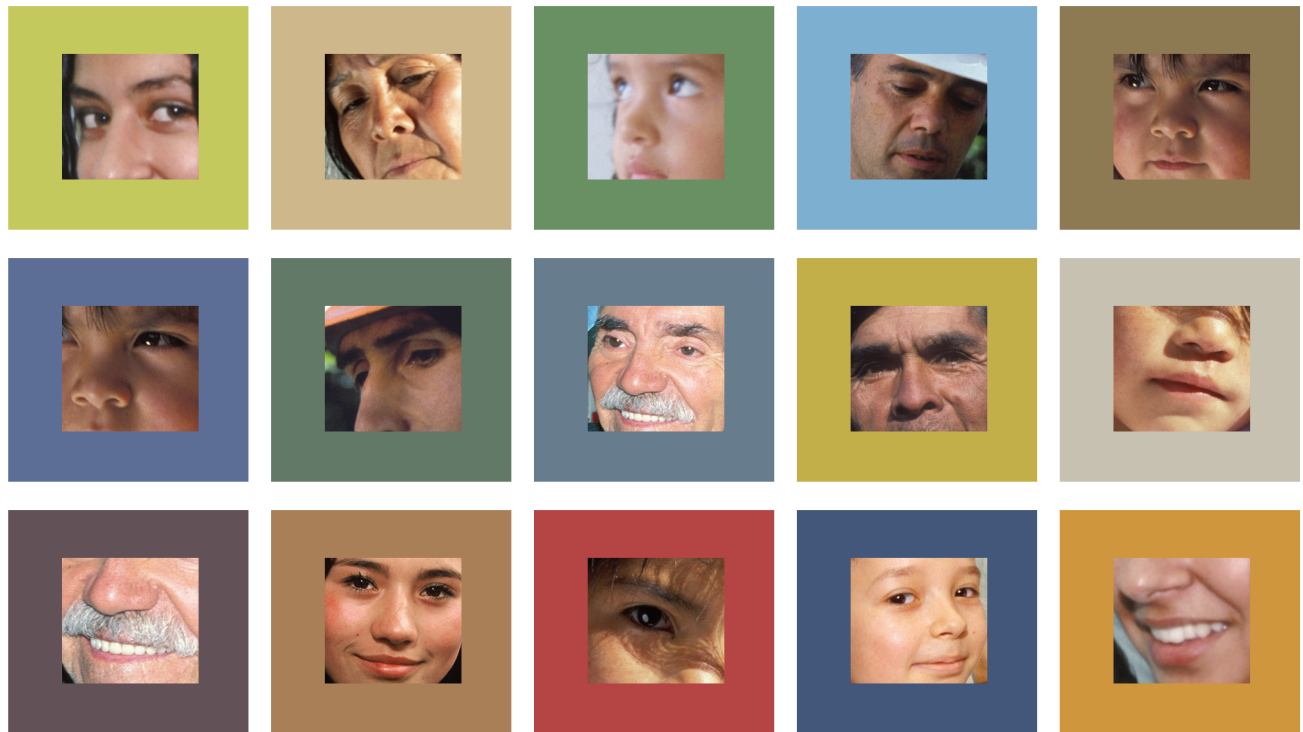


Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos

Visiones sobre la política social



Alejandro Bonvecchi (UTDT)
Catalina Smulovitz (UTDT-Conicet)



Resumen	1
Introducción	2
Visiones de la Política Social	5
Actores Sociales y Visiones sobre la Política Social	32
Conclusiones	42
Anexo	46

Resumen

El trabajo identifica y analiza tres visiones normativas de política social que actores sociales y políticos relevantes de diez provincias argentinas tienen respecto de las políticas que deberían emprenderse: la *visión regeneradora*, la *derivada* y la *garante*. Se analiza la extensión e intensidad de los consensos y disensos entre actores y visiones y se evalúan qué coaliciones de políticas sociales serían más probables en el futuro. Las visiones identificadas se distinguen por el rol y la función que los actores asignan a la política social; por la naturaleza del bien que la política social debe proveer (trabajo o ingreso), y por el tipo de vínculo social que debe regular la provisión de los mismos (competencia o solidaridad). Los actores que suscriben la *visión regeneradora* entienden que política social debería reintegrar a los que han quedado excluidos por causa del desempleo, la recesión y/o las crisis macroeconómicas. Los que suscriben la *visión derivada* con-

sideran que la política social está subordinada a los objetivos de la política económica y que la política social debería contribuir a la realización de las metas de crecimiento económico y distribución del ingreso. Y los actores que favorecen la *“visión garante de derechos universales”* entienden que el objetivo de la política social es asegurar como derechos universales un mínimo de condiciones de vida digna. Si bien la *“visión regeneradora”* y la *“visión derivada”* disienten respecto del tipo de vínculo social que debe articular sus objetivos, coinciden en que la generación de trabajo debería ser el objetivo central y organizador de la política social. Este consenso da lugar a una serie de coincidencias acerca de aspectos operativos de la implementación de políticas sociales. Sin embargo, también se advierten importantes disensos operativos que podrían obstaculizar la puesta en marcha o la ejecución eficaz de ciertas iniciativas de política.

La extrema crisis social que atravesó la Argentina en años recientes estuvo caracterizada por el abrupto aumento de la pobreza, del desempleo, y de la desigualdad. Los años que precedieron y siguieron a dicha crisis se distinguieron también por la sucesiva reforma e implementación de nuevas políticas de transferencias de ingresos, por cambios en el sistema previsional, y por la expansión de programas de transferencias focalizados para atender los problemas derivados de la pobreza creciente. En este contexto, caracterizado por la relevancia y urgencia que adquirió la cuestión social, ¿Qué visiones normativas y qué preferencias tienen los actores sociales y políticos provinciales respecto de las políticas sociales que deberían emprenderse en el futuro? Identificar, describir y entender dichas visiones ha sido el primer objetivo de este trabajo. El estudio tuvo también un segundo propósito, analizar la forma en que los consensos y disensos existentes entre las visiones y actores afectan a las coaliciones que pueden sostener o vetar políticas sociales futuras.

La literatura sobre política social en América Latina ha destacado los cambios que a partir de los años setenta se observan en la región. Estos cambios han implicado no solo una redefinición del modelo de desarrollo económico y social sino también de los modelos de prestación y protección social. Los sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad, y administrados estatalmente que caracterizaban a gran parte de la región dieron lugar a modelos

descentralizados, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado. Se suponía que estas transformaciones debían corregir inequidades distributivas, favorecer la eficiencia en la asignación y prestación de recursos, y promover la incorporación y participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de los programas sociales.

A partir de los años 70 el modelo que atribuía al estado un rol central en la distribución de bienes sociales enfrentó desafíos que pusieron en cuestión su supervivencia. La literatura presenta disidencias respecto de las razones que habrían provocado su crisis. Se señala, por un lado, que las crecientes limitaciones fiscales que en ese momento afectaron a numerosos gobiernos, dieron lugar a un consenso a favor de políticas que canalizaran los reducidos recursos disponibles hacia los sectores que más los necesitaban. Por el otro, tuvieron lugar cambios ideológicos. Las posiciones que entendían que el crecimiento económico mejoraría las condiciones de vida de los pobres y que las políticas sociales debían ser mecanismos temporarios para mitigar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas se volvieron hegemónicas. Y por último, la recesión económica de principios de los 80, la consiguiente erosión de la base fiscal y la creciente insatisfacción con la inequidad y calidad de los servicios provistos dio lugar al cuestionamiento de los principios universalistas que sostenían las políticas sociales hasta ese momento.

1. Agradecemos a Dena Ringold, Rafael Rofman, David Warren, Jesko Hentschel, Helena Ribe, Polly Jones, Marcela Salvador, Juan Martín Moreno, José María Ghio y Gastón Blanco los múltiples comentarios y sugerencias que nos hicieron durante el curso de esta investigación. Las opiniones expresadas en este trabajo son exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las visiones del Banco Mundial o de las instituciones a las cuales se encuentran asociados.

Una mirada a la historia de las políticas sociales en Argentina permite apreciar un proceso similar. El país tuvo hasta la década del 70 un sistema de política social basado en el universalismo estratificado², un “híbrido institucional”³ con tres componentes: la provisión universalista de los sistemas de educación y salud públicas; las prestaciones de salud diferenciadas de las obras sociales, estratificadas según nivel salarial y rama de actividad; y la atención focalizada a los problemas de pobreza extrema y falta de vivienda. Cada uno de los componentes de este híbrido comenzó a experimentar, en esa década, problemas de financiamiento y de gestión que impulsaron, a partir de mediados de los años 80, el lanzamiento de diversas iniciativas de reforma. Estas reformas, al igual que en otros países, incrementaron la importancia de las políticas focalizadas tanto en términos de alcance como de recursos (especialmente por medio de programas de transferencia de ingresos a personas y de programas de empleo temporario), aumentaron la inequidad en los servicios prestados en forma universal (a través de la descentralización de los servicios educativos y sanitarios a las jurisdicciones subnacionales) y profundizaron el carácter estratificado de aquellos servicios que ya presentaban esos rasgos (vía la desregulación de las obras sociales).

El análisis que la literatura en sociología y ciencia política ha hecho de estos procesos ha estado caracterizado por dos preocupaciones centrales: la forma en que las políticas respondieron a las necesidades y restricciones del momento y los problemas de implementación de políticas y programas específicos. En los dos casos el enfoque analítico supuso que las políticas eran planificadas e implementadas a partir de decisiones de un actor central con información y capacidades burocráticas acordes a la tarea que se le presentaba. Pero como algunos estudios han mostrado, la experiencia de implementación de políticas sociales enfrentó restricciones y dificultades imprevistas. Por un lado, la insuficiente información acerca de necesidades y restriccio-

nes específicas impidió la adaptación eficaz de las políticas a los problemas de nivel local. Por el otro, deficiencias en las capacidades burocráticas e institucionales obstaculizaron la implementación de las iniciativas propuestas. Y por último, la escasa consideración de los factores políticos locales impidió apreciar que la formulación e implementación de las políticas propuestas podían ser vetadas y/o transformadas por actores cuya participación resultaba ineludible.

En consecuencia, y con el fin de entender qué políticas sociales podrían ser factibles y exitosas, se hizo evidente la necesidad de contemporizar la perspectiva del “policy maker” central con la de los actores locales. En otras palabras, resultaba necesario indagar las visiones normativas y las preferencias de política de los actores de nivel local. Estas visiones y preferencias permitirían obtener información más adecuada acerca de las necesidades y problemas locales y del modo en que debían ser enfrentados. Esta información también permitiría conocer las dificultades políticas e institucionales así como los eventuales vetos con que la implementación de la política social tendría que lidiar.

A fin de identificar las visiones de los actores locales se realizaron entrevistas semi-estructuradas en 10 provincias: Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Chubut, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán⁴. Las entrevistas incluyeron preguntas relacionadas con los problemas específicos que deberían confrontarse, las medidas e instrumentos de política necesarios para alcanzar los objetivos identificados, los sectores y poblaciones que deberían ser prioritariamente considerados, los recursos monetarios, institucionales, organizativos y humanos considerados necesarios para implementar dichas políticas, y las dificultades que podría encontrar su implementación. En cada una de las provincias seleccionadas se realizaron entre 7 y 14 entrevistas con actores relevantes tales como representantes del Ejecutivo Provincial y Municipal, de la

2. Filgueira, Fernando. “Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States”. UNRISD Project on Social Policy and Democratization. United Nations Research Institute for Social Development. (2005)

3. Lo Vuolo, Rubén, y Barbeito, Alberto (Eds.), *La Nueva Oscuridad de la Política Social. Del Estado Populista al Neoconservador*. (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores - Ciepp, 1998).

4. Las provincias fueron seleccionadas a partir de la aplicación de los siguientes criterios: a) provincias que presentaban mayores porcentajes de su población bajo la línea de pobreza, b) provincias donde la evolución de los indicadores de pobreza entre Mayo de 2001 y el segundo semestre de 2005 había sido peor que la del resto de las provincias y c) provincias que en ese período habían recibido menos en gasto social por habitante de fuente nacional que el resto. El Anexo I incluye una descripción más detallada del procedimiento utilizado para seleccionar las provincias y actores analizados en este estudio. Dicho anexo también comprende una descripción de la metodología utilizada para analizar los datos obtenidos.

2
4
6
8
10
12
14
16
18
20
22
24
26
28
30
32
34
36
38
40
42
44
46
48

Iglesia local, del empresariado local, de las ONGs locales, del Movimiento de Desocupados, de los sindicatos y de la oposición. Durante el diseño y la realización de las entrevistas, el equipo de investigadores de la Universidad Di Tella⁵ trabajó en forma conjunta con representantes del Banco Mundial. El trabajo de campo tuvo lugar entre septiembre y noviembre de 2006.

En la primera sección del trabajo, se analizan las tres visiones identificadas así como las prioridades, medidas, recursos y dificultades que caracterizan a cada visión. En la segunda, se considera la relación entre las visiones y los tipos de actor identificados. En la tercera y última sección, se discuten las consecuencias que los hallazgos realizados tienen para pensar consensos futuros sobre políticas sociales.

5. El equipo de investigación de la Universidad Torcuato Di Tella estuvo conformado por tres jefes de campo, Carolina Garber, Martín Lardone y Germán Pérez, y seis ayudantes Germán Feierherd Martín Galván, Juan Germano, María Eugenia Giraudy, Manuel Mera y Marcos Pérez.



VISIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

En esta sección se describen las tres visiones de política social identificadas en la investigación. La descripción incluye el detalle de las prioridades, medidas, recursos y dificultades asociadas a cada una de ellas y considera la forma en que los distintos componentes de las mismas se interrelacionan.

El estudio realizado permitió identificar tres visiones que organizan los valores de los actores en relación a la política social. Estas visiones se distinguen por la función que sus adherentes entienden debe cumplir la polí-

tica social en el contexto argentino, por la naturaleza del bien que la política social debe proveer (trabajo o ingreso) y por el tipo de vínculo social que debe regular la provisión de estos bienes (competencia o solidaridad). El diagrama 1 muestra la forma en que se disponen estas visiones según los bienes y vínculos que las definen. Así, en el eje horizontal se observan los bienes que la política social distribuye y en el eje vertical el tipo de vínculo que regula su distribución. El diagrama permite entonces mapear las visiones de política social en torno a esos ejes.

DIAGRAMA 1: VISIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL



Los actores que sustentan la “visión regeneradora” coinciden en señalar que el objetivo de la política social es la regeneración y rearticulación de los lazos sociales que han sido quebrados por la gravedad de la crisis. Aún cuando este conjunto de actores coincide en el objetivo que la política social debe perseguir (i.e. regeneración de lazos sociales), sus adherentes muestran diferencias respecto de cuáles deben ser los bienes que se deben proveer y el vínculo que debe regular su provisión. Así, mientras que para algunos el bien central a proveer es trabajo y el vínculo social que debe regular su provisión puede ser tanto la competencia como la solidaridad, para otros el bien central a proveer es ingreso y el vínculo social que regula su provisión es la solidaridad. Se sigue, entonces, que si bien los adherentes a esta visión muestran un consenso fuerte respecto del fin que debe perseguir la política social (regeneración de lazos sociales quebrados), también muestran algunas divergencias respecto de los bienes y los vínculos que deberían priorizarse para alcanzar dicho objetivo.

Los actores que favorecen la “visión derivada” entienden que la política social se encuentra subordinada a los objetivos de la política económica. Para estos actores, el objetivo de la política social es contribuir a que la política económica realice sus metas de crecimiento económico y de distribución del ingreso. Si la política económica prescribe que los frutos del crecimiento se derramarán espontáneamente, la misión de la política social debería ser preparar a los estratos más bajos para aprovechar el derrame. Si la política económica prescribe que el crecimiento resultará de la cooperación de los diferentes estratos socioeconómicos, la política social debería dotar a los distintos sectores de las herramientas necesarias para participar en la producción del crecimiento. Los actores que adhieren a esta visión entienden que el bien central que la política social debe proveer es trabajo y el vínculo social que regula su provisión es la competencia.

Finalmente, es posible reconocer la existencia de una tercera visión que aquí se denomina “garante” de derechos universales. Para esta perspectiva, la política social debería garantizar a todos los individuos un mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas necesarias para desarrollar sus propias estrategias de vida. Los actores que proponen esta visión entienden que la política social

debe proveer ingresos y consideran que la solidaridad es el vínculo social que debe regular esa provisión.

Cada una de estas visiones condensa los objetivos normativos que para sus adherentes debe tener la política social, las acciones que deberían emprenderse y los instrumentos requeridos para realizarlas. La descripción de las mismas también tiene en cuenta la forma en que aquellos que las suscriben evalúan las prioridades, medidas, recursos y dificultades que enfrentan. Cada una de las visiones identificadas se asemeja a un “tipo ideal”. Tal como sucede con los “tipos ideales”, en cada visión se acentúan uno o más rasgos de un fenómeno a fin de sintetizar y dar consistencia interna a los variados y difusos aspectos presentes en cada una de ellas. Si bien ninguno de los actores entrevistados sostiene estas posiciones en la forma estructurada y consistente que se describe a continuación, el análisis y la interpretación de las entrevistas realizadas permiten identificar la existencia de tres formas diferenciadas de entender los objetivos de la política social y observar la coherencia interna de las posiciones identificadas. Por último, cabe mencionar que dos de las visiones identificadas presentan variaciones internas. Así es posible reconocer la existencia de tres variantes dentro de la visión regeneradora y de otras dos variantes en la visión derivada.

Las visiones identificadas tienen una presencia desigual entre los entrevistados. Las visiones denominadas “regeneradora” y “derivada” son las que cuentan con mayores adherentes. A pesar de que la visión “garante” es minoritaria, entendemos que su presencia empírica e identidad conceptual ameritan su inclusión y la discusión de sus características.

A continuación se considerarán en detalle los elementos que caracterizan a cada una de estas tres visiones.

II.1. LA POLÍTICA SOCIAL COMO REGENERADORA DE LAZOS SOCIALES. ATENDIENDO NECESIDADES

Los actores que suscriben esta visión conciben a la política social como un instrumento para la regeneración de lazos sociales quebrados. La misión de la política social es reintegrar a la sociedad a aquellos que han que-

dado excluidos por causa del desempleo, la recesión y/o las crisis macroeconómicas. Estos eventos habrían roto los lazos de solidaridad que ligaban a ciertos grupos e individuos con el resto de la comunidad, y son precisamente esos lazos los que deberían ser regenerados. A continuación se describen los elementos que caracterizan a esta visión así como las prioridades, medidas, recursos y dificultades asociadas a la misma.

Quienes sostienen esta visión entienden que donde hay necesidades a satisfacer, existen derechos a ser respetados. Para esta visión las necesidades crean derechos a ser satisfechos y la política social es para los que necesitan. En consecuencia, la política social debe focalizarse en los sectores pobres y empobrecidos de la población, en aquellos no tienen trabajo o que no acceden a condiciones de vida dignas. Los proponentes de esta visión distinguen entre pobres recientes, que cuentan con capacidades para reinsertarse en la economía de mercado, y pobres estructurales, cuyo capital humano y social se ha deteriorado en extremo y, que por ende, sólo pueden aspirar a satisfacer necesidades locales o familiares. El fin de la política social es resolver la falta de trabajo y proveer condiciones de vida dignas a los pobres estructurales - en definitiva, restaurar la dignidad de los pobres. El objetivo principal es *regenerar* lazos sociales quebrados, antes que *modificar* la naturaleza de esos lazos. Para la visión regeneradora el principal objetivo a conseguir es la transición de la pobreza anómica a la pobreza digna. Sus defensores suponen que los pobres no podrán trascender su actual ubicación en la estructura social; y entienden, en cambio, que la política social debe proveerles las capacidades adecuadas para vivir con dignidad su rol.

En este contexto, las políticas sociales focalizadas serían preferidas a las universales, y las políticas de transferencia de ingresos serían positivamente valoradas. La focalización sería preferida al universalismo porque resultaría más adecuada para realizar los objetivos de la política social, y también porque se entiende que constituiría un “second-best” frente a los costos que se atribuyen al universalismo. Por lo tanto, si el diseño y la implementación de las políticas de transferencia de ingresos se adecuaran a las preferencias, necesidades y capacidades de su población objetivo, estas políticas resultarían valoradas positivamente.

