagno, Alfredo y otros: *Estilos políticos latinoamericanos*, Buenos Aires, Ed. FLACSO, 1972.
- Cardoso, F. H.: *Cuestiones de sociología del desarrollo de América latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1968.
- Cardoso, F. H.: *Estado y sociedad en América latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1973.
- Centro Latino Americano de Investigaciones en Ciencias Sociales: *Situación social de América latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1969.
- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique: *El sector público en la planificación del desarrollo*, México, ILPES, Siglo XXI Editores, 1975.
- Coleman, J. S.: "Recent Developments in American Sociological Methods:" *The Polish Sociological Bulletin*, Varsovia, Nº 2 (30), 1974.
- Critto, Adolfo A.: *Documentos de discusión para introducir algunos conceptos para el análisis social*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1974.
- Critto, Adolfo A.: *Clases de métodos y técnicas de investigación social*, Universidad Nacional de Córdoba, 1975.
- Critto, Adolfo A.: *Innovación y burocracia*, Informe de Investigación empírica de un Ministerio de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1969.
- Critto, Adolfo A.: *Decisión, razón y desarrollo*, Buenos Aires, Centro de Investigación Social Aplicada, Universidad Católica Argentina, 1970.
- Critto, Adolfo A.: *El campo y la ciudad, después de la migración campo-ciudad en Córdoba*, Buenos Aires, Ed. del Instituto Di Tella, 1959.
- Critto, Adolfo A.: *Estudio integral de comunidad. Barrio Maldonado*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, Departamento de Sociología, 1964.
- Critto, Adolfo A.: "Factores socio-culturales en la desnutrición del lactante", *Cuadernos Médico-Sociales*, Nº 4/33 del Colegio Médico de Chile, y *Cuaderno de los Institutos*, Nº 85, Universidad Nacional de Córdoba, 1964.
- Delgado, Oscar: *Reformas agrarias en América latina, procesos y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- De Kadt, E.: "Aspectos distributivos de la salud en Chile", en *Bienestar y Pobreza*, Santiago de Chile, Editorial Nueva Universidad, 1974.
- Di Tella, T. S. y otros: *Argentina, sociedad de masas*, Buenos Aires, EUDEBA, 1966.
- Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva: *Los cambios sociales, México*, Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Fals Borda, Orlando: "La sociología rural en América latina". *Revista de Sociología*, Lima, Universidad Mayor de San Marcos, 1966.
- Ferraro, Roque: *El desarrollo regional argentino*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1973.
- Galjart, Benno: "Peasant Cooperation, Consciousness and Solidarity". *Development and Change*. La Haya, Vol. VI, Nº 4, octubre de 1975.

