

# INTERRELACIÓN DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL: UNA PROPUESTA INNOVADORA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA OBRA PÚBLICA

Tesista:  
**Renato Zonta**

Director de Tesis:  
**Ángel Ginestar**

## 1. MARCO TEÓRICO

Hacia fines de los '90 aparecieron ciertos interrogantes dentro de las agencias multilaterales acerca de la "primera generación" de reformas y la propuesta del Estado mínimo y surgieron las propuestas para una "segunda generación" de reformas.

En este contexto, las propuestas sobre la descentralización tomaron nuevo brío y se vincularon con la perspectiva del *New Public Management* inspirada por los métodos de gestión empresarial.

La descentralización está considerada como una forma de fortalecimiento institucional del Estado, tanto a nivel central como local, y constituye un mecanismo de descongestionamiento del Estado central.

Se apunta al "tercer sector" o el sector público no estatal como alternativa a la gestión estatal burocrática y al mercado. Aunque se comparten muchos rasgos de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, se

hace hincapié en la diferencia del modelo neoliberal al insistir en las limitaciones de la privatización o la tercerización cuando se trata de servicios de educación, salud, cultura o asistencia social.

Bresser Pereira utiliza la expresión "público no estatal" y la define como organizaciones o formas de control "públicas" porque están volcadas al interés general; son "no estatales" porque no hacen parte del aparato del Estado, sea por no utilizar servidores públicos o por no coincidir en los agentes políticos tradicionales.

La expresión "tercer sector" puede considerarse también adecuada en la medida en que sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, pero se limita a lo no estatal en cuanto a producción, no incluyendo lo no estatal en cuanto a control.

Surge, así, la participación ciudadana como elemento fundamental para el fortalecimiento

de la democracia y el sistema democrático representativo. Se trata de construir una ciudadanía activa y por lo tanto de la emergencia del ciudadano como nuevo sujeto político.

## 2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Los desastres debido a inundaciones alcanzan aproximadamente a un tercio de entre todas las catástrofes naturales alrededor del mundo, al menos respecto de valores de pérdidas económicas, y son responsables de más de la mitad del número de víctimas fatales. Los daños por crecidas han sido extremadamente severos en recientes décadas, y es sabido que tanto la intensidad como la frecuencia de las inundaciones son crecientes.

Es evidente que la planificación, a través del desarrollo de un plan maestro para defensas contra inundaciones, que vincule y asocie estructuras y obras de protección con soluciones no estructurales para el control y mitigación de emergencias, es una tarea tan importante como impostergable.

La provincia de Santa Fe forma parte de la inmensa Cuenca del Plata, cuyo sistema fluvial supera los límites no sólo del territorio provincial, sino también de Argentina. Su emplazamiento sobre la margen derecha del tramo medio e inferior del río Paraná, con una extensión costera de más de 700 km, determina que se padezcan las situaciones que son propias de un territorio de aguas abajo, tanto del sistema hídrico internacional del Río de la Plata como de los sistemas interprovinciales, entre los que se destacan los sistemas del río Salado, del río Carcaraña y de los Bajos Submeridionales.

La problemática hídrica de la provincia de Santa Fe se basa en causas de origen natural, dadas por las características del relieve, suelo, acuíferos, ubicación geográfica y régimen climático, agravadas por los factores antrópicos sobre los sistemas naturales.

Con esta premisa, el Estado provincial san-

tafesino encaró, tras la creciente del año 1992, la cual alcanzó el segundo nivel máximo del siglo XX, una política de planificación y de ejecución de obras estructurales de envergadura destinada a la protección de la vida y de los bienes en zonas urbanas afectadas por las inundaciones. Las obras fueron ejecutadas en el marco del Programa de Rehabilitación para la Emergencia de Inundaciones (PREI), financiadas por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Para que las defensas conserven su integridad con el transcurso del tiempo, éstas deben ser permanentemente mantenidas, ya que diferentes fenómenos naturales provocan su deterioro, como así también el hombre con su accionar irresponsable.