Para los que proponen esta visión, el rol del Estado varía de acuerdo con el nivel de gobierno. El Estado nacional es visto como financiador y planificador estratégico de la política social - i.e. pone los fondos y define las líneas estratégicas. Y los Estados provincial y municipal son percibidos como ejecutores y administradores, aunque también, de hecho, como co-diseñadores de la política. Si los niveles subnacionales de gobierno no contribuyeran en el diseño y en la implementación de las políticas, las necesidades locales no podrían ser adecuadamente identificadas y las políticas sociales no tendrían el impacto ni la eficacia necesarias.

Esta visión es típicamente sostenida por cuatro tipos de actor: los funcionarios de las áreas de Desarrollo Social de los distintos niveles de gobierno; los representantes de la Iglesia Católica y sus organizaciones sociales; las organizaciones de la sociedad civil formadas por individuos de clase media-alta; las organizaciones de base formadas por individuos de origen y trayectoria política social-cristiana.

“Hay personas cuyo problema principal es económico, y si resolvés ese problema la maquina sola se recompone. Estos son los pobres recientes. Pero la pobreza peri-urbana es complicada porque el grado de desarticulación es más que económico: es también social y estructural. En este caso se necesitan políticas de promoción, de acompañamiento, de estar ahí, orientar.” (Secretario de Políticas Sociales de provincia norteña)

“Nosotros tenemos una población que se les da una máquina de coser y la vende para ver cómo comer. Nuestra población más humilde no está preparada para integrarse a la recuperación de la economía sin tener un paso previo de mejora social básica. El 80% de los empleos hoy es de gente que tiene secundario. Nosotros tenemos un 80% de población sin secundario. Hay que trabajar con gente con conocimientos para aprovechar una oportunidad, si se le da, pero por otro lado hay gente que si le damos una oportunidad de este tipo no va a poder aprovecharla. (...) Hay un paso anterior al de recibir apoyo productivo para una gran cantidad de nuestra población.” (Secretario de Salud, Desarrollo Social y Medio Ambiente de provincia norteña)

II.1.a. Prioridades

Los actores que suscriben esta visión tienden a identificar prioridades en torno a las siguientes cuestiones: nutrición, contención de grupos en riesgo, integración urbana y participación en la implementación de las políticas en general y en particular en proyectos de economía solidaria. A continuación se especifica cada una de las prioridades identificadas:

Nutrición: se precisa asegurar un nivel de alimentación apropiado para las familias pobres o empobrecidas cuyos niveles nutricionales actuales son inadecuados.

Promoción de la comensalidad en familia: es necesario que las familias recuperen las prácticas de cocinar y comer en el hogar, a fin de regenerar los lazos entre padres, hijos y hermanos cuyas estructuras de autoridad y de contención, han sido erosionados por el desempleo y la pobreza. El hambre condujo a cada miembro de la familia a buscar asistencia en comedores comunitarios - donde los lazos hogareños y la práctica misma de la cocina resultan disueltos por la provisión de alimentos a cada individuo por separado y en horarios y sitios diferentes.

Contención de niños, jóvenes y adultos mayores: se trata de proveer ámbitos de socialización y esparcimiento que permitan a estas franjas de la población establecer y sostener relaciones con personas de su misma franja de edad. Esta prioridad tiene dos propósitos. Por un lado, contener a los niños y a los adultos mayores que no califican para ninguno de los programas masivos de transferencia ingresos a personas. Por el otro, atender a algunas problemáticas específicas de los jóvenes - como las adicciones, las conductas delictivas, la violencia en banda - que derivan de la decadencia de la experiencia escolar. La contención de estas franjas de población tiene por objeto generar lazos sociales inexistentes y reemplazar formas de asociatividad negativamente valoradas.

Integración territorial y reparación de déficit habitacionales: se trata de incorporar al tejido urbano a los pobladores que habitan en asentamientos o en barrios sin vías de comunicación o sin provisión adecuada de servicios sociales básicos - como agua, gas, electricidad, cloacas,

pavimento, etc. Se supone que la carencia de condiciones de vida digna impide a los habitantes de viviendas precarias insertarse en la comunidad. El objetivo es incluir físicamente en las comunidades urbanas a los migrantes internos asentados ilegalmente y a los habitantes de barrios humildes alejados de los centros donde se concentra la demanda de trabajo. Se supone que la falta de integración territorial conspira contra la incorporación de los individuos a la vida económica de las ciudades.

Participación: se trata de generar ámbitos institucionales para la participación de los pobres y empobrecidos en la formulación, el diseño y la implementación de políticas, y de instar a la efectiva participación en los mismos. Esta prioridad tiene dos supuestos. Por una parte, se considera que los beneficiarios directos son los que mejor las particularidades contextuales que deben tenerse en cuenta para la formulación e implementación de las políticas, y las restricciones culturales que deberían contemplarse para resultar eficaces. Por otra parte, se supone que si se brindan las herramientas y las instancias institucionales necesarias, los beneficiarios podrán desarrollar iniciativas propias y satisfacer sus necesidades.

Promoción de una economía solidaria: se trata de generar emprendimientos productivos de pequeña escala orientados al autoconsumo o a la comercialización en circuitos locales o eventualmente más amplios. Estos emprendimientos permitirían alcanzar tres objetivos: regenerar lazos sociales por la vía de la asociación para producir y vender; recuperar la “cultura del trabajo” por la vía de los incentivos para sostener y expandir los emprendimientos; y proveer a los beneficiarios de un medio de vida. Los micro-emprendimientos son de naturaleza solidaria porque requieren la cooperación de los beneficiarios para crearse y sostenerse, proporcionan a todos los involucrados un ingreso generado por su propio esfuerzo, y les permiten apreciar los frutos del trabajo colectivo, lo cual redundaría en la valoración positiva tanto del trabajo como de la asociatividad.

Modificación de las políticas de transferencia de ingresos a las personas: se necesita rediseñar estas políticas de manera de que fomenten la asociatividad de los beneficiarios,

habiliten a los funcionarios municipales, a las organizaciones de la sociedad civil y a los beneficiarios a intervenir en el diseño de los programas, y prevean mecanismos de seguimiento de impacto y procedimientos que faciliten el sostenimiento de los emprendimientos productivos. Si bien los actores reconocen que los programas de transferencia de ingresos habrían sido útiles para enfrentar la crisis social experimentada, también critican su incapacidad para lograr una efectiva participación de los beneficiarios y para proveer condiciones que aseguren la sustentabilidad de los emprendimientos productivos.

“El objetivo central de nuestra secretaría es la inclusión social. Dentro de este punto, el tema del micro-crédito y los micro emprendimientos son centrales ya que la única forma de ayudar a salir a los pobres de ese lugar es a través del trabajo y la capacitación. El trabajo es la herramienta central para la dignificación de una persona. (...) Tal vez hoy se trabaja con el concepto de inclusión desde dar lo básico, lo precario, el asistencialismo. Hay que ampliarlo redefiniendo la inclusión social, redefiniendo a la persona como un sujeto de derecho, de obligaciones, y dentro de lo que es el concepto de ciudadano. Hay que trabajar no sólo sobre las cuestiones básicas, sino trascender ese punto y trabajar integralmente con el municipio en el mejoramiento de la infraestructura de viviendas, luz, agua, calles, que incluyen e inscriben a la gente de otra manera. Esto abre la capacidad del campo laboral, la capacidad de producción y la capacidad de poder acceder a otro nivel de vida.”(Secretario de Estado de Promoción Comunitaria de una provincia grande)

“También es importante para el desarrollo de la gente en los barrios la formación de centros de participación ciudadana o los CIC (Centros Integrales Comunitarios). Inclusive los comedores comunitarios que ya existen, de las ONG’s de las comisiones vecinales, que tengan infraestructura para convertirse en centros de participación ciudadana y puedan dar capacitación, tener un proyector para ver una película, pizarrones, computadoras. (...) Ese sector del barrio donde la gente participa, opina, aprende, para nosotros es fundamental.”(Subsecretario de Fiscalización Pública y Anticorrupción Municipal de una ciudad del NEA)

II.1.b. Medidas

A fin de realizar las prioridades mencionadas, los actores que sostienen la “visión regeneradora” proponen medidas tales como la eliminación de los comedores comunitarios, la financiación de emprendimientos solidarios, la creación de centros de integración comunitaria así como también la incorporación de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil al diseño de las políticas sociales. En particular, las propuestas incluyen las siguientes medidas:

Eliminación de comedores comunitarios: Esta medida implica dejar de proveer alimentos en comedores comunitarios a familias en riesgo nutricional y entregar, en cambio, vales alimenticios para adquirir alimentos prefijados en comercios adheridos, o cajas con alimentos seleccionados por autoridades públicas. Esto permitiría satisfacer simultáneamente las prioridades de nutrición y la promoción de la comensalidad familiar. La eliminación de los comedores comunitarios y el reparto directo de alimentos o indirecto vía vales busca alentar a las familias a cocinar y comer en sus casas.

Universalización y gratuidad de servicios comunitarios: se trata de garantizar la gratuidad y la ampliación de la cobertura de servicios tales como guarderías infantiles, comedores escolares y salas de asistencia primaria en salud. Esta iniciativa permitiría satisfacer prioridades de nutrición y de contención de los niños. Cabe notar, sin embargo, que esta medida se opone parcialmente a la medida anterior, en tanto implica la permanencia de comedores públicos.

Desarrollo de micro-emprendimientos tutelados: consiste en promover la inserción de los micro-emprendimientos de economía solidaria en el mercado laboral formal. El objetivo es identificar emprendimientos, financiarlos, e integrarlos a cadenas comerciales o estimular su participación como proveedores del Estado para generar oportunidades de trabajos en serie. Esta medida exigiría la provisión de créditos para la compra de materiales o insumos para poner en marcha los emprendimientos y la capacitación de líderes sociales o barriales para que puedan identificar oportunidades de negocios y supervisar el desempeño de los micro-emprendedores. La medida apunta a promover la economía solidaria

Reestablecimiento de escuelas técnicas y asistencia técnica a organizaciones: se trata de recrear las escuelas técnicas de capacitación en oficios básicos - como mecánica, metalurgia, electricidad, plomería, etc. La implementación de esta medida permitiría crear capacidades para que los individuos puedan llevar adelante emprendimientos de economía solidaria.

Combate al trabajo infantil: consiste en realizar inspecciones en empresas cuyas actividades sean susceptibles de utilizar trabajo infantil y removerlos de las mismas en aquellos casos en que se detecte la presencia de niños trabajando. En esos casos también debería darse intervención a educadores y trabajadores sociales a fin de que los niños vuelvan a la escuela, de que sus padres sean instruidos acerca de los perjuicios del trabajo infantil, y de que se realicen seguimientos periódicos de esos niños y sus familias. Esta medida apunta a satisfacer la prioridad de contención de los niños.

Construcción de capacidades asociativas: la medida implica la realización de talleres de capacitación en auto-organización para fomentar la organización autónoma de los beneficiarios. La construcción de estas capacidades tendría un doble propósito: promover la creación de cooperativas de trabajo para realizar emprendimientos productivos, y estimular la aparición de actores colectivos de base que puedan participar en el diseño e implementación de políticas públicas. Esta medida se propone satisfacer las prioridades de participación y promoción de una economía solidaria.

Desarrollo de infraestructura urbana para barrios pobres y asentamientos: la medida implica la pavimentación e iluminación de calles y la extensión de redes de transporte, gas, electricidad, agua y saneamiento a los barrios pobres y a los asentamientos precarios. El objetivo es integrar territorialmente a estas zonas en el tejido urbano.

Institución de contraprestaciones en capacitación laboral y controles sanitarios en los programas de transferencia de ingresos a personas: consiste en condicionar las transferencias de ingresos a personas al cumplimiento certificado de capacitaciones en oficios básicos y/o de controles sanitarios para los beneficiarios y sus familias. Esta medida apunta a la contención de niños, jóvenes y

adultos mayores, y a la promoción de una economía solidaria.

Creación de agencias de desarrollo productivo local: consiste en crear oficinas públicas orientadas a organizar y promover emprendimientos productivos de base local con capacidades para detectar necesidades materiales, identificar oportunidades de comercialización, y organizar la comercialización de los productos. El objetivo es promover emprendimientos de economía solidaria.

Creación de centros de integración comunitaria: consiste en construir y poner en funcionamiento centros de contención y promoción comunitaria que provean servicios de salud y nutrición, de asistencia social a familias en riesgo, que capaciten a los padres y ofrezcan actividades de esparcimiento. Esta medida busca satisfacer las necesidades de nutrición y de contención de niños, jóvenes y adultos mayores.

Modificación de los criterios de focalización vinculados a la pobreza estructural: la medida busca cambiar los criterios de focalización de los programas de transferencia de ingresos a personas a fin de permitir la ampliación del número actual de beneficiarios. Su objetivo sería la reforma de los programas de transferencia de ingresos a fin de adecuar su cobertura a las necesidades locales. El supuesto de esta medida es que criterios de focalización más amplios permitirían contemplar más adecuadamente las necesidades y preferencias locales en el diseño y la implementación de las políticas.

Incorporación de los municipios al diseño de las políticas sociales: la medida busca integrar a los niveles municipales de gobierno al diseño de las políticas sociales a ser implementadas en su jurisdicción. Se supone que los funcionarios municipales aportarían información respecto de las preferencias, necesidades y restricciones locales que permitirá adecuar a dichos programas a las necesidades locales.

Incorporación de las organizaciones de la sociedad civil al diseño de las políticas sociales: con esta medida se pretende integrar a organizaciones de la sociedad civil con presencia en el territorio al proceso de diseño de las políticas sociales. El supuesto de esta medida es que estas organizaciones conocen las necesidades, preferen-

2
4
6
8
10
12
14
16
18
20
22
24
26
28
30
32
34
36
38
40
42
44
46
48

“Abogamos por volver a la comensalidad en el hogar, porque la destrucción de la familia comenzó a partir de eso. Obviamente que los comedores en una época fueron un elemento de contención importante, que seguramente aquellos que lo hicieron con muy buena voluntad, de querer ser solidarios y querer tratar de ayudar a aquellas personas que estaban pasando por una situación muy difícil, no vieron que iban a perjudicar en el futuro a que haya un desmembramiento de la familia. Porque las madres se desacostumbraron a que sea responsabilidad de ellas de cocinarles a los hijos, era intentar que sus hijos entraran a los comedores.” (Subsecretario de Desarrollo Social de una provincia austral)

“El Estado siempre que compró, compró mal. Entonces decimos nosotros: al 100% de la matrícula de las comunas rurales le damos el guardapolvo y zapatillas. Siempre hay que comprar guardapolvo y zapatillas. ¿Qué hicimos? Creamos una fábrica de guardapolvos y zapatillas. (...) [Inicialmente] habíamos pensado el MiProE con que en dos años tenían que devolver todos los talleres. Se nos fue estirando y fuimos viendo y aprendiendo (...) ¿Por qué después de dos años el Estado te tiene que soltar la mano? ¿Adónde está escrito que el Estado tiene que dejar de intervenir en esto? Cómo un día nosotros le dimos todo a estos tipos, los empezamos a capacitar, les empezamos a comprar las cosas y un día les dijimos a los dos años 'Che, a vos no te compramos nada, salí a buscar el mercado'. No está capacitado en marketing, no tiene cómo certificar un producto para que se lo venga a comprar La Anónima para que lo ponga en góndola, es una mentira eso. Entonces qué vamos a hacer nosotros, no vamos a dejar de intervenir, vamos a estirar los plazos, vamos a seguir interviniendo, porque nosotros necesitamos que esa gente siga produciendo.” (Ibid.)

cias y restricciones locales mejor que los funcionarios públicos y que por consiguiente, permitirán un uso más eficiente de los recursos de las agencias estatales. Según los actores, esta medida podría resultar en la eliminación de la intermediación de los gobiernos subnacionales en el diseño e implementación de políticas sociales, y en la definición del rol del Estado nacional como financiador y co-planificador estratégico. El objetivo de la misma es la reforma de los programas de transferencia de ingresos a fin de adecuarlos a las necesidades locales.

II.1.c. Recursos

La realización de los objetivos que proponen los que sostienen la “visión regeneradora” requiere de recursos financieros, técnicos, humanos e institucionales.

Los *recursos financieros* requeridos incluyen tanto incrementos de fondos como cambios en la actual distribución de los mismos. Requieren aumentos de fondos en: el gasto social en general; los montos de las transferen-

cias de los programas de ingresos a personas; las partidas para recursos humanos en áreas sociales de la administración pública de todos los niveles de gobierno; y los fondos para fomento de la asociatividad de los beneficiarios de las políticas. En relación con los cambios en la distribución, los actores demandan modificaciones en: la forma en que se asignan fondos sociales, en particular que la distribución se haga en base a criterios técnicos antes que políticos y/o clientelísticos; la forma en que se realiza la asignación directa de fondos sociales a los municipios y a las organizaciones de base; y en la forma en que se asignan los fondos sociales de origen nacional a las provincias a fin de que éstas los distribuyan entre los municipios según criterios de focalización pre-establecidos.

Los *recursos técnicos* que se demandan incluyen el establecimiento de mecanismos de: relevamiento y procesamiento de información sobre necesidades sociales locales; medición de impacto de los programas sociales; seguimiento de las trayectorias de individuos o actores colectivos beneficiarios de programas sociales; y monitoreo de la ejecución del gasto social.

Los *recursos humanos* solicitados incluyen la demanda de profesionales para tareas de campo con familias en riesgo, monitoreo de la ejecución del gasto, promoción y seguimiento de emprendimientos productivos, capacitación en organización comunitaria, gestión de programas sociales financiados por organismos internacionales, y docencia especializada en oficios básicos para las escuelas técnicas.

Y los *recursos institucionales* requeridos comprenden la construcción de bases de datos de beneficiarios depuradas y unificadas, la creación de mecanismos de coordinación horizontales institucionalizados - entre agencias del mismo nivel de gobierno - y verticales - entre administraciones de distintos niveles de gobierno, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de decisión de los centros de integración o atención comunitaria, para hacer efectiva la descentralización de responsabilidades y la atención inmediata de problemas locales, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de decisión de los consejos consultivos, para hacer efectiva la participación de las organizaciones de base en el diseño y la implementación de las políticas, y el establecimiento de regímenes de regularización de tenencia y uso de tierras y edificios.

II.1.d. Dificultades

Los actores que sostienen la visión regeneradora entienden que hay cinco tipos de dificultades que obstaculizan su realización: a) problemas de coordinación entre niveles de gobierno, b) el deterioro de la cultura del trabajo, c) la falta de capacidades de los actores involucrados en las políticas sociales, d) la falta de información, y e) la captura política de los ámbitos de participación. Estos actores también detectan problemas específicos en la implementación de los emprendimientos productivos. En las páginas que siguen se consideran los problemas que involucra cada una de estas dificultades.

a) Los *problemas de coordinación entre niveles de gobierno* giran en torno de tres ejes: por un lado, problemas derivados de la centralización del diseño, la autoridad y el financiamiento de los programas en el gobierno nacional; por el otro, problemas que enfrentan los nive-

les subnacionales para adaptar la implementación de los programas; y finalmente problemas relacionados con la multiplicación de programas en cada jurisdicción.

Los problemas asociados con la centralización del diseño no permitirían la formulación de políticas flexibles y adaptables a las necesidades locales, lo cual conspiraría contra la eficacia de las políticas y contra la participación de los beneficiarios en los programas. Los actores critican la falta de autonomía de los gobiernos subnacionales para el desarrollo de políticas sociales porque esto los obliga a optar entre la adaptación de programas ofrecidos por el gobierno nacional a sus necesidades locales o la creación de políticas con sus propios pero menores recursos. Los actores también señalan que la centralización en la distribución de los fondos agudiza la dependencia política de los gobiernos provinciales y municipales y politiza la distribución del gasto social.

El segundo problema asociado con la centralización del diseño, la autoridad y el financiamiento se manifiesta en la adaptación forzada de los programas nacionales a las necesidades y restricciones locales. Esta adaptación elevaría los costos de transacción, en tanto obligaría a los funcionarios provinciales y municipales a invertir recursos en disputas burocráticas. Por otro lado, también incrementaría la politización de las relaciones intergubernamentales, entorpeciendo la formación de consensos en torno a criterios de focalización y seguimiento de los programas.

