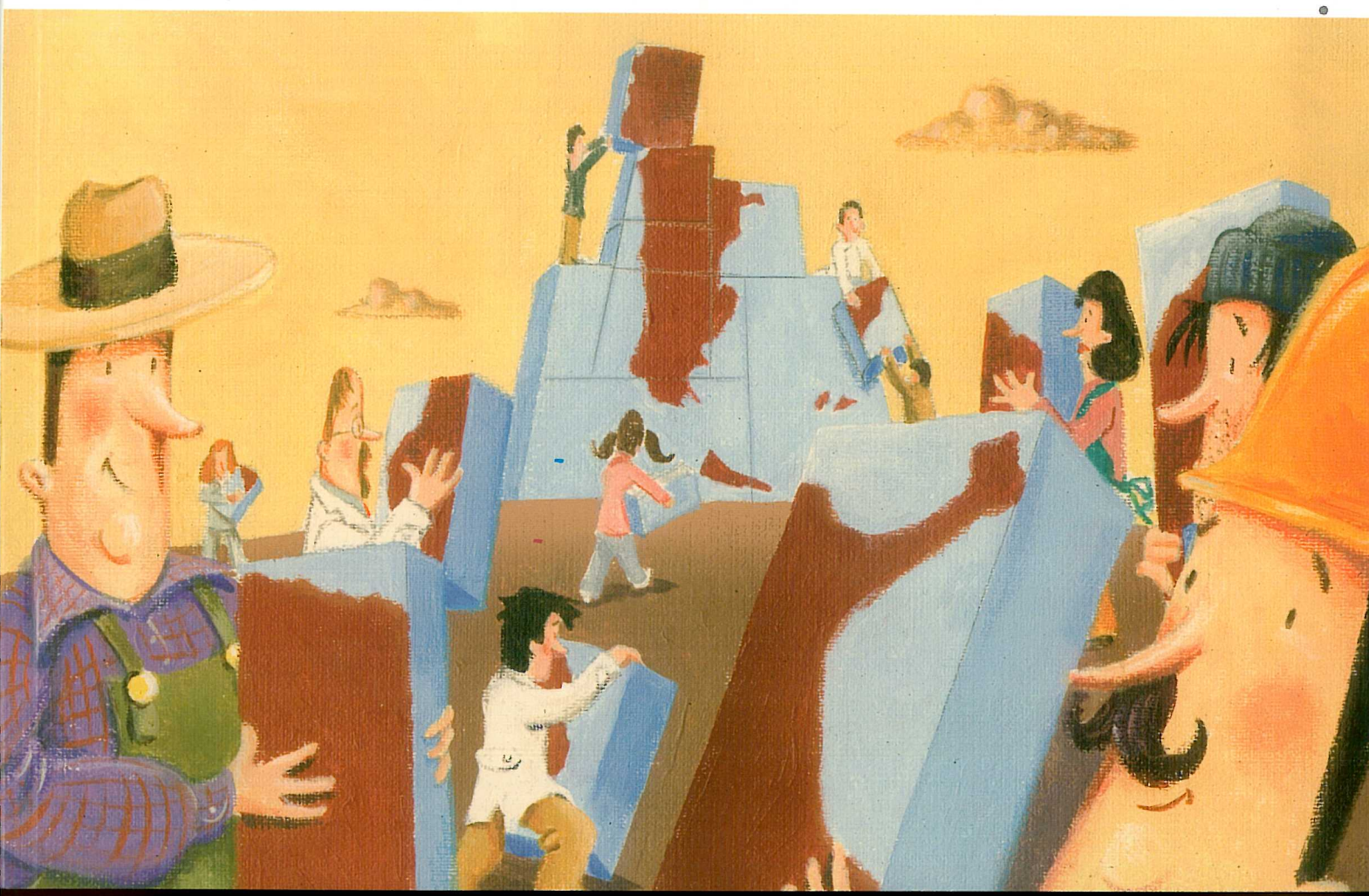


*Versión adaptada de
"Aportes para el
Desarrollo Humano
en la Argentina/2002"*



EL DESARROLLO HUMANO EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI



EL DESARROLLO HUMANO EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

Copyright © PNUD 2003
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo
Esmeralda 130, piso 13
Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.pnud.org.ar

Redactores: Nora Bär, Lucas Luchilo, Gustavo Schujman
Diseño: Sergio Szwarcberg
Ilustraciones: Horacio Gatto

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

El análisis contenido en este libro no refleja necesariamente la opinión del PNUD.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723
Impreso en Argentina.