La demostrada dificultad del Estado para cumplimentar siquiera de forma satisfactoria con el suministro de los servicios públicos fundamentales, sumada a la ausencia de una componente del crédito que asegure el flujo de fondos necesario para garantizar la correcta conservación de las defensas, exige la necesidad de estudiar diferentes formas para afrontar la problemática del mantenimiento de la obra pública.

## 3. OBJETIVOS

El presente trabajo tiene como objetivo general evaluar la conveniencia y factibilidad de que el Estado provincial santafesino se asocie con actores del Tercer Sector para el mantenimiento de la obra pública, en el contexto del cambio institucional propuesto por las reformas de segunda generación, aplicado específicamente a las obras de protección de las inundaciones conformadas por el Anillo de Defensa Este de la ciudad de Santa Fe.

## 4. METODOLOGÍA

Dankhe (1989) sostiene que las buenas ideas de investigación “no son necesariamente nuevas, pero sí novedosas” y que “pueden

servir para elaborar teorías y la solución de problemas”.

La idea de investigar el tema del mantenimiento de la obra pública, particularmente los terraplenes de defensa, surge a partir del conocimiento de la necesidad que tienen el Estado y el ciudadano de solucionar un problema que, si bien no es nuevo, la realidad demuestra que a la fecha no ha sido resuelto. Encontrar nuevos mecanismos de gestión para optimizar esta tarea es una meta interesante y novedosa si se focaliza en la interrelación Estado-sociedad para ayudar a solucionar la debilidad del Estado por sí mismo como garante de la conservación de la infraestructura básica.

La investigación realizada es de tipo descriptivo, y para su desarrollo se recurrió a fuentes de diversa naturaleza:

a) *Técnica*: se lograron entrevistas con personal idóneo de la Dirección Provincial de Obras Hidráulicas, del Instituto Nacional del Agua y docentes de la Facultad de Ingeniería en Ciencias Hídricas.

b) *Teórica*: a partir de la bibliografía aportada por el Magíster en Administración Pública; documentación oficial de organismos públicos provinciales, nacionales e internacionales relacionados con la temática, ponencias y artículos de Internet.

c) *Legislativa*: mediante un trabajo de recopilación de leyes y decretos referidos a la Reforma y Modernización del Estado realizado en la Compilación de Leyes de la Legislatura de la Provincia.

d) *Empírica*: con entrevistas a los pobladores del área, tomando las experiencias de quienes conviven con la problemática. En este aspecto también se incorpora la experiencia de funcionarios y agentes de organismos estatales cuyo pragmatismo ha facilitado la definición de mis recomendaciones.

## 5. RESULTADOS PRINCIPALES

A través de la investigación realizada sobre la problemática del mantenimiento y control de las defensas costeras, queda demostrado que es necesario y a la vez posible la readequación del marco institucional que permita la creación de una nueva forma de organización para hacer más efectiva y eficiente la prestación de este servicio.

Hemos visto cómo la descentralización puesta en práctica por la provincia de Santa Fe, mediante la delegación del mantenimiento de las obras de defensas contra inundaciones a Municipios y Comunas, en cuyas jurisdicciones se encuentran las obras, no arrojó los resultados esperados dado que no garantizaron el servicio, ya sea por limitaciones políticas, de gestión o profesionales.

A los fines de superar estos inconvenientes, se centralizan en la Dirección Provincial de Obras Hidráulicas (DPOH) los trabajos de recomposición y mejoramiento de las defensas costeras, pero esta modalidad de trabajo centralizada genera una demora innecesaria en las gestiones como consecuencia de la rigidez burocrática, no pudiendo responder con rapidez a las exigencias cambiantes del servicio. Además, el gobierno provincial se encuentra alejado del foco del problema, no tiene presencia permanente y continua para evitar uno de los principales factores detractores de las defensas –el vandalismo–, sumado ello a que la DPOH no cuenta con poder de policía.