El tercer problema asociado con la centralización del diseño, la autoridad y el financiamiento se manifiesta en la multiplicación de programas en las jurisdicciones subnacionales. Cuando los niveles subnacionales de gobierno perciben a los criterios de focalización del gobierno central como restrictivos o insuficientes para sus necesidades locales, tienden a formular programas propios. El resultado de ello es la multiplicación de programas de características similares, lo cual generaría problemas de coordinación entre niveles de gobierno y conduciría a una *ineficiente distribución geográfica de recursos*. La consecuencia de esta ineficiente distribución sería la existencia de áreas donde abundarían programas y otras donde no existirían fondos suficientes para atender necesidades.

La multiplicación de programas generaría un problema adicional, asociado a la competencia entre las redes burocráticas que participan de la gestión y distribución de los fondos de los programas. Esta competencia impediría la *integración y complementación entre programas similares* y aumentaría los gastos de sostenimiento de las burocracias técnicas de los programas. Finalmente cabe notar que la diversidad y superposición de *programas también generaría problemas de información para los beneficiarios*. En tanto, según los actores, la información sobre los programas y sus requisitos circula de manera asimétrica y está encapsulada en las distintas redes burocráticas, se dificultaría el acceso a los beneficios y la participación de los beneficiarios en el proceso de las políticas.

b) Los actores que sostienen la “visión regeneradora” identificaron un segundo tipo de dificultades que denominaron el *deterioro de la cultura del trabajo*. Esta “pérdida del interés por trabajar” fue atribuida por los actores a: los incentivos de las políticas de transferencia de ingresos a las personas; la pérdida de capital social durante los años de desocupación, recesión y crisis; y al empleo de los beneficiarios de programas sociales por parte del propio Estado.

Según los actores entrevistados, el *diseño de las políticas de transferencia de ingresos a las personas* contendría incentivos contrarios a la promoción del trabajo y a la asociatividad de los beneficiarios. El trabajo resultaría desalentado como consecuencia de la oferta múltiple de programas sociales y por las dificultades inherentes al monitoreo de sus condicionalidades. Estas mismas razones desalentarían la asociatividad de los beneficiarios.

El deterioro de la cultura del trabajo también estaría asociado a la *pérdida de capital social*. La exclusión provocada por el desempleo, la recesión y el colapso macroeconómico habría generado la pérdida de habilidades de los trabajadores, y la erosión de prácticas asociativas vinculadas con los lugares de trabajo, con la disciplina y con la jerarquía en los procesos de producción. Todas estas pérdidas dificultarían la organización de los beneficiarios en torno a programas o iniciativas productivas y agudizarían la pérdida del capital social que les permitía definirse y actuar como trabajadores. En este nuevo contexto, los individuos ya no se percibirían como trabajadores y en consecuencia no actuarían como tales.

“Existe una fuerte competencia entre programas. Muchas veces desde la provincia se baja algún programa basado en tres herramientas (financiamiento, capacitación y asistencia técnica), pero desde Nación aparecen programas como el *Manos a la Obra* que no tienen tantas exigencias de capacitación y asistencia técnica, tienen financiamientos más flexibles y genera muchas disidencias porque nosotros pedimos muchas exigencias, pero otros reciben planes sin tantos requisitos.” (Subsecretario de Desarrollo Rural de una provincia norteña)

“El tema de la base de datos única en el país de la promoción y acción social es algo que es inevitable, no se puede avanzar en este tema si no tenemos una base única, que es muy difícil porque muchos municipios no tienen fax. Este es uno de los factores que me parecen importantes. Habría que tener un programa específico, si bien lo tiene Alicia Kirchner, es muy difícil porque acá hay organizaciones internacionales que bajan recursos al país, está el país con programas nacionales, las provincias con programas de acción social, después tenemos los municipios, las ONGs, las iglesias católicas y evangélicas que también hacen algún tipo de acción. (...) Lo que no hay es compartimiento de información, no hay articulación, no se comparte la información.” (Intendente del conurbano bonaerense)

El tercer factor que conspiraría contra la cultura del trabajo sería el *empleo de beneficiarios de programas sociales en la administración pública*. El empleo de beneficiarios en tareas de baja calificación, ligadas al mantenimiento urbano o a la obra pública, impediría la creación de sentimientos de pertenencia con las actividades realizadas y desincentivaría el interés por el trabajo. Por otra parte la expectativa de una eventual contratación efectiva en la administración pública desalentaría el trabajo asociativo y productivo de base así como la búsqueda de empleo en el sector privado de la economía.

c) Los actores que suscriben esta visión identificaron un tercer tipo de dificultad: la *falta de capacidades de los actores* para intervenir de forma eficaz en los procesos de la política social. Tres son las capacidades que habitualmente se consideran ausentes. En primer lugar, la *capacidad para el trabajo en grupo*: los actores se verían los unos a los otros - aunque no a sí mismos - como ineptos para trabajar en conjunto. En segundo lugar, la

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

capacidad para operar como emprendedores: los beneficiarios no sabrían cómo desarrollar estrategias de organización de la producción, de administración financiera, ni de comercialización de productos. Y en tercer lugar, la capacidad de gestión: los funcionarios carecerían de aptitudes técnicas y administrativas para asumir las responsabilidades de gestión propias de programas sociales complejos que incluyen componentes de capacitación en oficios, de capacitación en asociatividad, de comercialización, de seguimiento de impacto, de focalización en condiciones de vida, alimentación, educación, salud, etc.

d) La *carencia de información* para diseñar e implementar programas es la cuarta dificultad que mencionan los actores que suscriben a la visión regeneradora. La falta de información para el diseño de las políticas es atribuida a las estrategias de recolección de información que llevan adelante los organismos del gobierno nacional. Se aduce, por ejemplo, que el INDEC circunscribiría sus relevamientos a aglomerados urbanos lo cual resultaría en escasez de información sobre las realidades rurales que serían las que incentivarían las migraciones internas que generarían o agravarían los problemas de los centros urbanos. La falta de información respecto de la implementación de las políticas es atribuida a: la multiplicación de programas sociales, y a la competencia de redes burocráticas en las jurisdicciones. Las redes se percibirían a sí mismas como competidoras por recursos económicos y adhesiones políticas, motivo por el cual encapsularían la información e impedirían que esta llegue a los beneficiarios.

e) Los actores también reportan una quinta dificultad: la *captura de los ámbitos de participación* - tales como los consejos consultivos - por parte de los líderes políticos municipales o provinciales. La captura de estos foros tornaría ficticia e ineficaz a la participación, en tanto la información necesaria sobre las características de los programas no estaría disponible, lo cual obstaculizaría la participación efectiva de las organizaciones de base y de los beneficiarios mismos.

f) Finalmente, los actores también plantean dificultades en relación a la marcha de los emprendimientos productivos. Una de ellas es que los programas de política social que se promueven presupondrían que los merca-

dos en los cuales estos emprendimientos podrían insertarse son similares en todo el país - i.e. que el mercado de una pañalera en Salta es similar al de una pañalera en Chubut. Otra dificultad registrada concierne al rol del Estado como comprador de los productos de estos emprendimientos. Propiciar emprendimientos que se sostienen a partir de compras estatales desincentivaría la expansión hacia el mercado abierto y la innovación en productos y conspiraría contra la sustentabilidad de los emprendimientos. Por último, los actores también mencionan dificultades que derivan del estatuto legal de los emprendimientos. Dado el tamaño y naturaleza asociativa de estas iniciativas, las mismas no se adecuarían a las figuras jurídicas disponibles en la legislación laboral, previsional e impositiva. Esto dificultaría la realización de contratos y colaboraría con el mantenimiento de la informalidad previsional y laboral.

II.1.e. Variantes de la Visión Regeneradora

Las visiones sobre la política social no son homogéneas; es posible reconocer en ellas algunas variaciones. Estas variaciones surgen de agrupar algunas prioridades y medidas que tienen afinidades específicas. Aquí se describen las tres variantes que corresponden a la visión regeneradora y más adelante se hace lo propio con las correspondientes a la visión derivada.

La visión de la política social como *regeneradora de lazos sociales* presenta tres variantes. Estas manifestaciones se diferencian por el tipo de vínculo social que cada una de ellas considera debe ser prioritariamente regenerado. Para los actores que sostienen la variante *solidaria de base*, el vínculo social que prioritariamente debe regenerarse es el que se establece entre los individuos y su comunidad inmediata (la familia, el barrio, la ciudad); los que sostienen la variante *laborista solidaria* entienden que es prioritario recomponer el vínculo de los individuos con el mundo del trabajo, pero con un mundo del trabajo protegido de la competencia abierta en el mercado y finalmente, los que sostienen la variante *laborista competitiva* consideran que debe priorizarse la regenerar el vínculo de los individuos con el mercado laboral abierto. Cabe señalar, no obstante, que a la hora de construir coaliciones de apoyo las convergencias entre los actores que suscriben a la

visión regeneradora superan las diferencias que a continuación se describen.

La *variante solidaria de base* se distingue por el énfasis que asigna a la necesidad de regenerar el vínculo social entre los individuos y su comunidad inmediata: la familia, el barrio, la ciudad. Para esta variante, la política social debería orientarse a reparar los lazos familiares, estimular la asociatividad e integrar a los pobres y empobrecidos a la trama urbana de servicios. Las prioridades de política social para esta variante, entonces, estarían centradas en: la nutrición y la promoción de la comensalidad en familia; la contención de niños, jóvenes y adultos mayores; la integración territorial; y la modificación de las políticas de transferencia de ingresos para que los programas fomenten la integración social. Las medidas preferidas en esta variante son: la eliminación de comedores comunitarios; la universalización y gratuidad de servicios comunitarios; el desarrollo de infraestructura urbana para barrios pobres y asentamientos; la creación de centros de atención comunitaria; y la modificación de los criterios de focalización vinculados a la pobreza estructural para ampliar el número de beneficiarios de programas sociales. La variante solidaria de base es sostenida principalmente por funcionarios de las áreas de Desarrollo Social de los distintos niveles de gobierno y por representantes de la Iglesia Católica y de sus organizaciones sociales.

La segunda variante dentro de la visión regeneradora de la política social, la *laborista solidaria*, se caracteriza por enfatizar la necesidad de regenerar el vínculo de los individuos con el mundo del trabajo, pero con un mundo del trabajo protegido de la competencia abierta en el mercado. Para esta variante, la política social debería orientarse a fomentar la asociatividad de los individuos en emprendimientos productivos de utilidad para la comunidad inmediata en que se habita. Las prioridades de política social para esta variante, por consiguiente, serían: la promoción de una economía solidaria basada en emprendimientos productivos de micro o pequeña escala; la generación de ámbitos institucionales de participación de los pobres y empobrecidos en la formulación, el diseño e implementación de políticas; y la modificación de las políticas de transferencia de ingresos para que los programas estimulen el trabajo

productivo. Las medidas preferidas en esta variante serían: el desarrollo de microemprendimientos tutelados; el reestablecimiento de escuelas técnicas; la construcción de capacidades asociativas; la incorporación de los municipios y las organizaciones de la sociedad civil al proceso de las políticas sociales. Esta variante es sostenida principalmente por funcionarios de las áreas de Desarrollo Social de los distintos niveles de gobierno y por organizaciones de la sociedad civil u organizaciones de base formadas por individuos de origen y trayectoria política social-cristiana.

Finalmente, la variante *laborista competitiva*, enfatiza la necesidad de regenerar el vínculo de los individuos con el mercado laboral abierto. Para esta variante, la política social debería orientarse a promover la asociatividad en emprendimientos productivos competitivos en el mercado. Las prioridades de política social para esta variante serían entonces: la promoción de una economía solidaria basada en emprendimientos productivos de micro o pequeña escala; y la generación de ámbitos institucionales de participación de los pobres y empobrecidos en la formulación, diseño e implementación de políticas. Las medidas preferidas en esta variante serían: el desarrollo de microemprendimientos tutelados; el reestablecimiento de escuelas técnicas; la construcción de capacidades asociativas; la creación de agencias de desarrollo productivo local; la incorporación de los municipios y las organizaciones de la sociedad civil al proceso de las políticas sociales. Esta variante es sostenida principalmente por funcionarios de las áreas de Desarrollo Social de los distintos niveles de gobierno y por organizaciones de la sociedad civil formadas por individuos de clase media-alta.

A modo de síntesis puede decirse que mientras la variante *laborista solidaria* busca recrear la cultura del trabajo bajo emprendimientos productivos orientados a la subsistencia total o parcialmente subsidiados por el Estado; la variante *laborista competitiva* pretende reconstruir los lazos propios del mercado laboral ordinario. Para lograr sus objetivos, los actores que sustentan la variante *laborista solidaria* propician el otorgamiento de aportes financieros para el sostenimiento de los emprendimientos productivos o la creación de mercados protegidos en el sector público para colocar sus productos. Por su parte, los actores que sustentan la

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

variante *laborista competitiva*, consideran que los emprendimientos a crearse deberían estar en condiciones de someterse a los riesgos y a la disciplina de la competencia en mercados abiertos, para lo cual proponen detectar y apoyar oportunidades de negocios y ventajas comparativas desde el nivel local.

II.2. LA POLÍTICA SOCIAL COMO DERIVACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. CREANDO OPORTUNIDADES

Los actores que suscriben a la visión derivada entienden que la política social está subordinada a los objetivos de la política económica. La misión de la política social es contribuir a que la política económica realice sus metas de crecimiento económico y distribución del ingreso, y por lo tanto la política social debería preparar a los distintos sectores sociales para aprovechar el derrame o para participar en la producción del crecimiento. Cuando la política económica prescribe que los frutos del crecimiento se derramarán espontáneamente, la misión de la política social debería ser preparar a los estratos más bajos para aprovechar el derrame. Cuando la política económica prescribe, en cambio, que el crecimiento ha de resultar de la cooperación de los diferentes estratos socioeconómicos, la misión de la política social debería ser dotar a los diferentes estratos de las herramientas necesarias para participar en la producción del crecimiento. Es la orientación de la política económica, esto es, el tipo de crecimiento económico buscado - más o menos intensivo en mano de obra, más o menos orientado al mercado interno. - lo que determina el contenido de la política social que se deriva. A continuación se describen los elementos que caracterizan a esta visión así como las prioridades, medidas, recursos y dificultades asociadas a la misma.

Quienes sostienen esta visión conciben a la política social como íntimamente ligada al crecimiento económico. Por una parte, porque entienden, que el crecimiento económico es la condición necesaria para la resolución de los principales problemas sociales - como la pobreza, la violencia, la anomia, etc.. Por otra parte, porque entienden que el crecimiento permite resolver esos problemas sociales en tanto genera empleo, lo cual

brinda a los individuos medios para subsistir y progresar. Y por último, porque creen que la política social es el instrumento que debería ayudar a que el crecimiento y el empleo hagan su parte. El nudo organizador de la política social es, entonces, el empleo y la función de la política social es asegurar que los que tengan necesidades tengan la oportunidad de satisfacerlas por su propio esfuerzo. Las necesidades no constituyen aquí derechos a ser satisfechos, en este caso la política debe crear oportunidades para que se puedan satisfacer necesidades. La política social debería garantizar las oportunidades - i.e. debería garantizar que todos tengan un piso de capacidades como para aspirar a obtener un empleo y a participar, a través de éste, en la producción y la recolección de los frutos del crecimiento.

El horizonte implícito en esta visión es la incorporación de los necesitados al mercado de trabajo formal y su correspondiente acceso a servicios de salud y seguridad social. Este horizonte no constituye una meta, sino un ideal. Si bien todos deberían tener la oportunidad de trabajar y progresar, esto no implica que todos podrán hacerlo. Por consiguiente, quienes sostienen esta visión distinguen entre trabajadores empleables/reinsertables y trabajadores no empleables/no reinsertables en el mercado laboral. Los reinsertables son aquellos con capacidades adquiridas como para desempeñarse en los puestos de trabajos disponibles o aquellos capaces de adquirir las capacidades necesarias para hacerlo. Los no reinsertables son aquellos que habrían padecido una pérdida de su capital social y cultural de tal magnitud que ya no estarían en condiciones de adquirir las habilidades que el mercado de trabajo requiere. Típicamente, los individuos reinsertables serían aquellos trabajadores calificados con desempleo reciente o un extenso historial laboral en su especialidad y los jóvenes que aún no ingresaron al mercado de trabajo. El grupo de los no reinsertables, por su parte, estaría constituido por los individuos no calificados, con historias laborales erráticas, los desempleados de larga data con calificaciones desactualizadas y los jefes de familias numerosas.

La distinción entre trabajadores empleables y no empleables permite entender por qué para esta visión las intervenciones focalizadas son también una opción aceptable y necesaria. En tanto la población sea heterogénea, las políticas deberían ser específicas para cada segmento.

El segmento prioritario serían los trabajadores reinsertables y la política social debería concentrarse en mejorar su empleabilidad - i.e. en otorgarles las capacidades adecuadas para ampliar sus oportunidades de obtener y mantener un empleo. Sin embargo, también entienden que es necesario realizar intervenciones focalizadas para los trabajadores no reinsertables. Estas intervenciones focalizadas se superponen con las preferidas por los que sustentan la visión regeneradora. Por lo tanto, si bien las transferencias y subsidios no son el eje central de la política social que proponen, los que sustentan esta visión también reconocen la necesidad de llevar adelante actividades de contención y asistencia a personas o familias. Cabe notar, sin embargo, que en tanto el empleo es el eje que organiza la política social en esta visión, las intervenciones orientadas a los trabajadores no reinsertables ocupan un lugar secundario y son escasamente mencionadas por los actores cuando manifiestan sus prioridades o proponen medidas concretas.

En este caso también las tareas a desempeñar por el Estado se distinguen según el nivel de gobierno. Para los que proponen esta visión, al Estado nacional le competirían las tareas de: establecer los parámetros de política económica, que definen el perfil de la demanda laboral; planificar, en conjunto con los niveles provinciales y municipales de gobierno, las líneas estratégicas de política social local a fin de ajustarlas a los parámetros de política económica; financiar las intervenciones de política social a realizar por los niveles subnacionales; y cooperar con los niveles subnacionales en la regulación del mercado de trabajo - más específicamente, en el combate al trabajo informal. Las funciones que asignan a los niveles subnacionales incluirían: facilitar herramientas a los trabajadores para incrementar su empleabilidad; articular la oferta y la demanda laborales; y regular el funcionamiento del mercado de trabajo.

Los actores que típicamente sostienen esta visión son: los funcionarios de las áreas de Trabajo y Producción de los distintos niveles de gobierno; los representantes del sector empresario, particularmente de la pequeña y mediana empresa; las organizaciones de base formadas por individuos de origen y trayectoria de izquierda socialista; y los sindicatos de orientación socialista.

“La forma natural de salir de la pobreza es la creación de empleo. (...) La forma natural de resolver los problemas de la pobreza es la creación de riqueza. Y la creación de riqueza depende de algunas cosas básicas: transferencia de capital humano a las actividades productivas, incorporación de tecnología...” (Presidente de una sede regional de la Unión Industrial)

II.2.a. Prioridades

Las prioridades identificadas por los que suscriben a esta visión enfatizan la necesidad de crear condiciones para facilitar el empleo formal. Las prioridades tienden a subrayar la necesidad de capacitar a los trabajadores, de articular la oferta y demanda laboral, estimular el desarrollo productivo y formalizar el empleo.

En particular, las prioridades señaladas incluyen:

Capacitación de los trabajadores reinsertables: se trata de mejorar la calificación de los trabajadores en condiciones de reinsertarse en el mercado laboral a fin de adecuar sus capacidades a las demandas de los procesos de producción. Se supone que los trabajadores reinsertables no consiguen empleo porque carecen de capacidades actualizadas - dificultad que la capacitación permitiría superar.

Articulación de la oferta y demanda laborales: se trata de coordinar las necesidades de trabajadores demandados por las empresas con la oferta de trabajadores disponible o susceptible de ser generada. Esta prioridad supone que en el mercado laboral hay información imperfecta y asimétrica; que es costoso para los trabajadores y para los empresarios resolver por sí solos tales asimetrías e imperfecciones de información; y que la oferta de trabajadores para abastecer la demanda laboral calificada e insatisfecha no se generará espontáneamente. La articulación de la oferta y demanda laborales supondría no sólo conectar a los trabajadores que buscan empleo con los empresarios que lo demandan sino también coordinar con el sector empresario los contenidos de capacitación a impartir a fin de generar una oferta laboral adecuada a las necesidades de la demanda.