EL DESARROLLO HUMANO EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

Versión adaptada de
“Aportes para el Desarrollo Humano
en la Argentina/2002”

Índice

CAPÍTULO 1

Nuevo rumbo para el desarrollo

¿Si un país se enriquece sus habitantes viven mejor?	12
Modificar la realidad	
Grandes contrastes en el desarrollo provincial	14
Mapa de la desigualdad	
Provincias con menos desarrollo no pueden quedar libradas a su suerte	16
Contracara del Estado ausente	
Competitividad, para superar la crisis	18
La comprensión enriquece nuestro modo de actuar	
La experiencia argentina en la globalización	20
Globalización sin integración	
El Estado y la desigualdad	22
Integrar el territorio	
Política y Desarrollo Humano	24
La democracia deliberativa	

CAPÍTULO 2

Caras de la crisis, dimensiones de la pobreza

Definiciones de la pobreza	28
Los seres humanos y la necesidad de futuro	
¿Cómo se mide la pobreza?	30
Las líneas de la pobreza y de indigencia, entre 1995 y 2002	
Bajos ingresos y necesidades básicas insatisfechas	32
El principal problema del país	
Grandes diferencias en distintas provincias	34
Dónde vivir mejor	
Abismo entre ricos y pobres	36
¿Qué grado de desigualdad soporta una democracia?	
Nuevo paisaje social	38
Movilidad social descendente	
Sociedad en movimiento	40
Nuevas bases para una vida política	
Nuevas organizaciones sociales	42
El desamparo	44
Pensar la presencia del Estado	
Los grupos vulnerables	46
Situaciones que comprometen el futuro del país	
La Mesa del Diálogo Argentino	48
Los logros concretos	
Crecimiento con reducción de la pobreza	50
Políticas públicas propuestas por la Mesa del Diálogo	

CAPÍTULO 3

¿Una o varias Argentinas?

Las diferencias regionales	54
Condiciones para el desarrollo	
Cómo enfocar el crecimiento	56
Crecer, pero no de cualquier modo	
La competitividad de las provincias	58
Fortalecer las capacidades	
Competitividad y Desarrollo Humano	60
Características de siete grupos de jurisdicciones	
Actividad económica provincial	62
El tejido financiero	
Exportaciones e inserción internacional	64
Desequilibrio y concentración de recursos	
Las personas y la competitividad	66
La productividad laboral	
Innovación y progreso	68
Desarrollo de la ciencia y la tecnología	
Capacidad de atraer inversiones	70
¿De dónde provienen?	
Recursos naturales y ambiente	72
Una ética ambiental centrada en el Desarrollo Humano	
Infraestructura	74
Desigual distribución	
Experiencias de desarrollo	76
Emprendimientos turísticos en El Calafate	

CAPÍTULO 4

Los desafíos de la política

Los derechos en la base de la vida política	80
Política y conflictos	
El papel del Estado	82
Ética pública en un país empobrecido	
El Estado argentino y el Desarrollo Humano	84
El desarrollo, los derechos y la democracia	
Las provincias y los servicios sociales	86
El Estado y la ciudadanización	
El federalismo y los recursos	88
Capacidades gubernamentales de las jurisdicciones	
Reconstruir la democracia	90
Garantizar la participación ciudadana	
Los ciudadanos y la política	92
Educar para vivir en democracia	
La democracia según los argentinos	94
Derechos reconocidos por los ciudadanos	
Los partidos políticos y el futuro de la democracia	96
Sus fortalezas y debilidades	
Otros canales de participación	98
Puntos de partida para el cambio político	100
Desarrollo Humano y futuro	

Prólogo



FOTOGRAFÍA GANADORA DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

Con el convencimiento de la necesidad de alcanzar a amplios sectores de la sociedad y, en particular al sector educativo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo encargó al Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE/UNESCO) la dirección editorial para elaborar esta publicación especial del Informe de Desarrollo Humano Nacional: *Aportes para El Desarrollo Humano, Argentina 2002*. Este libro fue construido a partir de los contenidos de ese Informe elaborado por el PNUD y es fruto del trabajo de un grupo de especialistas, dirigidos por Juan Carlos Tedesco -Director del IIPE-UNESCO-, coordinados por Juan Ruibal con el asesoramiento de Liliana De Riz, coordinadora del Informe de Desarrollo Humano, PNUD. Su objetivo es facilitar la apropiación de los conceptos fundamentales del desarrollo humano, particularmente

a los docentes de nivel secundario y a través de ellos, a los estudiantes. Se trata de difundir las herramientas de análisis y los hallazgos de los estudios realizados para comprender la realidad de un país en crisis en 2001 y 2002. Asimismo, de avizorar los procesos de cambio que permitan rescatar lo promisorio del pasado e innovar en pos de un crecimiento socialmente compartido que permita a todos vivir juntos y en paz.

En 2004, estamos saliendo de una profunda crisis y nos encontramos en una sociedad en mutación, que comienza a confiar en el futuro y se muestra capaz de comenzar de nuevo. El valor educativo de poner al día los desafíos y las oportunidades con que el país enfrenta el siglo XXI reside, precisamente, en proporcionar los saberes atinentes a la construcción de ciudadanía argentina del presente y del futuro.