La necesidad de buscar nuevas formas para llevar a cabo el mantenimiento y control de terraplenes de defensa contra inundaciones eficiente y eficazmente nos lleva a la alternativa del sector público no estatal, conformado por organizaciones orientadas directamente hacia la atención del interés común, con un modo de operación gerencial pero sin fines de lucro, y que amplían el espacio público a través de la participación popular en la gestión, la evalua-

ción y el control de los servicios públicos.

El resultado de esta investigación se enmarca en las tendencias mundiales que plantean un enfoque integral del gerenciamiento de una obra de ingeniería fluvial y que revalorizan las medidas no estructurales, las acciones de concientización y prevención así como la promoción de pautas organizativas y que impulsen la estructuración de núcleos de autogestión, fomentando la intervención de la propia comunidad en el control y monitoreo de las obras de defensa costera.

Con esta perspectiva, apoyo la alternativa de creación de entes de mantenimiento de obras de protección de las inundaciones, lo cual permitiría la puesta en funcionamiento de un organismo que agrupe a la totalidad de los actores involucrados en el mantenimiento de las defensas: Estado provincial, municipios, comunas, y la sociedad civil, para implementar mecanismos de acción que contemplen las relaciones recíprocas entre los distintos organismos y jurisdicciones y los intereses privados con una participación más activa de los afectados por los alcances de las obras.

## 6. CONCLUSIONES

En el mundo globalizado en el que nos encontramos inmersos, cada día aumenta el clamor de la ciudadanía que, irritada por las deficiencias del sector estatal, exige de éste mayor eficacia, transparencia y responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Del estudio de los procesos de reforma del Estado que se han venido articulando a nivel mundial, puedo concluir que la manera más efectiva de ampliar la capacidad de emprender que tiene el Estado, de recuperar la credibilidad y de promover acciones de interés colectivo, es cerrando la brecha entre gobernantes y gobernados, tanto mediante la descentralización como a través de una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

La descentralización y la participación son dos de los elementos fundamentales que permiten mejorar el funcionamiento del Estado en la prestación de los servicios públicos y que necesariamente deben estar correlacionados.

Se debe lograr la apertura de espacios para que la sociedad actúe en forma directa, mediante el ejercicio de mecanismos múltiples y variados que faciliten que los recursos se orienten efectivamente hacia las prioridades colectivas. Estos mecanismos promoverán el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad y posibilitarán, al mismo tiempo, una evaluación continua de la marcha de proyectos y programas. De esta forma, se constituyen en un insuperable sistema de transparencia y de prevención contra la corrupción.

La implementación integral del derecho a la participación en la coexistencia armónica del Estado y la sociedad civil depende de la creación de un conjunto de condiciones que permita su viabilidad. Por tal motivo, es necesario armar nuevas formas organizativas y legales que apunten hacia la consecución de este objetivo, como sería el Anteproyecto de Ley de creación de entes de mantenimiento de obras de protección de las inundaciones, cuyo objeto es la regulación de la prestación del servicio de mantenimiento de defensas costeras a través de la creación de entes que actuarían como personas jurídicas de Derecho Público no estatal dentro de un área de competencia territorial perteneciente al ámbito de la provincia de Santa Fe.

## 7. RECOMENDACIONES

Sería aconsejable crear estos entes con las siguientes características:

- *Subdivisión territorial que garantice la representatividad de todos los beneficiarios:* para ello el área de competencia territorial de cada uno de estos entes deberá responder a

la subdivisión mínima definida por las condiciones geográficas propias del lugar y de las obras de defensas, a los fines de garantizar la mayor representatividad de todos los beneficiarios del área en los órganos de gobierno de los entes.

- *Poder de Policía*: para realizar la vigilancia permanente de los terraplenes de defensa, para evitar el vandalismo y los asentamientos que periódicamente se instalan sobre los terraplenes.