- Germani, Gino: *Sociología de la modernización*, Buenos Aires Paidós, 1969.
- González Casanova, Pablo: "The Internal Colonialism in Latin America", en Irving Lewis Horowitz, Josue de Castro y John Gerassi (comps.): *Latin American Radicalism*, Nueva York, Vintage, 1969.
- Hinkelammert, Franz: *Dialéctica del desarrollo desigual*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- Hyman, Herbert: *Survey Design and Analysis*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1957, 3ª parte.
- ILPES-ILDIS: *Planificación regional y urbana en América latina*, México, Siglo XXI Editores, 1974.
- ILPES: *Discusiones sobre Planificación*, México, Siglo XXI Editores, 1975.
- Instituto Nacional de Planificación: *Plan nacional de desarrollo 1975-78 de la República Peruana*, Lima, 1975.
- Kluckhohn, Florence y Strodtbeck, Fred L.: *Variations in value orientations*, Evanston, Illinois, Row, Peterson and Co., 1961.
- Lazarsfeld, Paul F.: *Recent Trends in Sociology*.
- Lazarsfeld, Paul F.: "The Policy Science Movement (An Outsiders' View)", *Policy Sciences*, Vol. 6, Nº 3, 1975.
- Litwak, Eugene y Meyer, Henry J.: "The School and the Family: Linking Organization and External Primary Groups", P. F. Lazarsfeld y otros (comp.), *The Uses of Sociology*, Nueva York, Basic Books Inc., 1967.
- Martner, Gonzalo: *Planificación y presupuesto por programa*, México, Siglo XXI Editores, 1975.
- Massey, Garth G.: "Studying Social Class: The Case of Embourgeoisement and the Culture of Poverty", *Social Problems*, Vol. 22-5, 1975.
- Mathiason, John R.: "The Venezuelan Campesino: Perspectives on Change", en Frank Bonilla y José A. Silva Michelena: *A Strategy for Research on Social Policy*, The M. I. T. Press, 1967.
- Mc. Granahan, David, Richard-Proust, C. Souani, N. V. y Subramanian, M.: *Contents and Measurement of Socio-Economic Development*, Geneva, United Nations, Research Institute for Social Development, 1970.
- Myrdal, Gunnar: *Solidaridad o desintegración*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- Myrdal, Gunnar: *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Ortner, A.: "Reduction of the gap between Rich and Poor Regions, Within a Planned Economy. The Case of Yugoslavia", en Gustav Ranis (comp.): *The Gap between Rich and Poor Nations*, Londres, Mac Millan St. Martin's Press, 1972.
- Parsons, Talcott: *The Social System*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1959.
- Patel, Surenda J.: "La dependencia tecnológica de los países en desarrollo", en ILDIS: *Ensayos sobre política tecnológica en América latina*, Quito, Edit. Fray Jodoco Ricke, 1974.
- Prebisch, Raúl: *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.
- Schaffer, Bernard: "Distribution and the Theory of Access", en *Development and Change*, La Haya, Vol. 6, Nº 2, abril de 1972.
- Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad: *Digesto de promoción y asistencia de la comunidad*, Buenos Aires, 1967.
- Sheldon, Eleanor B. y Parke, P.: "Social Indicators", *Science*, 16 de mayo de 1975.
- Suchman, Edward A.: "La salud pública", en P. F. Lazarsfeld, W. H. Sewell y H. L. Wilensky: *Planificación sociológica de los problemas sociales*, Buenos Aires, Paidós, 1971. (Traducción de *The Uses of Sociology*, cap. 16 a 22, Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York, 1967).
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1970.
- Varsavsky, Oscar: *Proyectos nacionales*, Buenos Aires, Periferia, 1971.
- Vuskovic, Pedro: "Algunas experiencias del desarrollo latinoamericano", en ILPES:

Dos polémicas sobre el desarrollo de América latina, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970.

Weber, Max: *Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, 1959.

Weitz, Raanan (comp.): *Planeación rural en los países en desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

Zapt, Wolfgang: "Systems of Social Indicators: Current Approaches and Problems" *International Social Sciences Journal*, Vol. XXXII, Nº 3, Pon's, UNESCO, 1975.

Apéndice

OTROS TRABAJOS DEL AUTOR, UTILIZADOS EN ESTA OBRA

Si bien la presente publicación se basa principalmente en la investigación sobre Diagnóstico Social del Noroeste de la Provincia de Córdoba —llevada a cabo en 1972—, hemos utilizado en ella elaboraciones de una serie de estudios e investigaciones llevados a cabo desde 1958 en distintas épocas, e inclusive un estudio que desarrollamos actualmente. En todos ellos se aplican los enfoques metodológicos enunciados en el capítulo 2, punto 1.

Los distintos trabajos han seguido una línea de pensamiento, procurando explicar los determinantes del desaprovechamiento de recursos en sociedades como la nuestra y, particularmente, la no adecuada aplicación de los recursos a la solución de problemas que afectan a grupos en situaciones particularmente carenciales, deprimidas o marginales.

Estudios Comparativos

Desde que empezamos con estos trabajos en 1958, nos llamó la atención el contraste en los estilos de toma de decisiones y de hábitos para encarar y resolver problemas en países como el nuestro y en los industrializados, en especial de Europa nórdica y Estados Unidos de América.