Este y otros esfuerzos apuntan a contribuir a la generación de una agenda pública que se construya desde y por los actores sociales.

En esa tarea también creemos que las niñas y niños y los adolescentes y jóvenes de nuestro país también tienen el derecho a elegir su destino y a participar plenamente en ese proceso. Por ello, deseamos desarrollar las capacidades de las personas, actores y destinatarias centrales para avanzar hacia una sociedad más justa para todos y más libre para cada uno, clave de la idea fuerza del Desarrollo Humano.

Carmelo Angulo Barturen

REPRESENTANTE RESIDENTE DEL PNUD

COORDINADOR RESIDENTE DEL SISTEMA DE

NACIONES UNIDAS EN LA ARGENTINA

Al finalizar el año 2001, la Argentina se enfrentó al estallido de una de las peores crisis de su historia. La gravísima situación económica y social del país, que desembocó en el caos político de aquellos días de diciembre de 2001, se gestó, por lo menos, durante los cinco años que precedieron a estos hechos extraordinarios. A lo largo del 2002, se hizo evidente que las grandes transformaciones económicas iniciadas en los 90, aunque habían generado un breve período de crecimiento, no dieron paso al esperado desarrollo del país.

1

Nuevo rumbo para el desarrollo



Durante las últimas décadas se hicieron cada vez más remotas las posibilidades para alcanzar un desarrollo equilibrado. La combinación de un proceso de desindustrialización con una drástica reducción del Estado generó un aumento de las desigualdades. La pobreza alcanzó a un porcentaje creciente de argentinos y tendió a convertirse para ellos en una situación estructural, sin alternativas.

El desarrollo no puede reducirse al crecimiento económico, sino que debe servir para que las personas tengan una mejor calidad de vida. Esta es la perspectiva adoptada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir de la cual se han realizado numerosos estudios sobre el desarrollo humano en diferentes países del mundo.

El contenido del Informe para el Desarrollo Humano en la Argentina de 2002 constituye la base sobre la cual se ha elaborado este libro que procura ofrecer una herramienta accesible para comprender los problemas del país. En las páginas siguientes se presentan algunos conceptos que serán expuestos con más detalle en los capítulos próximos. Se estudia el significado del concepto de desarrollo humano y se intenta una aproximación al problema de la desigual distribución de recursos y oportunidades entre las provincias. Sobre la base de ese primer diagnóstico, se realiza un breve análisis de las capacidades de las provincias para orientarse hacia un desarrollo perdurable. A continuación, se plantea la necesidad de que el país logre su propia integración para poder crecer en el marco de la globalización. También se analiza cómo esta integración puede verse favorecida por políticas públicas orientadas a superar la grave situación local. Y esto último no será posible sin una ciudadanía activa, con capacidad de participar en los debates y las decisiones que modelan sus vidas.



¿Si un país se
enriquece, sus
habitantes
viven mejor?

La experiencia argentina de los 90 ofrece elementos clave para responder a esta pregunta. Mientras en esa década crecía el Producto Bruto Interno, la nueva economía expulsaba mano de obra desde el sector industrial al sector de servicios o cuentapropista. En buena medida, este fenómeno se relacionó con la difusión de las nuevas tecnologías basadas en la informática, que permiten tener altos niveles de producción con muy pocas personas empleadas. A través de este proceso, millones de trabajadores perdieron sus empleos estables. Los nuevos contratos de trabajo se caracterizaron por su precariedad y gran parte de los trabajadores despojados de una ocupación estable se sumaron a las filas de los sectores más pobres de la sociedad.

De este modo, se entiende por qué el crecimiento económico no debe ser considerado un fin en sí mismo. Por el contrario, **un país crece cuando sus habitantes fortalecen su capacidad de elegir entre diversas opciones y no se ven limitados tan sólo a vivir bajo el imperio de necesidades económicas.** En este sentido, el PNUD postuló el concepto de Desarrollo Humano como un proceso cuya meta es la expansión de las capacidades y opciones de los habitantes del país, que les permita alcanzar una vida libre para cada uno y justa para todos.

Un cambio de rumbo como el que se propone aquí debe contar con un sistema de información confiable. En este sentido, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) tiene como objetivo la obtención de información adecuada para medir y comparar el desarrollo humano alcanzado por distintos países. Este índice elaborado por el PNUD toma en cuenta algunas condiciones básicas comunes a todas las sociedades y todos los tiempos y, a partir de ellas, elabora tres indicadores para medir el desarrollo humano en la población de los países: la **longevidad** (tener una vida larga y sana), la **educación** (poseer los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social) y el **estándar de vida** (tener ingresos suficientes como para acceder a un nivel de vida decente).