2
4
6
8
10
12
14
16
18
20
22
24
26
28
30
32
34
36
38
40
42
44
46
48

Formalización del trabajo: se trata de que los trabajadores empleados sean declarados ante las autoridades impositivas y previsionales y que los empleadores realicen los pagos de impuestos y contribuciones de seguridad social que correspondan. Esta prioridad tiene dos supuestos: que las empresas tienen fuertes incentivos para incorporar trabajadores de manera informal, y que bajo ciertas condiciones - como el trabajo estacional o la condición de beneficiario de algún programa de transferencia de ingresos - los propios trabajadores tienen incentivos para aceptar la informalidad. Esta prioridad apunta a mejorar las oportunidades de los trabajadores para apropiarse de parte de los frutos del crecimiento en tanto la formalidad del empleo mejora las condiciones de estabilidad, derechos y beneficios de seguridad social y tiende a elevar el nivel de vida en el mediano y largo plazo.

Promoción de la industrialización: se trata de promover la instalación de industrias que desarrollen actividades intensivas en mano de obra. El supuesto es que tales industrias, por su condición de beneficiarias de la promoción estatal, sólo incorporarían trabajadores de manera formal lo cual permitiría ampliar las oportunidades de empleo y estimular el crecimiento de la economía.

Planificación y estímulo del desarrollo productivo local: se trata de detectar y asistir el desarrollo de oportunidades de negocios en el nivel local que permitan la integración de cadenas de valor, y el progreso de las actividades de residentes en el municipio. Se supone que las empresas no pueden afrontar los costos de información y organización requeridas lo cual estaría provocando la pérdida de oportunidades para la generación de empleo y crecimiento económico locales.

Provisión de infraestructura para la producción: se trata de proveer a las provincias y localidades de infraestructura urbana, vial, portuaria y de comunicaciones adecuada para incentivar las inversiones y la radicación de actividades intensivas en mano de obra. Esta prioridad supone que se están perdiendo oportunidades de inversión y empleo por falta de infraestructura adecuada.

Reorientación de las políticas de transferencia de ingresos hacia la capacitación para la reinserción laboral: se trata de

“Lo que tenés que hacer es invertir en infraestructura que te permita generar competitividad en aquellos lugares más retrasados para poder lograr que se generen actividades productivas y que la gente no tenga que migrar”. (Presidente de una sede provincial de la Federación Industrial)

reformular los programas de transferencia condicionada de ingresos a fin de lograr, simultáneamente, varios fines: que su población objetivo sean los trabajadores reinsertables; que las contraprestaciones consistan en cursos de capacitación acordes con las necesidades y potencialidades productivas locales; que la provisión de capacitaciones esté coordinada con la colocación de trabajadores en empleos formales; y que las autoridades controlen que los beneficiarios estén siendo incorporados como trabajadores formales. El objetivo de esta prioridad es convertir a los programas de transferencia de ingresos en un instrumento para la incorporación de trabajadores reinsertables en el mercado formal.

II.2.b. Medidas

Las medidas propuestas por los actores que sostienen la visión derivada son consistentes con las prioridades enunciadas e incluyen propuestas tales como el restablecimiento de la educación técnica, la coordinación de las capacitaciones entre los actores económicos interesados, y el fortalecimiento de los gobiernos locales para planificar políticas productivas. Se especifica a continuación cada una de las medidas propuestas.

Reestablecimiento de escuelas técnicas: consiste en recrear las escuelas técnicas de capacitación en oficios básicos - como mecánica, metalurgia, electricidad, plomería, etc. Si bien esta medida es idéntica a una de las propuestas por los que suscriben a la “visión regeneradora”, los objetivos buscados en este caso son distintos. Mientras que para la “visión regeneradora” el objetivo es brindar herramientas para llevar adelante emprendimientos de economía solidaria, para la “visión derivada” las escuelas buscan actualizar capacidades para la inserción en el mercado laboral formal.

Coordinación de las capacitaciones entre Estado, empresarios y trabajadores: la medida requiere que el Estado detecte la especificidad de la demanda laboral del sector empresario y coordine con éste y con los trabajadores - sindicalizados o encuadrados en organizaciones de base - los contenidos de las capacitaciones necesarias, los cupos por cada curso de capacitación, y la inserción laboral de los capacitados. Esto podría realizarse, en el marco del Seguro de Empleo y Capacitación, a través de las oficinas de empleo municipales o por intermedio de los Consejos Consultivos municipales. En todos los casos se requeriría la elaboración, por parte de las autoridades públicas, de una historia laboral de los trabajadores a ser capacitados, para determinar los contenidos de las mismas y facilitar el seguimiento de la trayectoria laboral de los beneficiarios. Las capacitaciones deberían realizarse en el lugar de trabajo para familiarizar a los trabajadores con el ámbito natural y la disciplina propia de los procesos de producción. Con esta medida se busca capacitar a los trabajadores reinsertables, coordinar la oferta y demanda laborales, y formalizar el trabajo.

Subsidio a la incorporación de nuevos trabajadores: la medida requiere que el Estado financie, por un tiempo determinado, las cargas sociales de los nuevos trabajadores que incorporan las empresas. Al expirar ese período, las empresas deberían asumir las cargas sociales de los mismos y no despedirlos salvo justa causa. La medida podría tener lugar a través de créditos fiscales directos, o vía la reasignación de fondos que actualmente se destinan a programas de transferencia de ingresos. La medida permitiría promover la formalización del trabajo, la industrialización y estimular el desarrollo productivo local.

Promoción fiscal para la instalación de industrias intensivas en mano de obra y/o en zonas rurales: consiste en otorgar exenciones impositivas o créditos blandos a aquellas inversiones orientadas a instalar industrias intensivas en mano de obra y/o industrias en zonas rurales. Las exenciones deberían concederse por tiempo determinado y estar atadas a la formalización de los trabajadores. Las empresas beneficiarias deberían ser intensivas en mano de obra para maximizar la incorporación de trabajadores reinsertables, o residir en zonas rurales para incentivar la permanencia de los habitantes en esas localidades y desalentar su migración a los centros urbanos. Se

trata de satisfacer las prioridades referidas a la formalización del trabajo, la promoción de la industrialización y del desarrollo productivo local.

Capacitación a empresarios, sindicalistas y desocupados en el combate al trabajo informal: consiste en realizar talleres de capacitación y concientización respecto de los perjuicios del trabajo informal y sus consecuencias legales y sociales con empresarios, sindicalistas y trabajadores desocupados. Los talleres deberían focalizarse en las actividades que utilizan mano de obra estacional y en aquellas cuyo mercado es altamente competitivo.

Regionalización productiva: consiste en organizar a los municipios y provincias en regiones a fin de que planifiquen su desarrollo productivo, identifiquen las necesidades de infraestructura, establezcan las actividades a promover, detecten las capacidades laborales que necesitan, y organicen sobre esas bases esquemas de promoción fiscal para inversiones en infraestructura e instalación de empresas. La medida apunta a satisfacer las prioridades de planificación y estímulo del desarrollo productivo local, la provisión de infraestructura para la producción, la promoción de la industrialización, la formalización del trabajo, la articulación de oferta y demanda laborales.

Institución de las capacitaciones laborales como únicas contra-prestaciones de los programas de transferencia de ingresos a personas: consiste en condicionar las transferencias de ingresos a personas al cumplimiento exitoso de cursos de capacitación acordados entre oficinas de empleo, empresarios y beneficiarios. Se trata de satisfacer las prioridades de capacitación de trabajadores reinsertables y de reorientar las políticas de transferencia de ingresos a fin de promover la capacitación para la reinsertación en el mercado laboral formal.

Fortalecimiento de las oficinas de empleo de los municipios: consiste en ampliar las capacidades institucionales y los recursos humanos y financieros de las oficinas de empleo de los municipios de manera de que tengan autoridad y autonomía para: determinar, en coordinación con empresarios y beneficiarios, los contenidos de los cursos de capacitación; mediar y hacer el seguimiento de las contrataciones de los trabajadores capacitados; colaborar con la policía del trabajo en el combate al tra-

“Estamos en el medio de la transición, pero no es la Argentina en la cual se le enseñaba a hacer sombreros a la gente cuando ya no se usaban más sombreros. Yo pongo ese esquema porque es lo que ocurre. Se capacita a la gente quizás en temas que el mercado no está necesitando. Nosotros tenemos que ver primero el mercado y capacitar en función de eso”. (Intendente de partido de la zona sur del conurbano bonaerense)

bajo informal. La medida busca satisfacer las prioridades de capacitación de trabajadores reinsertables, de articulación de la oferta y demanda laboral, y de formalización del trabajo.

II.2.c. Recursos

La realización de los objetivos que sostiene la visión derivada requiere

a) *Recursos financieros para:* realizar las capacitaciones a trabajadores; promover la instalación de industrias; y subsidiar la incorporación de trabajadores.

b) *Recursos humanos de personal especializado para:* tareas de policía del trabajo, para; detectar demanda laboral en el sector empresario y coordinar con sindicatos y beneficiarios capacitaciones, colocaciones; y asesoramiento técnico a empresarios y para la presentación de proyectos de inversión en programas de incentivos fiscales.

c) *Recursos institucionales* tales como: legislación orientada a promover la instalación de industrias; un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos asociado a una distribución de servicios sociales y a una planificación integral para el desarrollo económico de las regiones;; instancias de diálogo y concertación para la planificación del desarrollo provincial y regional.

a) *Recursos de infraestructura:* vial; portuaria; de manejo de riego y sequía; y de comunicaciones para atender las necesidades de producción, de planificación y de estímulo del desarrollo productivo local.

II.2.d. Dificultades

Los actores que sostienen la “visión derivada” identifican cinco dificultades para la realización de sus objetivos: a) problemas de coordinación entre Estado, empresarios, sindicatos y beneficiarios; b) obstáculos a la inserción en el mercado laboral formal; c) obstáculos a la formalización del trabajo; d) falta de información para la planificación productiva y la articulación de la oferta y demanda laboral; e) falta de visión estratégica del sector empresario; y f) captura política de las agencias estatales coordinadoras de las capacitaciones.

a) Los problemas de coordinación entre Estado, empresarios, sindicatos y beneficiarios se concentran en torno a las capacitaciones y contrataciones. Los empresarios necesitan mano de obra calificada específica, pero no acuden al Estado para hacer conocer sus demandas. Los sindicalistas y las organizaciones de beneficiarios cuentan con trabajadores en condiciones de ser capacitados para abastecer la demanda de trabajo, pero no acuden al Estado ni a los empresarios para determinar cómo adecuar la oferta laboral a la demanda. El Estado tiene capacidades institucionales y recursos financieros para coordinar la oferta y demanda laboral, pero no vincula a sindicalistas ni beneficiarios con los empresarios para elaborar el contenido de las capacitaciones, ni realiza el seguimiento y control de la trayectoria laboral de los capacitados. Estos problemas de coordinación tendrían varias consecuencias: insuficiencia de recursos humanos y financieros para capacitar a beneficiarios potenciales; falta de correspondencia entre los contenidos de las capacitaciones y las demandas específicas de los procesos productivos; falta de atención a los intereses de los beneficiarios a la hora de planificar las capacitaciones; y asimetrías de información que dificultan el acceso a las capacitaciones. Este conjunto de problemas conspiraría contra la capacitación de trabajadores reinsertables, la articulación de la oferta y demanda laborales y la formalización del trabajo.

b) Los obstáculos que dificultan la inserción de los trabajadores en el mercado formal son de diversa naturaleza. Se consideran en primer lugar aquellos vinculados a las políticas de transferencia de ingresos a personas. La estructura de incentivos de los programas nacionales preexistentes - como el Plan de Jefas y Jefes de Hogar

Desocupados - habría dado lugar a la permanencia de beneficiarios en los programas como estrategia de maximización de ingresos. Dado que los beneficios se dan de baja cuando un trabajador se incorpora al mercado laboral formal, los beneficiarios tendrían incentivos para buscar o aceptar trabajos informales a fin de sumar retribuciones. Por otra parte, los programas del nivel nacional presentados como salidas a los programas preexistentes -i.e. Familias para la Inclusión Social y el Seguro de Empleo y Capacitación - excluyen a los trabajadores que no eran parte del programa original. Así, pues, sería probable que contingentes de trabajadores reinsertables no perciban tener incentivos suficientes para buscar o aceptar trabajos formales, y que otros contingentes nunca accedan a las capacitaciones necesarias como para disfrutar de oportunidades de inserción laboral. La combinación de estos dos efectos conspiraría contra la posibilidad de reorientar eficazmente las políticas de transferencia de ingresos hacia la reinsertión laboral formal.

Otro obstáculo que enfrenta la inserción laboral en el mercado formal se deriva del deterioro de las capacidades de los trabajadores dado el tiempo transcurrido fuera del mercado de trabajo, y en particular del mercado de trabajo formal. En tanto en este sector del mercado laboral las innovaciones de los procesos productivos serían más frecuentes, la brecha de capacidades a reducir para reinsertarse crecería lo cual, a su vez, disminuiría las posibilidades de reinsertión.

Un tercer obstáculo para la inserción laboral en el mercado formal se relaciona con la brecha salarial. Dado que los trabajadores formalizados deben realizar aportes a la seguridad social y, eventualmente, también a los sindicatos; la formalización generaría una brecha salarial desfavorable en comparación con el ingreso de los trabajadores informales.

Un cuarto obstáculo que dificulta la inserción laboral formal se vincula con las carencias de las escuelas técnicas. La falta de recursos humanos para impartir los cursos obstaculizaría el funcionamiento de estas escuelas e impediría que las brechas de capacidad entre los trabajadores y las demandas específicas de los procesos de producción actuales sean satisfechas y se adapten a las necesidades productivas de las empresas.

Por último, cabe consignar que también existen obstáculos políticos que dificultan la inserción laboral formal. Los incentivos selectivos que sostienen la acción colectiva de los líderes de los movimientos piqueteros descansan en el control de la distribución de beneficios de los programas de transferencia de ingresos. La implementación de políticas orientadas a la salida de estos programas, vía la reinsertión laboral formal, implica despojaría a estos movimientos de uno de los recursos que los sostienen. Por consiguiente, en la medida en que los líderes de estos movimientos resulten exitosos en reinsertar a sus miembros en el mercado laboral formal, la magnitud de la membresía que les provee influencia decrecería. Algo similar sucedería con los funcionarios municipales que controlan la distribución de estos beneficios.

c) Los obstáculos a la formalización del trabajo identificados por los actores que sostienen la visión derivada son cuatro. Dos tienen carácter legal: la prohibición de inspeccionar domicilios privados de oficio, lo cual induciría a las empresas evasoras a utilizar precisamente este tipo de domicilios para ocultar sus actividades; y la contratación por las empresas evasoras de personal temporario tercerizando - vía empresas proveedoras de recursos humanos. El tercer obstáculo que dificulta la formalización de los trabajadores deriva de la colusión entre sindicatos y empresarios. Estos últimos suelen argumentar que la incorporación de trabajadores informales permite sostener la ecuación financiera por la cual los formalizados disfrutan de ciertos niveles salariales y beneficios. El cuarto obstáculo identificado es la percepción empresaria de que los costos de transacción para el despido de trabajadores ineficientes son elevados. Este argumento los induciría a no capacitar y a contratar personal que no incorporarían a la planta permanente.

d) La cuarta dificultad identificada por los actores es la falta de información para la planificación productiva y para la articulación de oferta y demanda laborales. Según los actores entrevistados no existe información adecuada que permita identificar oportunidades de negocios y detectar problemas de oferta y demanda laborales, ni hay tampoco evaluación y/o seguimiento de los beneficiarios de políticas de transferencia de ingreso que permitan distinguir entre trabajadores

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

“Nosotros tenemos más de una década de gente que tenemos desocupada y que vive de planes. No tenés cultura del trabajo, no te respetan los horarios. La gente tiene alguna changa e inmediatamente se te va. Porque hoy tenés 10% de desocupación y necesitás gente que tiene más de una generación de vivir de planes sociales, [con] lo cual es muy difícil aferrarla a una nueva estructura educativa al principio y laboral después. (...) Ante el crecimiento de la industria la gente que estaba más cerca y que había perdido el trabajo más cercanamente y por ende tenía la cultura del trabajo se inserta. Ahora lo que está quedando es lo que cuesta”. (Director de la fundación de un importante sindicato)

“Todo ese tipo de planes [como el plan trabajar o el jefes y jefas] se han convertido como una especie de participación de desocupados como empleados de la administración pública, por la estabilidad. La administración pública tiene estabilidad plena, la única forma que un empleado deje de serlo es haber cometido una falta que remite su desplazamiento de la administración pública. Este esquema de estabilidad genera por un lado que todos quieran ser empleados públicos porque con mínimos cumplimientos siempre van a conservar el empleo. (...) El plan de empleo se ha convertido como una especie de participación del trabajador como empleado público porque yo mientras no cambie mi situación social tengo el plan.” (Ministro de Gobierno, Trabajo y Justicia de una provincia austral)

reinsertables y no reinsertables. Estas carencias impedirían planificar las políticas orientadas a estimular la industrialización, el desarrollo local y las capacitaciones de trabajadores. Y obstaculizarían además la articulación de oferta y demanda laborales y la planificación y estímulo del desarrollo productivo local.

e) La última dificultad que, según los actores que sostienen la visión derivada, entorpece la realización de los objetivos de esta visión se relaciona con la captura política de las agencias estatales que coordinan las capacitaciones laborales. Los actores entienden que la orientación de las decisiones y de la distribución de recursos de estas agencias - i.e. subsidios y cupos para capacitaciones - se guían por criterios de lealtad política antes que por criterios técnicos asociados a la identificación objetiva de necesidades. Dicha captura política obstaculizaría la capacitación de los trabajadores reinsertables y la articulación de oferta y demanda laborales.

Los actores no identificaron, en cambio, dificultades que obstaculicen la realización de prioridades tales como la provisión de infraestructura para la producción o la reorientación de las políticas de transferencia de ingresos hacia la reinserción laboral, pese a haber formulado demandas de recursos o propuestas de medidas asociadas a estas prioridades.

II.2.e. Variantes de la Visión Derivada

Al igual que en el caso de la visión regeneradora, la visión de la política social como *derivación de la política económica* también presenta variantes. Las variantes de esta visión, denominadas reactiva y proactiva, se distinguen por el diferente rol que los actores asignan a la política económica para distribuir los beneficios del crecimiento.

Los actores que suscriben la variante *reactiva* consideran que los frutos del crecimiento se distribuyen por derrame desde los sectores socioeconómicos de mayores ingresos hacia los de menores ingresos. Para esta variante, la función central de la política social sería, entonces, facilitar el derrame. Y para lograr esta meta se considera necesario estimular la actividad económica y preparar a la mano de obra para aprovechar tal estímulo. Las prioridades de política social para esta variante serían, por consiguiente, aquellas relacionadas con la promoción de la industrialización, la provisión de infraestructura para la producción, la capacitación de trabajadores reinsertables y la reorientación de las políticas de transferencia de ingresos hacia la capacitación para la reinserción laboral. Las medidas preferidas para los que suscriben a la variante reactiva de la visión derivada serían: la regionalización productiva; la pro-

moción fiscal para el establecimiento de nuevas actividades; el subsidio a la incorporación de nuevos trabajadores en las empresas; la institución de las capacitaciones laborales como únicas contraprestaciones en los programas de transferencia de ingresos; y el reestablecimiento de las escuelas técnicas. Esta variante es sostenida principalmente por empresarios, por funcionarios de las áreas de Producción o Economía de los niveles provincial y municipal de gobierno, y por partidos de oposición al PJ del centro hacia la derecha.