Nos interesó indagar entonces por un lado las diferencias reales en los marcos de referencia (incluyendo valores y otros componentes psicológicos) que explican distintas formas de decidir y de actuar. Por otro lado, nos interesó bucear en los factores determinantes de tales marcos de referencia y formas de decidir y de actuar. En este segundo objetivo incluimos tanto explicaciones históricas sobre los orígenes de las diferencias, como explicaciones de los mecanismos y factores que actúan manteniéndolas y reforzándolas.

Para explicar las particulares formas de acción y de decisión del hombre argentino comparamos valores, marcos de referencias y hábitos, con los vigentes en ciertos sectores poblacionales de Holanda, Estados Unidos de América y España, en los siguientes estudios:

a) "Planificación y administración social: un proceso de la sociedad."

Este trabajo lo realizamos en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (1958-59) procurando contrastar los hábitos holandeses y argentinos en una serie de aspectos clave para el aprovechamiento de recursos y la solución de problemas de los más sumergidos socialmente: hábitos de planificación sistemática, disciplina, orden y organización; definición y clarificación de objetivos últimos y metas menos mediatas; rol de la espontaneidad y la sistematización para la optimización del proceso de planeamiento; rol de lo formal y lo informal, y de lo rígido y lo flexible, al mismo efecto; problema del ajuste entre principios, declaraciones y resultados.

Analizamos el funcionamiento de instituciones y organizaciones de interés para la solución de los problemas sociales en ambos países, sugiriendo problemas en aspectos de organización, planificación y adecuación instrumental a resultados en Argentina, y problemas en el nivel de lo no instrumental, lo expresivo, las relaciones personales informales y lo no estructurado formalmente, en Holanda.

b) "Lo sagrado y lo efectivo"¹.

Se trata de un estudio comparativo de estudiantes norteamericanos y argentinos, con un grupo de control español. Se realizó una encuesta a una muestra de 1500 estudiantes universitarios, de 7 universidades norteamericanas, 4 argentinas y 3 españolas.

El estudio se realizó en los años 1961-1962 y se analizaron configuraciones valorativas predominantes en los grupos de estudiantes norteamericanos por un lado, y argentinos y españoles por el otro. El eje en torno del cual giró la comparación

¹ Adolfo A. Critto: *The Sacred...*, *op. cit.*

y el análisis fue una dimensión sagrado-eficiente, de acuerdo con la cual en el país del Norte se tendía a evaluar las personas y sus actos de acuerdo con sus resultados, mientras en los otros dos países se tendía a evaluar las personas y sus actos según la orientación interna de las personas, suponiendo que ellas tienen un valor intrínseco que es independiente de los resultados de sus actos. La primera orientación valorativa tiene parentesco con lo que Max Weber denomina "ética de responsabilidad" en su ensayo "La Política como Vocación"². La segunda orientación valorativa tiene afinidad con lo que Max Weber denomina en ese trabajo "ética de últimos fines".

Estimamos que la orientación valorativa prevaleciente en Argentina (y que estudiamos especialmente en esos grupos que se preparan para funciones dirigentes, como son los universitarios) condiciona estilos de toma de decisiones que no se caracterizan por una preocupación rigurosa y sistemática de ajustar resultados a principios. Por ello consideramos que de allí derivan fallas decisionales que ligamos a principismo, declarativismo (distancia entre declaraciones y acciones) e improvisación (negligente descuido por madurar la relación entre medios y fines), temas de los que hablaremos en este trabajo en el capítulo 5.

En cambio la orientación valorativa dominante en el país del Norte llevaría a otros tipos de fallas decisionales, en especial a través de una excesiva instrumentalización del hombre y de sus valores últimos, haciendo perder a éstos el carácter de tales, y haciendo en alguna medida al hombre esclavo de los medios que aprendió a utilizar con tanto refinamiento.

De esta manera se intentó describir y explicar diferencias de enfoques para la decisión y la acción en ambos países, considerando que tales orientaciones de los actores afectan fundamentalmente —positiva o negativamente— las posibilidades de desarrollo y de solución de problemas sociales en distintas naciones.

Estudios en Argentina

De regreso en nuestro país, en 1963, resolvimos profundizar en los determinantes culturales, psicosociales, sociales, económicos y políticos de los problemas del desarrollo, y específicamente de la dificultad de los sectores marginados para incorporarse al pleno goce de los bienes y posibilidades ofrecidos por la sociedad contemporánea.