- *Con Indicadores de gestión que expresen cualitativa y cuantitativamente su desempeño*: la identificación y desarrollo de estos indicadores son fundamentales en la evolución de los servicios y forman parte del mejoramiento y optimización de su calidad, como medios económicos y rápidos de identificación de problemas, permitiendo determinar el nivel en el cual se encuentra funcionando el servicio y el nivel óptimo al que debe llegar en un tiempo establecido, para beneficio de los usuarios y de la prestadora del mismo.

- *Financiamiento autónomo a través de una contribución para-fiscal*: los fondos pagados por este concepto sólo deberían ser destinados a la preservación de los terraplenes de defensas contra inundaciones, con lo cual tendrían carácter de contraprestación compensatoria por el servicio recibido.

- *Bajo un sistema de incentivos por el cual el Estado provincial premie el desempeño*: otorgando recursos extraordinarios a los diferentes entes u organizaciones según la información que resulte de los indicadores que oportunamente se establezcan para definir su eficiencia, eficacia y efectividad. Estos incentivos se orientan a motivar a los entes a focalizar la gestión hacia la meta definida por el gobierno provincial y a garantizarle a éste la provisión de la información de seguimiento de la gestión.

- *En un ambiente de competencia*: generado por el sistema de incentivos detallado anteriormente.

- *Con garantía de información de seguimiento de la gestión y una mejor rendición de cuentas*: una buena estructura de incentivos evita los conflictos e ineficacias que aparecen con la información asimétrica entre el principal (Estado) y el agente (entes) y asegura el seguimiento de la gestión y una mejor rendición de cuentas por parte de estos últimos.

- *Con representantes de organizaciones de la sociedad civil (vecinales, sociedades de fomento, etc.) como miembros de los entes*: dado que las asociaciones de la sociedad civil representan el mandato de grupos de beneficiarios y no el interés particular de algún vecino.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Textos publicados*

**Aucoin, P. (1990):** "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums." *Revista Governance* Vol. 3, N° 2, pp. 115-138.

**Barzelay, M. (1998):** *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública.* México, Fondo de Cultura Económica.

**Burki, S.J. y Perry, G. (1998):** *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la Reforma Institucional.* Washington DC, Banco Mundial.

**García Delgado, D. (1998):** *Estado-Nación y Globalización - Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio.* Buenos Aires, Ariel.

**Schweiger, A. y Corte, L. (1998):** *Enfoque del Principal-Agente aplicado a organismos de control del Sector Público.* Buenos Aires.

- *Artículos en "Journals" o revistas científicas*

**Contreras Hernández, J.G. (2001):** "La descentralización, la participación y las nuevas tecnologías como elementos fundamentales de la gobernación democrática." Caracas, CLAD.

**Feo, M.G. (2001):** "La participación de la Sociedad Civil en el proceso de la Gestión Pública." Caracas, CLAD.

**Makón, M.P. (2002):** "Gestión por Resultados en la Argentina. Lecciones y Aprendizajes." XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público. México.

**Revello, M. del R. (1999):** "Descentralización y participación: La experiencia montevideana." *Cidob d'afers internacionals*, 47.

**Rojas, F. (1997):** "La cooperación entre el Gobierno, las Empresas y las OSCs." Simposio virtual sobre el marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en América Latina. Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.

- *Material no publicado*

**Dirección Provincial de Obras Hidráulicas (1995):** "Evaluación Técnica Final. Plan de Obras Hidráulicas Propuestas. Préstamo de protección contra las inundaciones-BIRF." Santa Fe.

**Dirección Provincial de Obras Hidráulicas (1995):** "Informe Complementario. Participación de los beneficiarios. Préstamo de protección contra las inundaciones-BIRF." Santa Fe.

**Dirección Provincial de Obras Hidráulicas (2001):** "Anteproyecto de Ley de Creación de entes de mantenimiento de obras de protección de las inundaciones." Santa Fe.