La variante *proactiva* entiende, en cambio, que para distribuir los frutos del crecimiento es necesario dotar a los diferentes estratos socioeconómicos de herramientas para aprovechar los ciclos económicos positivos. Para esta variante, entonces, la política social debería generar capacidades y oportunidades que sustenten círculos virtuosos de trabajo, consumo y producción. Las prioridades de política social para esta variante serían: la capacitación de trabajadores reinsertables, la reorientación de las políticas de transferencia de ingresos hacia la capacitación para la reinserción laboral, la articulación de la oferta y demanda laborales y la formalización del trabajo. Las medidas preferidas por los que suscriben esta variante serían: el fortalecimiento de las oficinas municipales de empleo; la institución de las capacitaciones laborales como únicas contraprestaciones en los programas de transferencia de ingresos; la coordinación de las capacitaciones entre Estado, empresarios y trabajadores; la capacitación a empresarios, sindicalistas y desocupados en el combate al trabajo informal; el reestablecimiento de escuelas técnicas; y la regionalización productiva. Esta variante es sostenida principalmente por funcionarios de las áreas de Trabajo de los distintos niveles de gobierno, por organizaciones de base formadas por individuos de origen y trayectoria de izquierda socialista y por sindicatos de orientación socialista.

Cabe recordar, sin embargo, que tanto para los actores que suscriben a la variante reactiva como para quienes adhieren a la variante proactiva, la política social debe ser consistente con la política económica y contribuir a que ésta produzca los efectos distributivos que se propone. Sin embargo, mientras para los primeros ello implica que la misión de la política social es facilitar el derrame de los frutos del crecimiento que la política econó-

mica produce, para los segundos la tarea de la política social es generar capacidades y oportunidades para que los distintos estratos socioeconómicos participen del crecimiento y, por esa vía, puedan recoger sus frutos.

II.3. LA POLÍTICA SOCIAL COMO GARANTE DE DERECHOS UNIVERSALES. GARANTIZANDO DERECHOS

La tercera visión identificada concibe a la política social como garante de derechos universales. Para los actores que suscriben esta perspectiva, la misión de la política social es garantizar a todos los individuos un mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas. Ese mínimo constituye la base sobre la cual los individuos podrán desarrollar sus propias estrategias de vida. Al igual que en la descripción de las visiones anteriores en este apartado también se incluye la descripción de las prioridades, medidas, recursos y dificultades que caracterizan a la visión.

Quienes sostienen esta visión entienden que ese piso de ingresos y condiciones de vida digna constituye un derecho universal. Les corresponde a todos y, por ende, a todos se les debe satisfacer. La función de la política social sería, entonces, garantizar que tal derecho universal sea satisfecho. Los proponentes de esta visión no distinguen entre segmentos de beneficiarios y de no beneficiarios ya que todos tienen derechos y a todos debe darse satisfacción. Los derechos universales al ingreso y a condiciones de vida dignas definen la ciudadanía social: se trata, pues, de garantizar que todos sean ciudadanos. En este contexto, las intervenciones de política social no discriminarían positivamente a favor de los pobres, ni pretenderían ofrecer oportunidades a los trabajadores reinsertables o asistencia y contención a los no reinsertables. La ciudadanía social consistiría en la satisfacción de unos derechos universales y operaría, a la vez, como un dispositivo para la generación de lazos sociales y como una plataforma para la provisión de oportunidades individuales. La política social es vista, entonces, como una herramienta de integración y una base para el progreso.

Para esta visión, entonces, las políticas sociales universales serían preferidas a las focalizadas. Por un lado, por

razones de consistencia conceptual: sólo una política social universal podría realizar la misión de garantizar derechos universales. Por el otro, por razones operativas: los costos de organizar, administrar y controlar la focalización son percibidos como mayores a los de las políticas universales. Así, pues, para los que suscriben esta visión universalizar beneficios sería no solo moralmente virtuoso sino también operativamente más eficiente.

La instrumentación de la política social recae sobre el Estado nacional. Sólo el Estado nacional aparecería en condiciones de organizar, financiar y administrar políticas sociales que garanticen el derecho universal a un ingreso mínimo y a condiciones de vida dignas. Los costos y las economías de escala que esta política supone resultarían insostenibles para los estados subnacionales. Los niveles provincial y municipal de gobierno se reservarían la atención de problemas micro-sociales como la violencia, las adicciones, la delincuencia, etc. Se supone que la especificidad local de estos problemas requeriría de respuestas basadas en el conocimiento local.

Esta visión es sostenida por sindicatos socialdemócratas, partidos políticos y organizaciones de base con orientaciones ideológicas de izquierda o centro-izquierda. En el conjunto de los entrevistados estos actores constituyen una pequeña minoría; su escaso número y limitada inserción organizacional e institucional convierten a esta visión en significativamente menos representativa y relevante que las anteriores. Sin embargo, se entiende aquí que la perspectiva tiene suficiente presencia empírica e identidad conceptual como para ameritar su discusión.

II.3.a. Prioridades

Para la “visión garante” las prioridades que la política social debe atender son dos: universalizar la protección social y transformar a la protección en un derecho exigible.

Universalizar la protección social: se trata de proveer a todos los habitantes un ingreso mínimo, típicamente denominado *ingreso ciudadano o renta mínima de inserción*,

“Si alguien nace en este país tiene derechos, independientemente de que el padre tenga trabajo.” (Representante de una central sindical)

que les permita cubrir necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestimenta, etc. Esta prioridad tiene dos supuestos: por un lado, que la protección social equivale a asegurar condiciones de vida dignas; por el otro, que asegurar condiciones de vida dignas no equivale a proveer directamente bienes o servicios sino a brindar los medios para adquirirlos.

Transformar a la protección social en un derecho exigible: se trata de otorgar a la protección social el estatuto de un derecho legalmente garantizado, cuya vigencia pueda reclamarse y obtenerse ante las autoridades públicas. Esta prioridad tiene dos supuestos. Por un lado, que todos los habitantes, trátese de menores o mayores de edad, trabajadores formales o informales, reinsertables o no reinsertables, tienen derecho a la protección social. Por el otro, que es deber del Estado satisfacer ese derecho. En consecuencia desde esta perspectiva, la protección social es entendida como un derecho de ciudadanía, cuya satisfacción no admite excepción alguna.

La nutrición, la vivienda, la infraestructura de servicios básicos, la regularización de la tenencia de tierras, todas prioridades que podrían considerarse consistentes con una política social cuya misión es garantizar derechos universales, no son mencionadas por los actores que sostienen esta visión. Estas omisiones son congruentes con la idea de que los derechos de ciudadanía constituyen una plataforma para el desarrollo de estrategias individuales de vida, y no la realización misma de tales estrategias. En este sentido, las prioridades enunciadas por los actores que sostienen esta visión entienden que la misma es compatible con una economía de tipo capitalista de mercado⁶-tanto liberal como coordinada - antes que parte intrínseca de un orden económico socialista o capitalista de Estado.

II.3.b. Medidas

Las medidas propuestas por los actores que sostienen esta visión están estructuradas en torno de la idea de universalización de beneficios.

Institución de un ingreso ciudadano o renta mínima de inserción: consiste en asignar una transferencia monetaria a todos los habitantes, sin condiciones ni contraprestaciones, cuyo monto se ajustaría a la evolución del costo de una canasta de bienes y servicios estimada como suficiente para proveer condiciones de vida dignas. Esta medida supone que no todos los habitantes con derecho a cobrar el ingreso ciudadano efectivamente lo cobrarían: los estratos socioeconómicos superiores no lo harían, y la masa de fondos no utilizados podría destinarse a elevar el monto de las asignaciones o a garantizar la sustentabilidad financiera del esquema. Esta medida presenta una variante menos universalista: la asignación familiar por hijo menor de 18 años, la cual excluiría del universo de beneficiarios a los solteros, a las familias sin hijos y a los adultos mayores. Esta segunda variante tiene dos supuestos: uno, que la asignación de beneficios a los hijos menores de 18 años contribuiría a financiar su educación y, con ella, la adquisición de capacidades para desempeñarse como trabajadores; el otro, que con estos beneficios se abrirían posibilidades de capacitación que podrían quebrar la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Reforma impositiva: consiste en incrementar la carga tributaria sobre los contribuyentes individuales y las personas jurídicas de altos ingresos para financiar el ingreso ciudadano. Esta medida supone que tal incremento de la carga tributaria no redundaría en una disminución de la recaudación fiscal - por desinversión o evasión - ni en una reducción de la actividad económica.

Eliminación de los programas focalizados de transferencia de ingresos: consiste en reasignar los fondos que actualmente se destinan a transferencias focalizadas a personas para financiar la universalización de los beneficios de protección social. Esta medida supone una crítica a las políticas de transferencia de ingresos.

Según los actores que sostienen esta visión dichas políticas fueron útiles en situaciones de emergencia, pero deberían ser dejadas de lado porque al focalizar en poblaciones particulares no considerarían a la protección social como un derecho y estigmatizarían a sus beneficiarios.

Centralización de la gestión de la política social en el Estado nacional: consiste en concentrar el financiamiento y la autoridad política y administrativa sobre las políticas sociales en el Estado nacional. Esta medida implica que el nivel nacional de gobierno asume las responsabilidades de: formular las líneas estratégicas de la protección social universal; financiar las transferencias establecidas; y organizar y administrar la burocracia necesaria para lograr ese cometido. Ello supone que los niveles subnacionales de gobierno carecen de recursos financieros y de capacidades institucionales y organizativas suficientes como para afrontar las tareas que demandaría la universalización de la protección social.

II.3.c. Recursos

Los actores que sostienen esta visión no especifican, en general, demandas sobre recursos. Las menciones a los recursos necesarios para la realización de la misma suelen ser genéricas y carecen de detalle. Se mencionan recursos impositivos para financiar el ingreso ciudadano o sus variantes, o para organizar la burocracia necesaria para implementarlo; así como también para desarrollar las capacidades administrativas que requeriría el Estado nacional para llevar adelante la universalización de la protección social. No se demandan recursos humanos ni técnicos. Algunos actores entrevistados hacen especial mención de los recursos que se ahorrarían de realizarse esta política social. Sostienen que en tanto el acceso a un ingreso depende de la condición de ciudadano, y no de la de pobre o indigente, ya no sería necesario, emplear trabajadores sociales o técnicos para establecer si estos califican para recibir beneficios sociales ni monitorear si los programas están siendo adecuadamente focalizados.

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

“Si el acceso a un ingreso lo da la calidad de ciudadano y no el de pobre o indigente en donde se tiene que demostrar ese status, esto implica cambiar el modelo de gestión. Ya no sería necesario tener un batallón de trabajadores sociales o técnicos que califiquen si los indicadores dan para que determinada familia reciba el plan social.” (Presidenta de una ONG de centro izquierda de una provincia cuyana)

IV.3.d. Dificultades

Los actores que suscriben esta visión estiman que enfrentan dificultades conceptuales, institucionales, económicas y políticas para realizar la misma.

La dificultad conceptual se relaciona con el carácter dominante de que gozan en el país las políticas sociales focalizadas. En el paradigma focalizado, solo aquellos que no pueden obtener por sí mismos, de manera permanente o transitoria, los medios para garantizar su propia subsistencia tienen derecho a recibir beneficios sociales. Esa concepción es totalmente opuesta a lo que propone la visión de la política social como garante de derechos universales. En consecuencia, la primera dificultad que tendría que superar la “visión garante”, se relaciona con la necesidad de modificar radicalmente los supuestos y objetivos del paradigma dominante.

Las dificultades institucionales que enfrenta la realización de la visión garante también están asociadas a la vigencia del paradigma de las políticas focalizadas. Se señala que la descentralización en la implementación de políticas sociales habría generado: falta de coordinación entre los niveles de gobierno; dispersión de esfuerzos; fragmentación de programas; y proliferación de estructuras burocráticas paralelas. Por el otro, los que suscriben a la visión garante entienden que el formato descentralizado de gestión ha dado lugar a la asignación clientelista de beneficios. Estas dificultades institucionales impedirían la universalización de la protección social y su transformación en un derecho exigible.

Las dificultades económicas que enfrenta la realización de la visión garante están ligadas a las necesidades de financiamiento propias de un programa de ingreso ciudadano. En este punto, los actores indican como obstáculos la resistencia empresaria a una reforma impositiva que incremente la carga tributaria sobre los sectores de altos ingresos, y la imposibilidad de que todos los tesoros provinciales puedan recaudar fondos suficientes para financiar programas de ingreso ciudadano a escala provincial.

Las dificultades políticas que obstruyen la realización de la visión garante están vinculadas a la existencia de incentivos institucionales para la distribución clientelista de beneficios. En la medida en que esos incentivos proveen a líderes políticos locales, regionales y nacionales recursos con los cuales sostienen sus maquinas políticas, estos no tendrían motivos para proponer un esquema alternativo que elimine sus roles como distribuidores selectivos de beneficios.

Cuadro I: Las tres visiones de la política social: sus características

VISIÓN	DERIVADA	REGENERADORA	UNIVERSAL
Definición	Concibe a la política social como derivación de la política económica	Concibe a la política social como instrumento para la regeneración de lazos sociales quebrados	Concibe a la política social como garante de derechos universales
Prioridades	<p>1. Capacitación de los trabajadores reinsertables</p> <p>2. Articulación de la oferta y demanda laborales, con el objetivo de adecuar el tipo y la calidad de la oferta de trabajo a la demanda real</p> <p>3. Formalización del trabajo</p> <p>4. Promoción de la industrialización</p> <p>5. Planificación y estímulo del desarrollo productivo local</p> <p>6. Provisión de infraestructura para la producción</p> <p>7. Reorientación de las políticas de transferencia de ingresos hacia la capacitación para la reinserción laboral</p>	<p>1. Nutrición</p> <p>2. Promoción de la comensalidad en familia</p> <p>3. Contención de niños, jóvenes y adultos mayores</p> <p>4. Integración territorial: incorporar al tejido urbano a los pobladores que habitan en asentamientos o en barrios sin vías de comunicación y/o provisión adecuada de servicios sociales básicos</p> <p>5. Reparación de déficit habitacionales</p> <p>6. Participación: generar ámbitos institucionales para la participación de los pobres y empobrecidos en la formulación, el diseño y la implementación de políticas, y de instar a la efectiva participación en los mismos</p> <p>7. Promoción de una economía solidaria en base a emprendimientos productivos de micro o pequeña escala</p> <p>8. Modificación de las políticas de transferencia de ingresos a las personas, con el objetivo de que los programas sociales fomenten la integración social y el trabajo productivo</p>	<p>1. Universalización de la protección social</p> <p>2. Transformar a la protección social en un derecho exigible</p>
Medidas	<p>1. Reestablecimiento de escuelas técnicas</p> <p>2. Coordinación de las capacitaciones entre Estado, empresarios y trabajadores</p> <p>3. Subsidio a la incorporación de nuevos trabajadores</p>	<p>1. Eliminación de comedores comunitarios</p> <p>2. Universalización y gratuidad de servicios comunitarios, tales como guarderías infantiles, comedores escolares y salas de asistencia primaria en salud</p> <p>3. Provisión de micro-créditos para financiar emprendimientos productivos</p>	<p>1. Institución de un ingreso ciudadano o renta mínima de inserción</p> <p>2. Reforma impositiva</p> <p>3. Eliminación de los programas focalizados de transferencia de ingresos</p>

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

Cuadro I: Las tres visiones de la política social: sus características (cont.)

VISIÓN	DERIVADA	REGENERADORA	UNIVERSAL
Medidas	4. Promoción fiscal para la instalación de industrias intensivas en mano de obra y/o en zonas rurales	4. Reestablecimiento de escuelas técnicas	4. Centralización de la gestión de la política social en el Estado nacional
	5. Capacitación a empresarios, sindicalistas y desocupados en el combate al trabajo informal	5. Combate al trabajo infantil	
	6. Regionalización productiva	6. Construcción de capacidades asociativas mediante talleres de capacitación en auto-organización	
	7. Institución de las capacitaciones laborales como únicas contraprestaciones en los programas de transferencia de ingresos a personas	7. Desarrollo de micro-emprendimientos tutelados	
	8. Fortalecimiento de las oficinas de empleo de los municipios	8. Regularización de las tenencias de tierras	
		9. Vouchers para viviendas: con los que los beneficiarios de planes de viviendas puedan comprar materiales y construir su propia vivienda	
		10. Desarrollo de infraestructura urbana para barrios pobres y asentamientos	
		11. Creación de agencias de desarrollo productivo local	
		12. Creación de centros de integración comunitaria: centros de contención y promoción comunitaria donde se provean servicios de salud y nutrición, de asistencia social a familias en riesgo y de capacitación para padres, y se ofrezcan actividades de esparcimiento y deportes	
		13. Modificación de los criterios de focalización vinculados a la pobreza estructural, de tal modo que permitan la ampliación del número actual de beneficiarios	
		14. Incorporación de los municipios al diseño de las políticas sociales	
		15. Incorporación de las organizaciones de la sociedad civil al diseño de las políticas sociales	

Cuadro I: Las tres visiones de la política social: sus características (cont.)

VISIÓN	DERIVADA	REGENERADORA	UNIVERSAL
Recursos	1. Recursos financieros: para a) realizar las capacitaciones a trabajadores, b) promover de la instalación de industrias, y c) subsidiar a la incorporación de trabajadores	1. Recursos financieros: se demandan incrementos de fondos en a) gasto social en general, b) montos de las prestaciones de los programas de transferencia de ingresos a personas, c) partidas para recursos humanos en áreas sociales de la administración pública en todos los niveles de gobierno, d) fondos para fomento de la asociatividad de los beneficiarios de las políticas. Se demandan los siguientes cambios en la distribución de recursos: a) asignación de fondos sociales con criterios técnicos en lugar de distribución política y clientelística, b) la asignación directa de fondos sociales - y especialmente de programas de transferencia de ingresos - a los municipios o las organizaciones de base, c) la asignación de los fondos sociales de origen nacional a las provincias para que éstas los distribuyan entre los municipios según criterios de focalización pre-establecidos.	1. Recursos impositivos para financiar el ingreso ciudadano o sus variantes
	2. Recursos humanos capacitados para: a) tareas de policía del trabajo, b) detección de demanda laboral en el sector empresario y coordinación con sindicatos y beneficiarios para capacitaciones y colocaciones, y c) asesoramiento técnico a empresarios para la presentación de proyectos de inversión en programas de incentivos fiscales	2. Recursos técnicos: a) mecanismos de relevamiento y procesamiento de información sobre necesidades sociales locales, b) mecanismos de medición de impacto de los programas sociales, c) mecanismos de seguimiento de las trayectorias de individuos o actores colectivos beneficiarios de programas sociales, d) mecanismos de monitoreo de la ejecución del gasto social	2. Recursos para organizar la burocracia necesaria para implementar las políticas y para generar las capacidades administrativas en el Estado nacional para llevar adelante la universalización de la protección social
	3. Recursos institucionales: a) legislación para la promoción de la instalación de industrias, b) un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, asociado a una nueva distribución de servicios sociales y una planificación integral para el desarrollo económico de las distintas regiones, y c) instancias de diálogo y concertación para la planificación del desarrollo a nivel provincial y regional.	3. Recursos humanos: profesionales aptos para a) tareas de campo con familias en riesgo, b) monitoreo de la ejecución del gasto, c) promoción y seguimiento de emprendimientos productivos, d) capacitación en organización comunitaria, e) gestión de programas sociales, capaces de superar las brechas de información y de reducir los costos de transacción burocrática, f) enseñanza de oficios básicos para las escuelas técnicas.	

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

Cuadro I: Las tres visiones de la política social: sus características (cont.)