En ese intento explicativo trabajamos siguiendo de cerca nuestras hipótesis en el sentido de que los marcos de referencia (incluyendo valores, actitudes, creencias, etc.) y las situaciones sociales estaban condicionando actualmente decisiones y conductas contrarias a los intereses de los grupos afectados y a los objetivos del desarrollo social.

Analizamos también el condicionamiento social, económico y político de tales marcos de referencia, en un proceso de refuerzo recíproco.

Concretamos así los siguientes estudios:

a) "Estudio integral de comunidad: Barrio Maldonado".

Dicho estudio se realizó en los años 1963-1965, con el propósito de analizar el proceso de marginalidad en un barrio de la ciudad de Córdoba, el cual encerraba en su perímetro un sector obrero y una villa de emergencia.

Se analizó el proceso de circularidad depresiva y el rol que en él juega la migración desde áreas rurales deprimidas (en especial el Noroeste de la Provincia de Córdoba y provincias pobres que rodean a la de Córdoba).

Se pudo elaborar así un primer análisis descriptivo y explicativo de la depección socioeconómica en Córdoba, que se da con cierta continuidad entre las áreas rurales y urbanas deprimidas, ya que estas últimas se forman en gran medida como resultado de migraciones desde las primeras.

² Max Weber: "Politics as a Vocation". En *From Max Weber: Essays...*, op. cit.

De tal modo, muchas de las variables e hipótesis que analizamos en relación con la región Noroeste de la Provincia de Córdoba fueron en primer término elaboradas y analizadas en relación con la situación vigente en el barrio en que realizamos este primer estudio.

Se analizaron especialmente las conductas, actitudes y hábitos en los sectores familia, organización y acción comunitaria, salud, educación, comunicaciones, etcétera.

Se elaboraron hipótesis que forman parte del marco teórico del presente estudio.

Prestamos especial atención a los factores que determinan la falta de adecuación de los servicios públicos (de salud, educación, vivienda, recreación, etc.) a los sectores de bajo nivel socioeconómico, contribuyendo a agudizar sus problemas y su marginalidad.

b) "Estudio sobre participación y estratificación social en Córdoba."

Sobre la base de variables, hipótesis, indicadores e instrumentos de recolección de datos (cuestionarios) elaborados en el estudio de comunidad de Barrio Maldonado, hicimos una encuesta de 1100 familias de toda la ciudad de Córdoba, empleando una muestra al azar por áreas, y entrevistando a los distintos miembros del grupo familiar en sesiones muy extensas (a veces de varias horas).

Pudimos, en este trabajo, profundizar en la descripción de las situaciones carenciales y de depresión, y sus características, así como en la interacción de factores que mantienen y refuerzan la marginalidad.

Analizamos con especial interés la situación en que se encuentran las personas que llegaron a la ciudad de Córdoba desde áreas geográficas deprimidas (ubicadas en el Noroeste de la Provincia de Córdoba, o en provincias vecinas deprimidas).

c) "Factores socioculturales en la desnutrición del lactante"³.

Como caso especial de estudio dentro de las investigaciones de Barrio Maldonado y "Participación y estratificación social en Córdoba", tomamos el de los factores sociales, psicosociales y culturales en la desnutrición del lactante.

En dicho estudio pudimos analizar los problemas derivados de la falta de ajuste y adecuación entre los servicios y profesionales de salud y los sectores poblacionales de bajo nivel socioeconómico. Analizamos asimismo los factores y mecanismos clave en la falta de comunicación y de integración entre servicios de salud y comunidad.

A los efectos de profundizar en el estudio de la relación entre comunidad, profesionales y servicios incluimos estudios de madres, abuelas, médicos, etcétera.

Como caso especial de profundización estratégica en el estudio, analizamos una institución folklórica mágica —el "empacho"— tema que tratamos en el capítulo 10.

d) "Factores sociales, psicosociales y culturales en la salud"⁴.

Esta investigación parte de las hipótesis elaboradas en los estudios a), b) y c), y la realizamos en la ciudad de Buenos Aires en 1969 haciendo una exploración flexible previa, y luego sobre esa base elaboramos un cuestionario que aplicamos a una muestra al azar por áreas de 1800 madres de esa ciudad.

El estudio permitió reforzar una serie de hipótesis acerca de creencias y prácticas vinculadas con "empacho" (encontramos que en Buenos Aires se daban con mucha similitud a lo encontrado en Córdoba), y sobre causas de falta de integración entre servicios de salud y comunidad.

Luego encontraríamos en el estudio del Noroeste de la Provincia de Córdoba los mismos problemas pero notablemente agravados.

e) "Estudios en el sector educativo"⁵.

³ Adolfo A. Critto: *Factores socio-culturales en la desnutrición del lactante*, Cuadernos Médico-Sociales Nº 4/33, del Colegio Médico de Chile, Cuadernos de los Institutos, Nº 85, Universidad Nacional de Córdoba, 1964.

⁴ Adolfo A. Critto: *Factores: Sociales, Psicosociales...*, op. cit.

⁵ En este tema publicamos una serie de informes de investigación (en mimeógrafo): "La función formativa de la Universidad", 1964. "Encuesta sobre

Vimos ya el especial énfasis que en los estudios de Barrio Maldonado y "Participación y estratificación social en Córdoba", prestamos a los temas educacionales y, especialmente, a la falta de adecuación de los servicios a la realidad social a la cual están llamados a aplicarse.

Como caso específico de profundización llevamos a cabo una Encuesta Universitaria en 1964 en la Universidad Nacional de Córdoba.

En dicho estudio analizamos especialmente los efectos perniciosos que la preparación universitaria tiene para los hábitos y estilos de toma de decisiones de sus alumnos.

Se genera en los jóvenes un hábito de no integrar los grandes principios o declaraciones con la práctica, y de no trabajar rigurosamente en función de las condiciones para la optimización de decisiones a que nos referimos en el capítulo 5.

Estudios sobre organización y decisiones

En tal línea, realizamos los siguientes estudios:

a) "Innovación y burocracia" 6.

Se trata de un estudio que nos fue encomendado por el Consejo Federal de Inversiones de Argentina y un ministerio de la provincia argentina de mayor volumen (Buenos Aires) para analizar en este ministerio los factores sociales que obstaculizaban los intentos de innovación y de modernización propuestos por el equipo de gobierno.

Analizamos así una serie de factores negativos para la optimización de procesos de decisiones en organizaciones complejas y, en particular, en burocracias públicas.

Surgió como problema central de nuestro análisis el de la integración entre los roles político, técnico y administrativo o de carrera. Detectamos una serie de factores y mecanismos de incomunicación y falta de integración, que impedían que los valiosos aportes que cada uno de estos tres tipos de rol podía hacer, se integrasen y convergiesen para el cumplimiento de los objetivos del organismo.

Los resultados de este trabajo son particularmente útiles para el análisis de las limitaciones de las posibilidades de desarrollo del Noroeste de la Provincia de Córdoba, derivados de su dependencia de grandes estructuras burocráticas centrales. Los temas vinculados con los laberintos burocráticos, los problemas de coordinación y diversas fallas de estilos de toma de decisiones se han nutrido directamente en este estudio.

b) "Decisión, razón y desarrollo" 7.

Este trabajo lo realizamos en el Centro de Investigación Social Aplicada de la Universidad Católica Argentina, en Buenos Aires, en 1969-1970. Allí desarrollamos explícitamente por primera vez los esquemas de precauciones para la optimización de decisiones (capítulo 5) y lo reformulamos basándonos en un estudio empírico de los procesos de toma de decisiones sobre participación en cuatro ámbitos: sindical (laboral), político, universitario y en programas de vivienda.

c) "Otros estudios sobre procesos de toma de decisiones".