VISIÓN	DERIVADA	REGENERADORA	UNIVERSAL
Recursos	4. Recursos de infraestructura: a) vial, b) portuaria, c) de manejo de riego y sequía, y d) de comunicaciones	4. Recursos institucionales: a) bases de datos de beneficiarios depuradas y unificadas, b) mecanismos de coordinación institucionalizados horizontales y verticales, c) fortalecimiento de las capacidades institucionales de decisión de los centros de integración o atención comunitaria, para hacer efectiva la descentralización de responsabilidades y la atención inmediata de problemas locales, d) fortalecimiento de las capacidades institucionales de decisión de los consejos consultivos, para hacer efectiva la participación de las organizaciones de base en el diseño y la implementación de las políticas, e) regímenes de regularización de tenencia y uso de tierras y edificios.	
Dificultades	1. Problemas de coordinación entre Estado, empresarios, sindicatos y beneficiarios en materia de capacitación y contratación.	1. Problemas de coordinación entre niveles de gobierno: tales como la centralización del diseño, la autoridad y el financiamiento de los programas en el gobierno nacional, las dificultades para la adaptación de los programas por parte de los niveles subnacionales en las etapas de implementación, y la multiplicación de programas en una misma jurisdicción, lo que a su vez es fuente de problemas tales como déficits de integración y complementación entre programas de similares características y problemas de información entre los beneficiarios	1. Dificultad conceptual: el paradigma de las políticas sociales focalizadas, que actualmente es la visión predominante en el país
	2. Obstáculos a la inserción en el mercado laboral formal: a) la estructura de incentivos de los programas nacionales preexistentes promueve la permanencia de los beneficiarios en el programa como estrategia de maximización de ingresos; b) el deterioro de las capacidades laborales de quienes permanecen por demasiado tiempo como beneficiarios de planes sociales sin una contraprestación laboral adecuada; c) la brecha salarial entre trabajadores formales e informales que produce el pago de los aportes sociales y sindicales; d) la eliminación de las escuelas técnicas y la falta de recursos capacitados para volver a crearlas; e) la oposición de los líderes de los movimientos piqueteros, cuyo poder depende del control de la distribución de beneficios de los programas de transferencia de ingresos.	2. Deterioro de la cultura del trabajo, que se traduce en pérdida del capital social	2. Dificultades institucionales: la descentralización de la implementación de las políticas sociales ha generado falta de coordinación entre los niveles de gobierno y, por consiguiente, a) dispersión de esfuerzos, b) fragmentación de programas e intervenciones y c) proliferación de estructuras burocráticas paralelas. por otro lado, y a través de todos estos efectos mencionados, la descentralización crea múltiples oportunidades para la asignación clientelista de beneficios.

Cuadro I: Las tres visiones de la política social: sus características (cont.)

VISIÓN	DERIVADA	REGENERADORA	UNIVERSAL
Dificultades	<p>3. Obstáculos a la formalización del trabajo: a) la prohibición de inspeccionar domicilios privados de oficio, la cual induce a las empresas evasoras a utilizar este tipo de domicilios para ocultar sus actividades; y b) el recurso, por parte de las empresas evasoras, a contratar personal temporario tercerizando por la vía de empresas proveedoras de recursos humanos, que rotan el personal antes de formalizar su incorporación; c) el argumento empresario de que la incorporación de trabajadores informales permite sostener la ecuación financiera por la cual los formalizados disfrutan de ciertos niveles salariales y beneficios; d) la percepción empresaria de que los costos de transacción para el despido de trabajadores ineficientes son elevados</p>	<p>3. Falta de capacidades de los actores involucrados en las políticas sociales (capacidad para el trabajo en grupo, capacidad para operar como emprendedores, capacidad de gestión)</p>	<p>3. Dificultades económicas: a) resistencia empresarial a una reforma impositiva que incremente la carga tributaria sobre los sectores de altos ingresos, y b) imposibilidad por parte de los tesoros provinciales de recaudar fondos suficientes como para financiar programas de ingreso ciudadano a escala provincial.</p>
	<p>4. falta de información para la planificación productiva y la articulación de oferta y demanda laborales</p>	<p>4. Falta de información en el diseño de programas (se releva información sobre potenciales beneficiarios sólo en regiones urbanas) y en la implementación de programas (multiplicación de programas sociales y de redes burocráticas competitivas en las jurisdicciones)</p>	<p>4. Dificultades políticas: los incentivos institucionales para la distribución clientelista de beneficios debilita los incentivos políticos para abandonar el actual modelo focalizado y descentralizado de gestión de la política social</p>
	<p>5. Falta de visión estratégica del sector empresario, que consiste en no buscar nuevas oportunidades de negocios ni innovar en los procesos productivos cuando las actividades y procesos conocidos generan la rentabilidad deseada</p>	<p>5. Captura política de los ámbitos de participación, lo cual torna ficticia e ineficaz a la participación</p>	
	<p>6. "Captura política" de las agencias estatales coordinadoras de las capacitaciones, es decir, la orientación de la toma de decisiones y de la distribución de recursos de estas agencias según criterios de lealtad política</p>	<p>6. Problemas específicos de los emprendimientos productivos: a) los programas de política social que los promueven presuponen que los mercados en los cuales estos emprendimientos podrían insertarse son similares en todo el país; b) sostener los emprendimientos productivos a través de las compras estatales crea incentivos contrarios a la expansión hacia el mercado abierto y a la innovación en productos y calidad; c) la falta de una figura jurídica adecuada para enmarcar los emprendimientos productivos tutelados complica su capacidad para celebrar contratos y fomenta el trabajo informal</p>	

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47



ACTORES SOCIALES Y VISIONES SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL

El objetivo de esta sección es analizar las convergencias y posibles áreas de cooperación entre los actores que sostienen las distintas visiones así como los puntos de desacuerdo potencialmente insuperables. El análisis realizado permitió identificar consensos de alcance medio referidos tanto al diagnóstico sobre la estructura social como a las prioridades, medidas, recursos y dificultades que enfrenta la implementación de las políticas sociales. Los disensos identificados tendieron a concentrarse en cuestiones operativas tales como la forma en que debía diseñarse la focalización de las políticas o los criterios para controlar los programas implementados.

La pertinencia de identificar y analizar consensos entre actores nació de una constatación: el carácter distinto y relativamente homogéneo de cada una de las visiones no excluía la posibilidad de consensos entre las mismas en torno de cuestiones específicas y de alcance medio. Si bien las razones por las cuales los actores adhieren a cada visión pueden diferir, eso no impide que tengan coincidencias sobre cuestiones particulares o medidas. Así por ejemplo, por razones distintas, los adherentes a la visión regeneradora y los adherentes a la visión derivada coinciden en la importancia de la capacitación. Mientras que para los primeros la capacitación es vista como un instrumento necesario para recomponer el capital social de los beneficiarios, para los segundos es un instrumento que permite adecuar sus capacidades a la demanda laboral. Por otra parte, si la identificación de consensos de nivel intermedio permite anticipar cuestiones en donde sería más probable encontrar acuerdos entre las visiones, el reconocimiento de los disensos permite establecer cuáles serían las cuestiones

en donde es menos probable lograr apoyos que faciliten la implementación de iniciativas futuras. Identificar los puntos de encuentro y desencuentro entre las visiones permite pensar cuáles son las áreas donde la cooperación sería posible y aquellas otras donde lograr apoyos que faciliten la implementación de iniciativas futuras sería menos probable.

El primer apartado se ocupa, entonces, de identificar los consensos entre las visiones, las constelaciones de actores que participan de ellos y las razones que explicarían su ocurrencia. El segundo apartado trata sobre los disensos y sus potenciales consecuencias.

III.1. CONSENSOS ENTRE ACTORES

Los consensos entre los actores que sostienen la visión regeneradora y derivada de la política social comprenden acuerdos respecto del diagnóstico sobre la estructura social y las políticas sociales que deben derivarse del mismo, y respecto de algunas de las prioridades (i.e. relevancia de la participación a nivel local), medidas (i.e. promoción de contraprestaciones laborales en el mercado formal) y dificultades (i.e. superposición de programas sociales) que enfrenta la realización de sus visiones.

III.1.a. Consensos sobre las Características de la Estructura Social

Los actores que sostienen la “visión regeneradora” y la “visión derivada” presentan tres consensos respecto de

2
4
6
8
10
12
14
16
18
20
22
24
26
28
30
32
34
36
38
40
42
44
46
48

la forma en que caracterizan a la estructura social. Ambas visiones consideran que a) la estructura social argentina se encuentra segmentada entre individuos empleables y no empleables. Este consenso da lugar a otros dos: b) la necesidad de focalizar las intervenciones de política social, y c) la necesidad de especializar las tareas a realizar por el Estado según el nivel gubernamental involucrado en la política social.

a) Consensos sobre la segmentación de la estructura social argentina entre individuos empleables y no empleables

La mayor parte de los actores que sostienen la visión derivada y la visión regeneradora consideran que la estructura social argentina contemporánea se caracteriza por la presencia de dos tipos de individuos: los que cuentan con capacidades para reinsertarse en una economía capitalista de mercado - i.e. empleables - y otros cuyo capital social y habilidades laborales se han deteriorado y solo pueden aspirar a satisfacer con su esfuerzo necesidades básicas en ámbitos locales o meramente familiares- i.e. no empleables. Al compartir esta mirada, estos actores también coinciden en proponer estrategias de política social diferenciadas para cada tipo de población. Para los individuos calificados como empleables, proponen políticas que potencien sus posibilidades de reinsertión laboral; mientras que para los calificados como no empleables, proponen políticas de asistencia y contención. La constelación de actores que sostiene este consenso se compone de: funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal de gobierno; representantes del sector empresario; representantes de las organizaciones de base que participan de la implementación de programas sociales; y miembros de las universidades u organizaciones de la sociedad civil que asisten técnicamente en la implementación de programas. El rasgo común entre estos actores es su participación en la gestión de las políticas sociales. Esta participación les permitiría producir y/o manejar información detallada sobre la estructura social en general y, en particular, sobre las necesidades específicas de los individuos que la componen.

b) Consenso sobre la necesidad de focalizar las intervenciones de política social

La “visión regeneradora” y a la “visión derivada” también coinciden en que las políticas sociales deberían ser focalizadas antes que universales. Este consenso tiene, empero, matices. Resulta extendido cuando la preferencia por la focalización se justifica por razones económicas y resulta más acotado cuando la preferencia por este tipo de políticas se debe a razones normativas. Si bien todos los actores que favorecen la focalización entienden que su costo financiero es menor que el de las políticas universales, sólo algunos consideran que las políticas focalizadas son además normativamente superiores. En realidad, para la mayoría de los actores, las políticas focalizadas serían un “second-best” ante la imposibilidad financiera de llevar adelante políticas universales. La constelación de actores que favorece la implementación de políticas sociales focalizadas es idéntica a la que sostiene el consenso anteriormente enunciado⁷ Cabe notar, sin embargo, que sólo los representantes del sector empresario y algunos funcionarios de las áreas de Trabajo consideran que las políticas sociales focalizadas son económica y normativamente preferibles a las universales. El resto de los miembros de la constelación prefiere a las políticas focalizadas sólo por razones económicas y operativas. Esta distinción es relevante, en tanto permite advertir la existencia de un consenso normativo subyacente en favor de las políticas sociales universales entre algunos de los actores que componen esta constelación y aquellos que entienden a la política social como un derecho universal. Si los que sostienen la “visión garante” consiguieran mostrar la viabilidad presupuestaria de una política universalista, la construcción de una coalición extensa en favor de las políticas de ingreso ciudadano podría ser factible. Sin embargo, también cabe advertir que este consenso subyacente en favor de políticas garantistas y universales enfrentaría intereses burocráticos y políticos fuertes que dificultarían la conformación de una coalición pro-universalismo. Como se mencionara en la sección anterior, la participación institucionalizada en la implementación de la política social focalizada supone beneficios burocráticos para los actores involucra-

7. Participan de este consenso funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal de gobierno, representantes del sector empresario, organizaciones de base que participan de la implementación de programas sociales, y universidades u organizaciones de la sociedad civil que asisten técnicamente en la implementación de programas

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

dos. La centralización y simplificación administrativa que implicarían las políticas universalistas resultaría en una reducción de los mismos. En consecuencia, y en tanto la implementación de políticas universales amenaza el uso electoral del gasto social en el nivel micro-político y la continuidad de los fondos que aseguran la supervivencia de las organizaciones de base, sería poco probable que este consenso normativo subyacente en favor de la universalización pueda consolidarse.

c) Consenso sobre el rol del Estado en las políticas sociales.

La mayoría de los actores que suscriben a la “visión regeneradora” y a la “visión derivada” también coinciden en la necesidad de especializar las tareas que debería realizar el Estado. Dichas tareas deberían variar y ajustarse según el nivel de gobierno que intervenga. Al gobierno nacional le correspondería hacerse cargo de la financiación y planificación estratégica de las políticas; a los gobiernos provinciales y municipales les competiría, en cambio, participar en el diseño de las políticas a fin de adecuarlas a las necesidades locales, e implementarlas. La constelación de actores que sostiene este consenso se compone de: los funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal de gobierno; los representantes del sector empresario; las organizaciones de base que participan de la implementación de programas sociales; las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la gestión de o en la asistencia técnica a programas sociales; los municipios; y los representantes de los partidos de oposición. Dos factores explicarían esta convergencia. Por un lado, los actores reconocen al gobierno nacional mayor capacidad para financiar y planificar políticas sociales que a los gobiernos subnacionales. Esta capacidad restringiría las posibilidades de participación de los niveles subnacionales en algunas de las tareas a desarrollar. El segundo factor se desprende del primero. La centralización de la financiación y de la planificación en el gobierno nacional daría lugar a que los niveles subnacionales visualicen que su ventaja comparativa para incidir en la implementación de políticas sociales es el conocimiento de las necesidades y restricciones locales. Este conocimiento les permitiría maximizar influencia política y obtener recursos.

III.1.b. Consensos sobre Prioridades

La “visión regeneradora” y la “visión derivada” presentan tres áreas de convergencia respecto de las prioridades que debería tener la política social. Concuerdan en que la política social debería priorizar a) la generación de ámbitos institucionales para la participación de actores de nivel local en el diseño y la implementación de políticas sociales, b) la planificación del desarrollo productivo local, y c) la reorientación de las políticas de transferencia de ingresos a personas.

a) Consenso sobre la necesidad de generar ámbitos institucionales de participación en el nivel local

Los actores que sostienen estas visiones consideran prioritario crear ámbitos institucionales para que los actores de nivel local participen en el diseño y la implementación de políticas sociales. Los actores que sostienen este consenso son: los funcionarios de Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal; las organizaciones de base; las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la gestión de o a la asistencia técnica a programas sociales; los funcionarios municipales; los sindicatos; y el sector empresario. Es necesario recordar que si bien el diseño institucional vigente no contempla la participación de actores no estatales en el diseño de las políticas, sí los incluye en la implementación de las mismas. Cabe entonces preguntarse por qué para estos actores esta prioridad parece no estar siendo realizada “in toto”. Aquí caben algunas conjeturas. Quizás el consenso sobre esta prioridad refleje no tanto la inexistencia de un ámbito institucional de participación sino el descontento con las características y resultados que hoy por hoy producen los espacios existentes. Esto es, que las dificultades que los actores enfrentan para maximizar el uso de los espacios existentes, ya sea porque intereses divergentes les impiden cooperar y alcanzar resultados eficientes o porque su poder relativo les impide alcanzar los resultados que desean, los llevan a concluir que los ámbitos disponibles son inapropiados.

b) Consenso sobre la necesidad de planificar para el desarrollo productivo local

Las dos visiones también coinciden en que es priorita-

rio planificar para el desarrollo productivo local. Este consenso resulta de la superposición de sus preferencias por la promoción de emprendimientos de economía solidaria, por la capacitación orientada a la inserción en el mercado laboral formal y por sus acuerdos respecto de la necesidad de identificar y desarrollar oportunidades de negocios a nivel local. Los actores que concuerdan con esta prioridad son aquellos que operan directamente en la gestión local de las políticas, a saber: los funcionarios de las áreas de Trabajo de los niveles provincial y municipal; los funcionarios municipales; los empresarios; los sindicatos; y las organizaciones de base. Este consenso es producto de dos factores. Por un lado, la percepción que los actores tienen respecto del retraso económico relativo de las localidades en donde operan. Por el otro, los beneficios que los actores suponen alcanzarían si se promueve la planificación, en tanto la misma es percibida como un instrumento que aumentaría su influencia sobre las políticas.

c) Consenso sobre la necesidad de reorientar las políticas de transferencia de ingresos

El tercer consenso sobre prioridades entre estas dos visiones se refiere a la necesidad de reorientar las políticas de transferencia de ingresos a personas. Los actores que sostienen estas visiones coinciden en señalar que las políticas de transferencia de ingresos a personas fueron eficaces durante la emergencia de principios de la década; que estas políticas deberían ser reformadas para adecuarse a los desafíos y posibilidades de la estructura social y del mercado laboral actual; y que la reforma de estas políticas debería tender a fortalecer las capacidades de los beneficiarios para insertarse en la economía local formal (ya sea a través de emprendimientos de naturaleza solidaria que comercialicen eficazmente sus productos o a través de la capacitación de trabajadores para su reinserción en empleos de la economía formal). La constelación de actores que sostiene este consenso se compone de: los funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal; el sector empresario; el sector sindical; los municipios; las organizaciones de base; los representantes de la iglesia católica involucrados en políticas sociales; y las organizaciones de la sociedad civil que gestionan o asisten en la gestión de programas sociales. La persistencia de altos índices de pobreza y

desocupación, el lento ritmo de disminución de esos indicadores y la resiliencia del trabajo informal son probablemente las razones que explicarían la extensión e implantación organizacional del consenso sobre esta prioridad.

III.1.c. Consensos sobre Medidas

La visión regeneradora y la visión derivada presentan cuatro consensos sobre medidas de política. Los actores coinciden en que sería necesario a) reestablecer las escuelas técnicas, b) establecer contraprestaciones de capacitación laboral en los programas de transferencia de ingresos a personas, c) crear mecanismos de planificación del desarrollo productivo local, y d) incorporar a los actores locales en el diseño de las políticas sociales.

a) Consenso sobre la necesidad de reestablecer escuelas técnicas

El consenso sobre la necesidad de reestablecer escuelas técnicas de capacitación en oficios es unánime. El actual régimen macroeconómico y el consiguiente crecimiento de la demanda laboral probablemente expliquen esta unanimidad. La rentabilidad que adquirieron ciertas actividades industriales luego de la modificación del régimen cambiario en 2002 generó una renovada demanda por oficios que habían caído en desuso durante el régimen de convertibilidad. La pérdida de capital social y de habilidades que se produjeron durante esos años estaría impidiendo satisfacer esa demanda. En consecuencia es probable que el consenso a favor de esta medida se mantenga mientras no se pueda responder adecuadamente la demanda de oficios requerida.

b) Consenso sobre la necesidad de crear contraprestaciones de capacitación laboral para el mercado formal en programas de transferencia de ingresos

El acuerdo sobre esta medida es también unánime entre los proponentes de ambas visiones y deriva de la evaluación que los actores hacen respecto de la persistencia de altos índices de pobreza y desocupación, de la lentitud en la disminución de estos indicadores, y de la resiliencia del trabajo informal. En consecuencia, mientras

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

estas condiciones persistan, es probable que el consenso sobre esta medida se mantenga.

c) *Consenso sobre la necesidad de crear mecanismos de planificación para el desarrollo productivo local*

Ambas visiones también coinciden en la necesidad de crear mecanismos de planificación para el desarrollo productivo local, consenso que resulta consistente con sus acuerdos respecto de la prioridad de planificar para el desarrollo productivo local. La constelación de actores que sostiene ambos consensos es idéntica, e incluye a: los funcionarios de las áreas de Trabajo de los niveles provincial y municipal; los funcionarios municipales; los empresarios; los sindicatos; y las organizaciones de base. El consenso por esta medida derivaría de la percepción acerca del retraso económico relativo y de la expectativa de maximizar la influencia sobre las políticas. Es además probable que los actores políticos locales supongan que la creación de mecanismos de planificación local resultaría en el establecimiento de estructuras burocráticas y políticas a nivel municipal que podrían beneficiarlos.

d) *Consenso sobre la necesidad de incorporar a actores locales al diseño de las políticas sociales*

El consenso sobre la conveniencia de esta medida es menos firme que los otros consensos reseñados. La medida despierta un consenso genérico que se convierte en disenso cuando se intenta especificar sus detalles operativos. En apariencia, la constelación de actores que coinciden en esta medida es extensa, incluye a: funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal; municipios; organizaciones de base; organizaciones de la sociedad civil que gestionan o asisten en la gestión de programas sociales; empresarios; y sindicatos. Sin embargo, cuando se especifican las pretensiones de los actores que participan de este aparente consenso emergen las dificultades que obstaculizarían su operacionalización. En algunos distritos puede observarse que mientras las organizaciones de base y los municipios compiten por el acceso y control de los recursos de los programas, en otros las organizaciones de base compiten con los sindicatos, los municipios y

los empresarios. Aún cuando todos apoyan genéricamente la participación de los actores locales, no hay acuerdo acerca de las características que debería tener la misma. Los funcionarios municipales pretenden que los actores no gubernamentales se subordinen a su autoridad política, y los actores económicos y las organizaciones de base prefieren participar en pie de igualdad con el Estado. En consecuencia, puede conjeturarse que el formato que adoptaría la incorporación de los actores locales sería variado. Su formato específico dependería de quién controle electoralmente el municipio, de la densidad organizativa de las agrupaciones de base, del tamaño y la importancia económica de las organizaciones sindicales y empresarias y de la influencia que los actores políticos provinciales tengan en la política municipal.