Por un lado, estamos estudiando los procesos de toma de decisiones en la investigación y acción contra la enfermedad de Chagas, flagelo que afecta especial-

bases para la Ley Universitaria", 1966, Instituto de Sociología R. Orgaz, Córdoba. Luego "Educación profesional y ajuste con la realidad", contribución para la reunión interamericana sobre Educación, Formación Profesional y Trabajo, organizada por CINTERFOR, Córdoba, 1973.

6 Adolfo A. Critto: *Innovación...*, op. cit.

7 Adolfo A. Critto: *Decisión...*, op. cit.

mente a las regiones deprimidas (como la del Noroeste de la Provincia de Córdoba) y a los sectores de más bajo nivel socioeconómico ⁸.

Otro caso de aplicación y análisis del esquema de precauciones para la optimización de decisiones fue el análisis de desarrollo de áreas de riego y programas de colonización en el país, tomando especialmente casos ubicados en la región Noroeste de la Provincia de Córdoba ⁹.

Ambos estudios nos permitieron confirmar y enriquecer los resultados anteriormente elaborados.

Indicadores para medición del desarrollo

En 1974 iniciamos un estudio sobre "Medición del desarrollo a nivel local" dentro de un programa coordinado y cofinanciado por el Instituto de Naciones Unidas para Investigación sobre Desarrollo Social, de Ginebra.

En este trabajo hemos cumplido una serie de tareas, que proporcionaron asimismo elementos útiles para la presente publicación. He aquí algunas de esas tareas:

- Estudio de campo flexible e intensivo en algunas localidades del Noroeste de la Provincia de Córdoba y otras áreas más desarrolladas de la misma provincia, a efectos de detectar dimensiones, variables e indicadores relevantes para analizar y explicar las diferencias.
- Definición de variables e indicadores relevantes para medir el desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones detectadas en nuestro estudio.
- Ordenamiento de los departamentos de la Provincia de Córdoba en función del conjunto de los indicadores de desarrollo detectados y elaborados.
- Establecimiento de la relación entre cada indicador y la tendencia general del conjunto de indicadores.

Los resultados de este trabajo —todavía en curso de realización— aparecen en buena parte reflejados en el capítulo 3 de la presente obra.

⁸ Se está preparando la publicación de ese material. Colaboran con el autor la doctora María Eugenia de Olmos y las licenciadas Mirta Ferrero de Barseghian y Marta Guerrero.

⁹ Se intenta ilustrar y enriquecer los esquemas de condiciones para optimizar decisiones, sobre la base de estudios de casos. Colaboraron con el autor la licenciada Ana María Morello y el licenciado Juan José Saravia.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA, POLÍTICA, SOCIEDAD

(Continuación de página 2)

10

H. Rozsavolgyi

**LA EMPRESA Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO
EN AMERICA LATINA**

11

R. Ballivian Calderón

**EL CAPITALISMO EN LAS IDEOLOGIAS
ECONOMICAS CONTEMPORANEAS**

12

G. Di Tella

LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO INDIRECTO

13

L. White (h.)

TECNOLOGIA MEDIEVAL Y CAMBIO SOCIAL

14

G. A. O'Donnell

MODERNIZACION Y AUTORITARISMO

15

G. Di Tella y M. Zymelman

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONOMICO ARGENTINO

16

M. Diamand

DOCTRINAS ECONOMICAS, DESARROLLO E INDEPENDENCIA

Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino

17

F. Sudrez, H. Ciapuscio y otros

**AUTONOMIA NACIONAL O DEPENDENCIA: LA POLITICA
CIENTIFICO-TECNOLOGICA**

18

J. A. Sábato

**EL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO EN LA PROBLEMÁTICA
CIENCIA — TECNOLOGIA — DESARROLLO — DEPENDENCIA**

19

A. Ferrer

TECNOLOGIA Y POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA

BIBLIOTECA DE ECONOMIA, POLITICA, SOCIEDAD

(Continuación de la página anterior)

20

M. Kamenetzky

ECONOMIA DEL CONOCIMIENTO Y EMPRESA

22

A. Critto

LA COMUNIDAD FRENADA

Depresión regional y dinámica social

Serie Menor

1

A. Balinky

LA ECONOMIA POLITICA DE MARX

Origen y desarrollo

2

I. Budge

LA ESTABILIDAD DE LA DEMOCRACIA

3

A. Monti

PROYECTO NACIONAL

Razón y diseño

4

K. W. Deutsch

EL NACIONALISMO Y SUS ALTERNATIVAS

5

A. G. Yasin

TEORIAS DE LA INFORMACION E INVESTIGACION ECONOMICA

6

E. Gastiazoro

EL PROBLEMA AGRARIO ARGENTINO Y SUS SOLUCIONES

Este libro,
se terminó de imprimir en
Talleres Gráficos Lamadrid,
Lamadrid 384, Capital Federal,
en noviembre de 1977.

Falta en la literatura vigente un examen sistemático de la dinámica social de la depresión regional. Tal es, precisamente, el tema en que se centra este libro de Critto. Existen, ciertamente, algunos estudios sobre aspectos fragmentarios, pero no una integración como la que brinda este libro, desarrollando de manera amplia y metódica las cuestiones referentes a la dependencia, fallas en estilos de decisiones, acción del Estado como reforzador de desequilibrios. Menos frecuente aún es que esta aportación se haya realizado como producto de un análisis empírico de un proceso regional.

Corresponde destacar que las ideas agrupadas en torno de las fallas en los estilos de toma de decisiones —fundamentales para la comprensión de la depresión regional— constituyen una novedad y que sus contribuciones específicas en materia de circularidad de procesos, barreras psicológicas, análisis de la participación social y estrategias recomendadas para la acción arrojan nueva luz sobre los problemas en discusión.

También se hacen aportaciones en el campo de los indicadores sociales. Esta obra proporciona conceptos orientadores estratégicos en relación con el marco teórico y la región elegida; explica la metodología del trabajo y su resultado; describe la situación depresiva en términos de niveles de vida e indicadores sociales y después analiza factores claves en la dinámica del retroceso y del estancamiento, de nivel general (dependencia, estilos de decisiones, circularidad), de nivel institucional público (refuerzo de desequilibrios, ineficacia) y de nivel comunitario (desarticulación social, nivel psicosocial). Finalmente, aplicando las ideas e hipótesis del autor sobre la interacción entre variables relevantes en procesos como el analizado, se derivan recomendaciones para la acción.

Esta obra va dirigida a estudiosos y estudiantes interesados en estos temas antes no tratados sobre los problemas sociales, los problemas integrales del desarrollo y los problemas metodológicos y teóricos implicados. Igualmente interesará a funcionarios, asesores, dirigentes sindicales, políticos, empresarios, que tienen la responsabilidad de comprender mejor la dinámica de los procesos de desarrollo y depresión.

El autor, Adolfo Critto, es director del Centro Universitario de Política Social de la Universidad Nacional de Córdoba. Se diplomó en abogacía en la Argentina y en estudios sociales en La Haya y en la Universidad de Columbia; ha hecho aportaciones en el campo de la docencia universitaria en la Argentina y en el extranjero y es autor de numerosas investigaciones sobre problemas sociales, así como de publicaciones de monografías en esos campos.

He aquí parte del sumario de esta obra: el proceso del estudio; metodología; la situación social deprimida: niveles de vida e indicadores sociales. Temas claves detectados y analizados en el nivel general: dependencia e interdependencia en los planos económico, político, cultural, tecnológico y social. Fallas en los estilos de toma de decisiones y su condicionamiento; ejemplos. Precauciones necesarias. Circularidad de los procesos. Pendularidad, estabilidad y cambio. Dinámica de la desigualdad. Despilfarro. Temas claves detectados y analizados en el nivel institucional público: orientación de la acción pública; el Estado como reforzador de desequilibrios e injusticias. Eficacia de la acción pública, adecuación instrumental a las necesidades de la región; laberintos burocráticos. Temas claves detectados y analizados en el nivel de sociedad o comunidad: organización y articulación social, conjunción de esfuerzos y de voluntades. Participación social. Marcos de referencia de la población, desaliento, pasividad, barreras psicosociales. Techos psicológicos. Actitudes hacia el cambio y la cooperación. Orientaciones para la acción.