III.1.d. Consensos sobre Recursos

Los consensos entre las visiones derivada y regeneradora respecto de cuáles deberían ser los recursos necesarios para la realización de los objetivos son genéricos. Los actores coinciden en demandar recursos humanos especializados y fortalecimiento de capacidades institucionales en el nivel local. Sin embargo, esta coincidencia se diluye cuando se intenta especificar el tipo de recursos humanos y de capacidades institucionales demandadas. Cabe señalar que los actores que proponen la visión garante no participan siquiera de este consenso genérico.

III.1.e. Consensos sobre Dificultades

Los actores de la “visión regeneradora” y la “visión derivada” también coinciden en señalar que enfrentan las siguientes cuatro dificultades: a) problemas derivados de la superposición de programas sociales, b) problemas asociados a lo que denominan el deterioro de la “cultura del trabajo”, c) problemas derivados de la falta de información para la planificación de políticas, y d) problemas asociados a la captura política de la distribución de fondos sociales.

a) *Consenso sobre la superposición de programas sociales*

Buena parte de los actores coincide en señalar que la superposición de programas constituye una dificultad. Dicha superposición sería un problema porque resultaría en la falta de integración o complementación entre programas similares, en la ineficiente distribución geográfica de los recursos, en la proliferación de redes burocráticas de funcionarios ligados a la focalización, y en problemas de acceso de los beneficiarios a los programas. La constelación de actores que reconoce la existencia de estas dificultades se compone de: los funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal; el sector empresario; las organizaciones de base; y la oposición política. A pesar del consenso sobre los inconvenientes que se derivan de la superposición de programas, es poco probable que la misma pueda ser subsanada en el corto plazo. Si, como fuera señalado en la sección anterior, la estructura de oportunidades favorece la creación de programas por parte de funcionarios de distintos niveles de gobierno, es poco probable que los factores que dan lugar a su emergencia desaparezcan.

b) Consenso sobre las dificultades que derivan del deterioro de la cultura del trabajo

“El deterioro de la cultura del trabajo” es otra de las dificultades que la mayoría de los actores que suscribe la “visión regeneradora” y la “visión derivada” coincide en señalar. Argumentan que los programas de transferencia de ingresos deterioran la cultura del trabajo porque inducen a sumar los beneficios provenientes de los programas sociales con trabajos informales y porque carecen de mecanismos efectivos para el monitoreo de las contraprestaciones. También señalan que la pérdida de capital social y de habilidades laborales, derivada de períodos prolongados de desempleo, erosiona la cultura del trabajo porque desactualiza las calificaciones de los trabajadores y da lugar a la pérdida de las prácticas asociativas y disciplinarias características del mundo del trabajo. La constelación de actores que señala la existencia de esta dificultad se compone de: los funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal; los empresarios; las organizaciones de base; las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la gestión o en la asistencia a la gestión de programas; y la oposición política.

c) Consenso sobre la dificultad que supone la falta de información para la planificación de políticas

Otra dificultad que los actores que sostienen la “visión regeneradora” y la “visión derivada” coinciden en señalar es la falta de información para la planificación de políticas. Destacan, en particular, la ausencia de información (suficiente y detallada) respecto de cuestiones tales como pobreza (en zonas rurales), capacidades de los trabajadores, estructuras productivas locales, y oportunidades para la integración de cadenas de valor y para el desarrollo de mercados. El consenso acerca de esta dificultad es unánime y es atribuido a deficiencias en instrumentos y en capacidades de recolección de información por parte de la administración pública en todos los niveles de gobierno.

d) Consenso sobre las dificultades que derivan de la captura política de la distribución de fondos sociales

Por último, las tres visiones de la política social aquí comparadas coinciden en señalar que la captura política de la distribución de fondos sociales es otra de las dificultades que enfrenta la realización de sus objetivos. Esta captura tiene dos dimensiones: la ocupación de los ámbitos de toma de decisiones -como los consejos consultivos- por parte de líderes políticos o funcionarios políticos y la asignación de fondos con criterios políticos antes que técnicos. Mientras que para las organizaciones de base, el sector empresario y la oposición política el problema central es la captura de los ámbitos de toma de decisiones, para los funcionarios de Trabajo y Desarrollo Social provinciales y municipales, así como para las organizaciones sociales involucradas en la gestión o asistencia técnica, el problema se manifiesta también en la captura política de los mecanismos para asignar fondos sociales.

III.2. DISENSOS ENTRE ACTORES

Al comienzo de esta sección se señaló que para evaluar la factibilidad de la implementación de iniciativas de política social era necesario considerar no solo áreas de convergencia sino también cuestiones que despiertan disensos. Mientras la identificación de los consensos permite observar áreas en las que el trabajo conjunto

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

entre visiones aparentemente antagónicas sería probable, la identificación de disensos informa sobre aquellos asuntos donde los vetos mutuos serían más probables y donde, consecuentemente, la implementación de ciertas iniciativas podría resultar más dificultosa. A diferencia del apartado anterior, en el cual se analizaron consensos entre visiones, en este se consideran los desacuerdos entre los actores independientemente de la visión que suscriban. En particular, los disensos entre actores se refieren a desacuerdos acerca de la forma específica en que deben operacionalizarse: a) el diseño de la focalización de los programas sociales; b) los criterios para asignar fondos sociales; c) los criterios para controlar las políticas asistenciales; d) las formas de reorientar las políticas de transferencia de ingresos a personas; e) el tipo y la gestión de los recursos humanos; f) las formas de abordar el problema del trabajo informal; g) las formas de promover la industrialización; y h) el tipo de infraestructura que se necesita para realizar los objetivos sociales buscados.

III.2.a. Disensos sobre los criterios de focalización de los programas sociales

Los funcionarios de los distintos niveles de gobierno disienten sobre cuáles deberían ser los criterios para focalizar los programas sociales. Los funcionarios subnacionales consideran que los criterios propuestos por los funcionarios nacionales son inadecuados porque no tendrían en cuenta las necesidades locales y porque resultarían insuficientes a la hora de cubrir al universo de potenciales beneficiarios (serían “programas enlatados” y “restrictivos”). Estos disensos habrían dado lugar al desarrollo de programas subnacionales y habrían resultado en la multiplicación y superposición de programas antes señaladas.

III.2.b. Disensos sobre los criterios de asignación de fondos sociales

Los criterios para determinar cómo deben asignarse los fondos sociales constituyen una segunda e importante área de disenso. El conflicto se manifiesta en la disputa acerca de cuál debería ser el nivel de gobierno que controle los fondos transferidos. Así por ejemplo, los gobier-

nos subnacionales critican a los funcionarios nacionales por asignar fondos sociales a las organizaciones de base en forma directa, eludiendo a las provincias y a los municipios. En las provincias aparecen disensos entre los ministerios provinciales respecto de la forma en que deberían coordinarse y manejarse los fondos directamente recibidos desde sus contrapartes nacionales. Una tercera manifestación de este disenso tiene lugar en los municipios de signo político opositor al gobierno nacional. En este caso los funcionarios municipales protestan porque consideran que el gobierno nacional construye, a través de las burocracias de los programas sociales, municipios paralelos que asignan fondos en competencia con las autoridades políticas locales.

El disenso acerca de la forma en que deben asignarse los fondos también tiene lugar entre actores del nivel local. En esta arena es posible observar disputas tanto entre los gobiernos municipales y las organizaciones de base para determinar quién debe ser el receptor de los fondos, como entre el municipio, los sindicatos y las asociaciones empresarias por el control y distribución de los fondos para capacitaciones.

III.2.c. Disensos sobre la naturaleza y el control de las políticas asistenciales

Los gobiernos provinciales y municipales, y algunas representaciones de la Iglesia Católica, disienten sobre la forma en que debería controlarse las políticas de asistencia. Los funcionarios provinciales propician controles centralizados en la administración provincial y la desactivación de la participación de los municipios. Los funcionarios municipales y los representantes de Caritas se oponen por considerar que la centralización desarticularía la participación y las redes asociativas locales, y proponen entonces la creación de centros de atención comunitaria bajo control municipal.

III.2.d. Disenso sobre las formas de reorientar las políticas de transferencia de ingresos a personas

La forma en que deberían reorientarse las políticas de transferencia de ingresos a personas es otro de los

temas donde se registran importantes disensos. Entre los actores que favorecen la “visión regeneradora”, la disputa tiene lugar entre los funcionarios de Desarrollo Social, que valoran positivamente la imposición de condicionalidades sanitarias y escolares, los municipios, que prefieren las contraprestaciones laborales, y las organizaciones de base y la Iglesia, que promueven las contraprestaciones en capacitación. Estos disensos aparecen como consistentes con los intereses burocráticos e ideológicos de cada actor. Mientras los funcionarios de Desarrollo Social priorizan el valor de la salud y la educación como herramientas de integración social, los municipios dan mayor importancia a la necesidad de cubrir - a bajo costo- sus requerimientos de personal con beneficiarios de programas, y las organizaciones de base y la Iglesia prefieren fortalecer los emprendimientos productivos que podrían promover lazos entre los trabajadores.

Entre los actores que favorecen la “visión derivada” de la política social, los disensos se manifiestan entre los funcionarios de las áreas de Trabajo y los empresarios. Mientras los primeros buscan estimular la capacitación de los trabajadores y articular la oferta y demanda laboral, los empresarios prefieren convertir los programas de transferencia de ingresos en subsidios que financien la incorporación de trabajadores a las empresas.

III.2.e. Disenso sobre el tipo de recursos humanos y la naturaleza de la gestión de las políticas sociales

Las organizaciones de base y los funcionarios de todos los niveles de gobierno disienten sobre el tipo de recursos humanos y la naturaleza de la gestión de las políticas sociales que se necesitan. Las organizaciones de base entienden que el Estado nacional es ineficiente para diseñar e implementar políticas sociales porque los funcionarios carecen del conocimiento de las realidades locales y de la confianza de los habitantes. Si bien el señalamiento parece estar fundado en razones técnicas es de notar que también involucra un cuestionamiento político. De hecho implica afirmar que el Estado no tendría legitimidad social para implementar de forma eficiente las políticas sociales que impulsa. En consecuencia, aún cuando el problema técnico de informa-

“Si a la gente se le brindan subsidios sin contraprestación, se le crea a la gente un daño. Se estigmatiza su dignidad. El trabajo dignifica. Es importante que el padre vaya a la casa a poner el pan con su esfuerzo, con su trabajo. Eso es la dignidad. Con respecto al programa de Jefes y Jefas de Hogar, yo siempre expresé esta postura. Estos planes son indignos porque no cultivan la dignidad de la gente. No cultivan el valor que debe tener el respeto por uno mismo, la obligación que se adquiere al trabajar. Por eso digo que creo en el Plan Familia más que en otros planes porque tiene un componente más digno. Si la madre es descuidada, ella sabe que a fin de mes se le termina el plan. Se le crea la responsabilidad de llevar al niño a un centro de salud, a la escuela, etc. Aunque la madre sea obligada, se le crea la obligación”. (Presidente de una ONG de la región de Cuyo)

“Tiene que haber una contraprestación, porque la cultura del trabajo, después que hemos dejado de trabajar mucho tiempo, cuesta volver a recomponer eso. Eso creo que tiene un valor grandísimo. Por eso en nuestra organización le decimos a los compañeros que tiene que hacer una contraparte. Es decir, no como antes, que hacían todo a la vez. Si hay una changa, bueno, hacé la changa. Después vuelva otra vez a hacer su contraparte. Porque entendemos que eso va a la disciplina horaria, la disciplina en la producción, y eso cuesta muchísimo. [...] Por eso entendemos que estos planes sociales tendrían que ser diseñados para recuperar todo eso.” (Coordinador nacional de un movimiento piquetero)

ción fuese superado vía el fortalecimiento de las capacidades de la administración pública municipal, la eliminación de la disputa de naturaleza política sería menos probable en tanto la misma se funda en preferencias ideológicas encontradas.

III.2.f. Disenso sobre el tratamiento del problema del trabajo informal

El disenso más agudo se manifiesta en las disputas acerca de cómo debe abordarse el problema del trabajo informal. Los actores difieren tanto en la determinación de sus causas como en las estrategias necesarias para enfrentarlo. En relación a las causas, los actores socioeconómicos se enfrentan con los funcionarios

públicos. Para los empresarios la informalidad es un problema cultural (i.e. “desgano de los trabajadores”) y una consecuencia de la carga tributaria sobre el trabajo. Para los sindicatos, en cambio, el problema es producto de la codicia empresarial y, en segundo término, de la colusión entre algunos sindicalistas y sus patrones. Para los funcionarios municipales de Desarrollo Social la informalidad deriva de una cultura empresarial tendiente a maximizar rentabilidad sin atención a la legalidad; mientras que para algunos funcionarios provinciales del área de Trabajo las causas de la informalidad son el trabajo estacional y la falta de información de los trabajadores sobre sus derechos.

La diversidad de diagnósticos da lugar a variadas propuestas de solución: los empresarios y algunos dirigentes políticos no justicialistas proponen reducir la carga tributaria sobre el trabajo; los sindicalistas sugieren fortalecer a la policía del trabajo; mientras que los funcionarios de las áreas de Trabajo plantean la necesidad de capacitar a los trabajadores en la defensa de sus derechos y la expansión de los programas de movilización de trabajadores entre provincias según las estaciones de los cultivos.

III.2.g. Disenso sobre la promoción de la industrialización

El disenso acerca de las políticas de promoción de la industrialización enfrenta a los empresarios urbanos con los empresarios rurales, las organizaciones de base y los gobiernos provinciales. Los empresarios urbanos proponen que se otorguen incentivos fiscales a las industrias intensivas en mano de obra que se radiquen en centros urbanos. Los empresarios rurales, junto con las organizaciones de base, proponen, en cambio, que los incentivos favorezcan a las zonas rurales a fin de evitar las migraciones internas y mejorar la calidad de vida en las localidades más pequeñas. Ya sea por falta de información o de capacidades para elaborar programas de desarrollo productivo consistentes con los recursos y las oportunidades de mercado, los gobiernos provinciales no consiguen terciar en la discusión.

III.2.h. Disenso sobre el tipo de infraestructura necesaria para la realización de los objetivos sociales buscados

El disenso sobre el tipo de infraestructura que se necesita para realizar los objetivos buscados enfrenta a los empresarios con los funcionarios públicos. Los empresarios plantean que la inversión en infraestructura básica (camino, redes de gas, electricidad y cloacas, viviendas y comunicaciones) sería prioritaria porque permitiría reducir los costos de producción y de transacción, contendría eficazmente a los migrantes internos y mejoraría el nivel de vida y las condiciones para el consumo privado. Aún cuando los funcionarios provinciales y municipales no desestiman la necesidad de invertir en infraestructura básica, prefieren concentrarse, en cambio, en obras de infraestructura productiva, como puertos, represas y sistemas de riego, a las que consideran más relevantes para el desarrollo económico y humano de largo plazo.

Cuadro 4: Consensos entre Actores

Consensos	Funcionarios Desarrollo Social Prov. Y Municip.	Funcionarios Trabajo Prov. y Municip.	Empresarios	Organizaciones de Base	Sindicatos	Universidades	Organizaciones de la sociedad civil	Gobiernos Municipales	Partidos de la oposición	Iglesia Católica
Formas de Concebir la Cuestión Social	Distinción entre individuos "reinsertables" y "no-reinsertables", con el objetivo de adaptar las políticas sociales a cada caso	X	X	X	X		X	X	X	
	Defensa de la focalización de las políticas sociales por razones económicas: son menos costosas que las políticas universales	X	X	X	X		X	X	X	
	Defensa de la focalización de las políticas sociales por razones normativas: atienden problemas específicos con estrategias específicas adecuadas a esos problemas	Algunos funcionarios	Algunos funcionarios	X						
	Rol de Estado en las políticas sociales. Gobierno nacional: tareas de financiación y de planificación estratégica de las políticas a cargo del Gobiernos Provinciales y Municipales: participación en el diseño de las políticas para asegurar su adecuación a las necesidades y restricciones locales, e implementación de las políticas	X	X	X	X			X	X	X
Prioridades	Generación de ámbitos institucionales para la participación de actores de nivel local en el diseño y la implementación de políticas sociales	X		X	X	X		X	X	
	Planificación para el desarrollo productivo local		X	X	X	X		X		
	Reorientación de las políticas de transferencia de ingresos a personas, para adecuarlas a los actuales desafíos y posibilidades de la estructura social y del mercado laboral	X	X	X	X	X		X	X	X
Medidas	Reestablecimiento de las escuelas técnicas		X	X	X	X		X		
	Institución de contraprestaciones de capacitación laboral en los programas de transferencia de ingresos a personas		X	X	X	X		X		
	Creación de mecanismos de planificación del desarrollo productivo local		X	X	X	X		X		
	Incorporación de actores locales al diseño de las políticas sociales	X	X	X	X	X		X	X	
Consensos genéricos sobre Recursos	Recursos humanos especializados	X	X	X			X	X	X	X
	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en el nivel local	X	X	X			X	X	X	X
Dificultades	Superposición de programas sociales	X	X	X	X				X	
	Deterioro de la cultura del trabajo	X	X	X	X			X	X	
	Falta de información para la planificación de políticas	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Captura política de la distribución de fondos sociales	X	X	X	X			X	X	

1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

IV

CONCLUSIONES

Las conclusiones que siguen sintetizan los principales hallazgos realizados en el curso de esta investigación y plantean algunas consideraciones respecto de algunos problemas y desafíos que, a la luz del testimonio de los actores entrevistados, se presentan como relevantes para el futuro de la política social en Argentina.

Tres visiones normativas diferenciadas caracterizan la forma en que los actores entienden la política social que debería implementarse: la visión regeneradora, la visión derivada y la visión garante. Estas visiones se distinguen por el rol y la función que los actores asignan a la política social, por la naturaleza del bien que la política social debe prioritariamente proveer (trabajo o ingreso), y por el tipo de vínculo social que centralmente debe regular la provisión de los bienes (competencia o solidaridad).

El trabajo permitió observar que los actores que sostienen la “visión regeneradora” coinciden en señalar que el objetivo de la política social es la regeneración y rearticulación de los lazos sociales que han sido quebrados por la gravedad de la crisis. Aún cuando los actores que suscriben a esta visión coinciden en cuál debería ser el objetivo de la política social, muestran diferencias respecto de cuáles deberían ser los bienes que se debería proveer a través de la política social y cuál el vínculo que debería regular su provisión. Así, mientras que para algunos de los actores que sostienen la visión regeneradora el bien central a proveer es trabajo, el vínculo social que debería regular su provisión puede ser tanto la competencia como la solidaridad (variantes laborista de base y laborista competitiva); mientras que para

otros, el bien central a proveer es ingreso y el vínculo social que debería regular su provisión sería la solidaridad (variante solidaria de base)

Por otra parte, se observó también que los actores que sustentan la “visión derivada” entienden que la política social se encuentra subordinada a los objetivos de la política económica. Para estos actores, el objetivo de la política social es contribuir a que la política económica realice sus metas de crecimiento económico y de distribución del ingreso y consideran que el fin de la política social es preparar a los distintos sectores sociales para aprovechar el derrame (variante reactiva) o para participar en la producción del crecimiento - i.e. vía la capacitación (variante proactiva). Los actores que adhieren a esta visión entienden que el bien central que la política social debería proveer es trabajo y el vínculo social que debería regular su provisión es la competencia.

Asimismo, se encontró que los actores que favorecen la visión “garante” de derechos universales entienden que el objetivo de la política social es asegurar la realización de derechos universales. Para esta perspectiva, la misión de la política social es garantizar a todos los individuos un mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas necesarias para desarrollar sus propias estrategias de vida. Los actores que proponen esta visión entienden que la política social debería proveer ingresos y entienden que la solidaridad es el vínculo social que debería regular esa provisión.

El trabajo permitió observar que las visiones mayoritarias en el conjunto de los entrevistados (regeneradora y

derivada) concuerdan en que la fragmentación de la estructura social requiere de intervenciones focalizadas en los sectores más necesitados. En este sentido, los adherentes a estas dos visiones coinciden en que dichas intervenciones deberían centrarse en la promoción de capacidades laborales, y en que sería necesario mantener las políticas de transferencia de ingresos para atender a los que tienen menores probabilidades de reinserirse en el mercado laboral. Las razones por las que apoyan el mantenimiento de las políticas de transferencia de ingreso y la focalización son diversas. Algunos actores entienden que estas son más económicas que las políticas universales, otros que son políticas normativamente superiores, y otros las apoyan porque obtienen ventajas políticas y burocráticas de las mismas. Más allá de las razones específicas que fundamenten estos apoyos, el resultado de esta coincidencia sería la existencia de un consenso significativo en favor de su sostenimiento y la neutralización de las acciones y estrategias que vetan su continuidad. Esto implicaría que la continuidad del apoyo a las políticas de transferencia de ingresos descansa en un consenso negativo que obtura la emergencia y el éxito de propuestas alternativas como la sostenida por la “visión garante”. Cabe señalar, sin embargo, que este consenso genérico sobre las políticas de transferencia de ingresos convive con múltiples discusiones operativas relacionadas con las formas en que estas políticas deberían reformarse. Las discusiones acerca de los aspectos que necesitarían ser revisados tienden a opacar el consenso genérico que existe acerca de su continuidad. Más aún, en ocasiones, la intensidad y diversidad de estas discusiones se confunde con un cuestionamiento “in toto” de las políticas de transferencia de ingresos. Estas discusiones comprenden debates sobre la naturaleza de las contraprestaciones, las características y contenidos de las capacitaciones, los criterios de focalización, los mecanismos que deben utilizarse para asignar los fondos, y los mecanismos para controlar las transferencias. Cabe enfatizar que estos desacuerdos se restringen a la instrumentación de las políticas y no implican un cuestionamiento acerca de la necesidad de su continuidad.

Las visiones identificadas tienen una presencia desigual entre los entrevistados. Las visiones “regeneradora” y “derivada” son las que cuentan con mayor cantidad de adherentes en las provincias incluidas en este estudio.⁹ La “visión regeneradora” es típicamente sostenida por: funcionarios de las áreas de Desarrollo Social de los distintos niveles de gobierno; representantes de la Iglesia Católica y sus organizaciones sociales; organizaciones de la sociedad civil formadas por individuos de clase media-alta; organizaciones de base formadas por individuos de origen y trayectoria política social-cristiana. La “visión derivada” es típicamente sostenida por funcionarios de las áreas de Trabajo y Producción de los distintos niveles de gobierno; representantes del sector empresario, organizaciones de base formadas por individuos de origen y trayectoria de izquierda socialista; y sindicalistas de orientación socialista. Y la “visión garante” es típicamente sostenida por sindicatos de orientación socialdemócrata, partidos políticos y organizaciones de base con orientaciones ideológicas de izquierda o centro-izquierda.

El diagrama II sintetiza los hallazgos de la investigación. Al igual que el diagrama I, el diagrama II mapea las visiones de la política social y de los actores entrevistados en función de dos ejes. Como en el primer diagrama también aquí el eje horizontal - trabajo/ingreso- designa los bienes prioritarios que según las distintas visiones debe proveer la política social y el eje vertical -competencia/solidaridad- designa el tipo de vínculo social que regula las relaciones entre los actores. Así, pues, la visión de la política social como derivación de la política económica tiene como objetivo prioritario generar trabajo, y el vínculo social que regula a los actores es la competencia. La visión de la política social como garante de derechos universales se encuentra en el cuadrante opuesto: tiene como objetivo excluyente proveer un mínimo de ingresos a todos los habitantes y supone que el vínculo que regula la provisión de este bien es la solidaridad. Entre ambos polos se encuentra la visión de la política social como regeneradora de lazos sociales.

9. El estudio permitió observar que la “visión regeneradora de la política social” es dominante en las provincias de Chaco, Corrientes, Río Negro, Salta y Tucumán. En cambio, en las provincias de Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Misiones y Santa Fe, esa visión compete con la visión derivada y, en menor medida, con la visión garante. Sin embargo, no estamos en condiciones de evaluar la significación de esta distribución dado que a) los criterios utilizados para seleccionar a las provincias priorizaron las necesidades sociales de las mismas antes que la representatividad de sus problemas sociales en el conjunto del territorio nacional, y b) el conjunto de entrevistados no resulta estadísticamente representativo de las opiniones de todos los actores clave involucrados en política social en el conjunto del país. (ver Anexo metodológico).

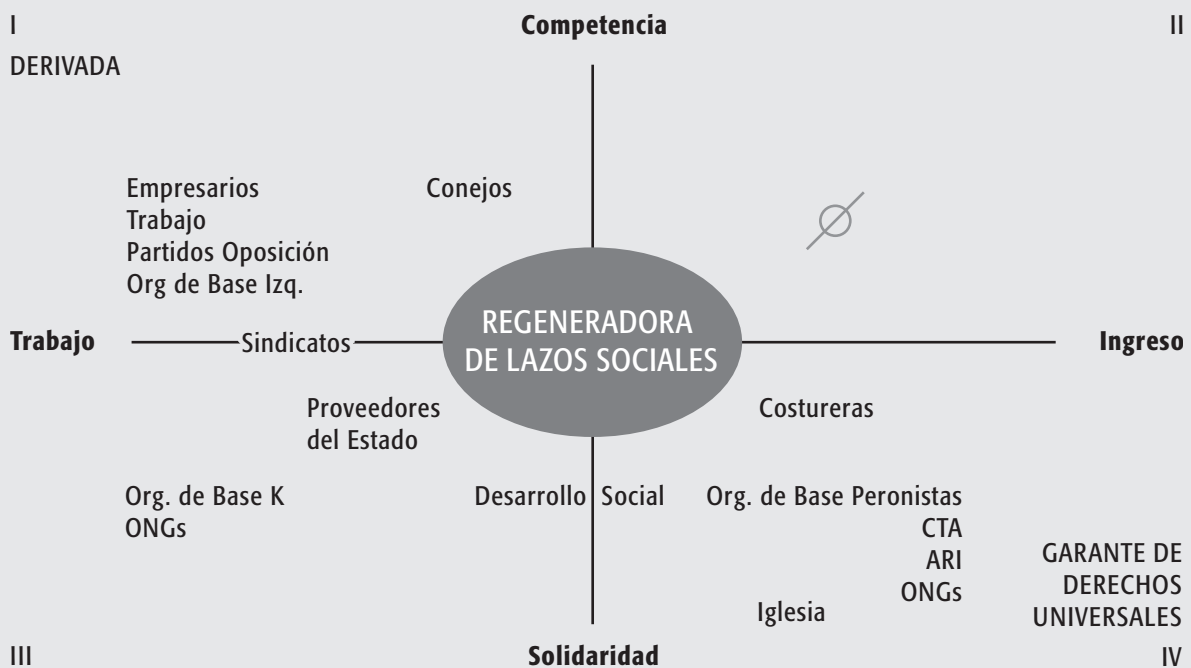
1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
23
25
27
29
31
33
35
37
39
41
43
45
47

Pero a diferencia del diagrama I, el diagrama II permite apreciar de dónde surgen las variantes que presentan las visiones. Así puede observarse que cuando algunos de los actores que sostienen la visión regeneradora promueven la inserción laboral en emprendimientos de economía solidaria que buscan proveer centralmente ingreso a los beneficiarios a fin de garantizar su autosustento, suelen surgir proyectos productivos como las múltiples cooperativas de costureras que han aparecido recientemente (variante solidaria de base). En cambio, cuando otros actores que sostienen la misma visión fomentan emprendimientos de economía solidaria que buscan proveer centralmente trabajo a los beneficiarios en un entorno preservado de la competencia abierta, los proyectos productivos que se generan - como el caso de los micro-proveedores del Estado - necesitan operar en mercados protegidos que sustraigan a los trabajadores de los riesgos propios del mercado laboral en el sistema capitalista (variante laborista solidaria). Finalmente, dentro de la “visión regeneradora” también se observa la presencia de actores que apuestan a gene-

rar micro-emprendimientos sustentables que provean trabajo sostenible en mercados competitivos y formales. En esos casos los emprendimientos que suelen aparecer recompensan la innovación y la identificación de nichos potencialmente rentables (variante laborista competitiva). Los criadores de conejos para exportación ejemplifican este tipo de emprendimiento.

El diagrama II también permite observar que existe un consenso sustantivo subyacente entre la “visión regeneradora” y “derivada” de la política social. Aún cuando algunas de las variantes de estas visiones difieren en el lazo social que prefieren para alcanzar los objetivos que se proponen, en ambas visiones existen actores que coinciden en identificar a la *generación de trabajo* como el objetivo central de la política social. Esto es, aún cuando los que sostienen la “visión regeneradora” y los que sostienen la “visión derivada” disienten respecto de cuál es el lazo articulador más apropiado para realizar sus objetivos, los proponentes de las dos visiones tienden a coincidir, aunque con alguna excepción, en que genera-

DIAGRAMA II: ACTORES, VISIONES Y VARIANTES DE LA POLÍTICA SOCIAL



ción de trabajo es el objetivo central y organizador de la política social.

Este *consenso sustantivo* en torno a la centralidad del trabajo como objetivo de la política social da lugar a un conjunto de *consensos operativos*, a saber: la necesidad de distinguir entre individuos empleables y no empleables en el mercado laboral y la necesidad de instrumentar, entonces, tratamientos diferenciados; la conveniencia de mantener la focalización de las políticas sociales por razones económicas; la necesidad de diferenciar las tareas que debe cumplir el Estado en las políticas sociales según el nivel de gobierno involucrado (i.e. ven al Estado nacional como el financiador y planificador estratégico de políticas y a los Estados provinciales y municipales como los encargados de co-diseñar e implementar las políticas); la importancia que tiene la creación de ámbitos institucionales para la participación de los actores del nivel local en el diseño y la implementación de políticas; la necesidad de planificar el desarrollo productivo local y de fortalecer las capacidades institucionales necesarias para ello; la centralidad que tienen las capacitaciones como medida para generar trabajo formal; y la necesidad de resolver la falta de información para la planificación de políticas.

El diagrama II también muestra cuáles son las coaliciones que apoyarían o rechazarían las distintas medidas y prioridades de política social relevadas, y por consiguiente qué actores sostendrían aquellas áreas donde se encuentran convergencias. Así, por ejemplo, se observa que aunque las organizaciones de base kirchneristas y algunas ONGs disienten con las organizaciones de base peronistas, la CTA y ARI respecto de qué bienes debería distribuir la política social, todas coinciden en que la solidaridad debería ser el vínculo que organice la distribución de esos bienes. Por otra parte, si bien los empresarios, el Ministerio de Trabajo y los partidos de oposición disienten con las organizaciones de base kirchneristas y algunas ONGs respecto de cuál debería el mecanismo para distribuir los bienes que la política social provea, este conjunto de actores coincide en que el trabajo debería ser el bien a distribuir.

Estos hallazgos abonan la pertinencia de las motivaciones que dieron lugar al inicio de esta investigación. Indagar las visiones normativas y las preferencias de los

actores locales acerca de la política social permitió conocer las dificultades que enfrenta en el campo la implementación de las políticas y advertir las cuestiones en que policy makers centrales y los actores locales estarían forzados a contemporizar. El estudio también hizo posible la identificación de puntos de consenso y de disenso entre los actores locales. Por un lado, permitió advertir la existencia de consensos respecto de la segmentación de la estructura social argentina y de la necesidad de focalizar las intervenciones de política social, así como sobre la pertinencia de especializar las intervenciones estatales según los niveles de gobierno involucrados. Por otro lado, el trabajo permitió identificar la importancia que los actores locales otorgan a su propia participación en el diseño y la implementación de políticas - especialmente en aquellas orientadas hacia el desarrollo productivo local. La consideración de la mirada local también permitió observar algunos problemas, tales como la superposición de programas nacionales, provinciales y municipales, la falta de información adecuada para hacer posible la participación eficaz de los actores locales en el diseño e implementación de políticas sociales, y la carencia de recursos humanos adecuados para la tarea. Finalmente, la investigación de la perspectiva local puso de manifiesto la relevancia que tienen ciertos problemas de coordinación entre niveles de gobierno y entre los distintos actores sociales involucrados (empresarios, trabajadores, organizaciones sociales, Estado) en la formulación e implementación de las políticas

ANEXO

a. Selección de Provincias y de Actores

La selección de las 10 provincias incluidas en este estudio resultó de la aplicación de los tres criterios que a continuación se describen. Los criterios seleccionados tenían por objeto identificar a las provincias que presentaban mayores porcentajes de su población bajo la línea de pobreza, o que cuyos indicadores de pobreza habían evolucionado peor que los del resto de las provincias o que habían invertido menos en gasto social que el resto.

El primer criterio utilizado fue la *Distancia de cada provincia respecto de la media del porcentaje de personas bajo la Línea de Pobreza (LP) del país*. La aplicación de este criterio supuso calcular la distancia en puntos porcentuales respecto de la media de LP del país para cada provincia. Luego se seleccionaron aquellas provincias cuya cantidad de personas bajo LP había estado por encima de la media nacional al menos en el 50% de las mediciones (Mayo 2001 a Segundo Semestre 2005).

El segundo criterio utilizado implicó evaluar la *Evolución reciente del porcentaje de personas bajo la LP en cada provincia*. Para aplicar este criterio se calculó la variación del porcentaje de personas bajo LP de cada uno de los aglomerados registrados por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC respecto de su valor inmediatamente anterior en la

EPH. Luego se repitió el mismo cálculo para el total del país. Y a continuación se compararon las variaciones de cada uno de los aglomerados de la EPH con las variaciones del total del país y se seleccionaron aquellas provincias cuya cantidad de personas bajo la LP aumentó más o disminuyó menos que el total del país.

El tercer criterio consideró el *Gasto social por habitante*. Para aplicar este criterio se tomaron los datos de gasto social per cápita de fuente nacional de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias de 2001 a 2004, se los ordenó de manera ascendente según el gasto en Servicios Sociales y se seleccionaron aquellas provincias con menor gasto social per cápita durante ese lapso.

Como resultado de la aplicación conjunta de estos tres criterios fueron seleccionadas las siguientes provincias: Corrientes, Salta, Santa Fe, Río Negro, Buenos Aires, Mendoza, Misiones, Chubut, Tucumán y Chaco. Las provincias seleccionadas fueron distribuidas entre tres equipos, cada uno de los cuales estuvo a cargo de la realización del trabajo de campo en las mismas. El primer equipo, coordinado por Carolina Garber, se encargó de la realización del campo de Mendoza, Santa Fe, Corrientes y Chaco. Un segundo equipo, coordinado por Martín Lardone, realizó el campo en Tucumán, Salta y Misiones. El tercer

equipo, a cargo de Germán Pérez, se ocupó de la realización del campo en Buenos Aires, Río Negro y Chubut.

Los actores entrevistados en cada una de las provincias son informantes privilegiados en tanto todos ellos están, de una forma u otra, directamente involucrados en el proceso de formulación o implementación de las políticas sociales en sus respectivas provincias. Si bien sus opiniones no son estadísticamente representativas de las opiniones de las poblaciones de sus provincias, las mismas reflejan la posición que sobre el tema analizado sostienen actores informados y claves en cuestiones referidas a la implementación de políticas sociales. En la selección de los actores entrevistados se consideró que en cada provincia debía recabarse la opinión de autoridades públicas que participaran actualmente en la gestión de las políticas sociales, representantes de la sociedad civil involucrados en la gestión social, representantes de los trabajadores y de los empresarios, autoridades públicas que ocuparan posiciones en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y representantes de la oposición política provincial. Específicamente, en cada provincia, se buscó entonces contar con la opinión de individuos que cumplieran los siguientes perfiles.

1. Gobernador o Ministro de Gobierno o Asesor Político Principal de la Gobernación
2. Ministro de Desarrollo Social o de Salud o de Educación o de Empleo o de Hacienda
3. Representante del Sector Empresario: de la Cámara de la Actividad Empresarial o de la empresa más importante e intensiva en trabajo de la provincia

4. Representante de Caritas o de la Iglesia Católica u otras confesiones relevantes

5. Líder Político del Principal Partido de Oposición a nivel Provincial

6. Intendente de un centro urbano importante de la provincia

7. Sindicalista o dirigente de un movimiento de desocupados o miembro de una ONG relevante en la implementación de políticas sociales.

b. Metodología de análisis

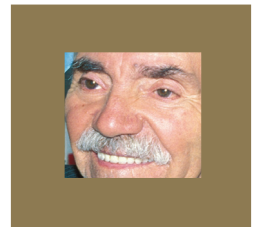
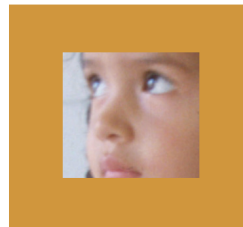
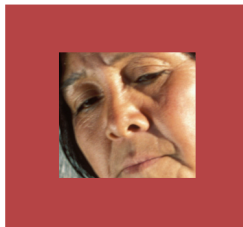
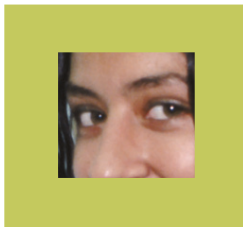
El procedimiento utilizado para analizar las entrevistas e identificar a estas visiones se inspira en el propuesto por Weber para elaborar “tipos ideales”¹⁰. Los tipos ideales son construcciones analíticas y conceptuales conformadas a partir de la acentuación de uno o más rasgos de un fenómeno que, en la realidad, aparecen como dispersos, difusos y discretos, pero a los cuales puede imputarse, al examinar la información disponible, una articulación causal consistente. Los tipos ideales permiten sintetizar los variados y difusos aspectos presentes en los fenómenos bajo observación y otorgar, a esos fenómenos, una consistencia de la que espontáneamente carecen. Si bien no pueden, por ello, encontrarse empíricamente en la realidad observable, contribuyen precisamente a convertirla en inteligible al establecer la consistencia interna de fenómenos, que en primera instancia, aparecen como difusos y caóticos.

La construcción de tipos ideales resulta especialmente útil para ordenar y aprovechar analíticamente información cualitativa. Al acentuar elementos

10. Weber, Max; “The Methodology of the Social Sciences. (New York: The Free Press, 1949), p. 90-n.

2
4
6
8
comunes en el discurso de los entrevistados y explorar las conexiones causales empíricamente adecuadas entre esos elementos, se vuelve posible distinguir patrones cognitivos y conceptuales. Estos patrones permiten filtrar la información contextual irrelevante para el objeto de estudio - en este caso, las visiones de política social - y organizar la información relevante en función de cómo ella responde a la pregunta de investigación.

10
12
14
16
18
20
22
24
26
28
30
32
34
36
38
40
42
44
46
48
Por ello, el procedimiento para la construcción conceptual de las visiones de política social analizadas aquí incluyó los siguientes pasos. En primer lugar se redactaron informes de las entrevistas realizadas en los cuales se clasificaron los dichos de los entrevistados sobre aspectos centrales de la política social tales como las prioridades, medidas, recursos y dificultades consideradas relevantes por los actores. En segundo lugar, se clasificaron esos dichos respecto de temas particulares subrayados como relevantes en la literatura sobre política social, tales como: el posicionamiento frente a las transferencias monetarias de ingreso, el rol del Estado Nacional, Provincial y Municipal en el diseño, gestión y financiamiento de la política, el tipo de actores no estatales que deben participar y la modalidad de su participación en el diseño y gestión de las mismas, el tipo de proyectos y contenidos específicos que deben ser considerados, los efectos de la descentralización de la política social, etc. A continuación se procedió a analizar, agrupar y ordenar la consistencia lógico-política de las opiniones vertidas así como la asociación de las mismas con los tipos de actor entrevistados y con las condiciones sociodemográficas de las provincias a las que pertenecían los entrevistados. Este conjunto de pasos permitió identificar las tres visiones que se describen en el trabajo.



BANCO MUNDIAL

Banco Mundial Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay
Bouchard 547 Piso 28
C1106ABG - Buenos Aires
Tel: (54-11) 4316-9700
Fax: (54-11) 4313-1233
Email: sjp@worldbank.org
Web: www.bancomundial.org.ar



Este trabajo fue presentado en el seminario Empanadas Lunch del Departamento de Desarrollo Humano para el Cono Sur