EL IDH DE LA ARGENTINA, ESTADOS UNIDOS Y SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2002

Países (ORDENADOS SEGÚN NIVEL DEL IDH)	1985	1990	1995	2000
EE. UU.	0.898	0.914	0.925	0.939
ARGENTINA	0.805	0.808	0.830	0.844
CHILE	0.754	0.782	0.811	0.831
MÉXICO	0.752	0.761	0.774	0.796
COLOMBIA	0.704	0.724	0.750	0.772
PARAGUAY	0.705	0.717	0.735	0.740
BRASIL	0.692	0.713	0.737	0.757
PERÚ	0.692	0.704	0.730	0.747
BOLIVIA	0.573	0.597	0.630	0.653

El IDH es un valor que puede ubicarse entre un mínimo de 0 y un máximo de 1. A medida que se acerca a 1, el nivel de IDH se aproxima al óptimo. Como este índice refleja características del desarrollo a largo plazo, el nivel de la Argentina en 2000 mostraba la permanencia de las condiciones favorables que habían beneficiado a nuestra sociedad en las décadas anteriores y no la aguda crisis y el deterioro de las condiciones de vida que se hicieron presentes desde fines de la década del 90.

FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA/ 2002. PNUD (ADAPTACION)

Modificar la realidad

¿Cómo sabemos cuando un país progresa?



Sabemos de la crisis actual, en primer lugar, porque la sufrimos y porque vemos que otros la sufren (familiares, vecinos, amigos). La experimentamos en carne propia o la advertimos por la información que nos ofrecen los medios de comunicación. Si nos vinculamos con acciones colectivas de diversa índole (movimientos sociales, partidos políticos) podemos llegar a tener una información más general y una percepción más organizada de los problemas de nuestra comunidad y de nuestro país. Sin embargo, tanto la información que surge de nuestra experiencia personal como la que recibimos a través de los medios de comunicación masivos o, inclusive, la que obtenemos a través de nuestra participación, suele ser una información fragmentada o sesgada. Y eso sólo nos ayuda a comprender parcialmente el estado de cosas.

¿Hace falta una comprensión más acabada de lo que nos pasa? ¿No nos alcanza con la lectura de los diarios o con la propia experiencia?

No se trata de llenarnos de información y menos aún fragmentada. Se trata, sí, de obtener una información más sistematizada, que nos permita tener un “mapa” de la situación, no sólo de nuestra comunidad cercana sino también del país. Esto nos permitirá comprender la complejidad de la realidad, una complejidad que nos obliga a ver no sólo lo negativo, lo preocupante, lo problemático, sino también aquello que puede ser considerado un potencial capaz de generar cambios positivos. Además nos permitirá pensar en el país y no quedarnos encerrados en lo propio o lo cercano.

La finalidad de informarnos es la de comprender la realidad y la de poder participar eficazmente para modificarla.

La lectura de la información nos permite advertir el carácter histórico de lo acontecido a fines del 2001 y durante el 2002. En efecto, la debacle (institucional, económica y social) que hemos vivido no fue un cataclismo, no fue una catástrofe natural que sucedió “de un día para el otro” y de un modo imprevisible. Fue la consecuencia de una historia, de un proceso que incluyó a actores de carne y hueso, a instituciones, a intereses. Y no fue imprevisible aunque para muchos haya sido una sorpresa.

Comprender causas, razones, procesos, nos permite reconocer que lo que sucedió podría no haber sucedido. Este modo de pensar, además de adecuado, resulta saludable porque nos abre la posibilidad de admitir la potencia de las decisiones humanas, de aquellas que nos llevaron a esta situación tan grave, y de aquellas que (organizadas, mancomunadas) pueden dar respuestas satisfactorias y modificar esta realidad.

Grandes contrastes en el desarrollo provincial

En el 2001 se hizo evidente el contraste entre un grupo de provincias que después de la década del 90 había logrado mantener su estructura productiva y cierto nivel en las condiciones de vida de sus habitantes, frente a otras en las que las transformaciones habían provocado la destrucción de su economía, un gravísimo deterioro de la situación social y de las instituciones. Frente a este cuadro de crisis, un equipo de especialistas convocado por el PNUD advirtió que era necesario agregar nuevos elementos a los indicadores del Índice de Desarrollo Humano, que hicieran visible la diversidad de situaciones dentro del mismo país.

Así se elaboró el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA), donde se incorporaron componentes adicionales para medir la calidad de los servicios de salud y educación y el carácter más o menos incluyente del crecimiento económico. De este modo, el IDHA logró reflejar mejor las diferencias del desarrollo en las provincias, tal como se aprecia en el Mapa de la página 15.

En el esquema siguiente se presentan los nuevos elementos que incorpora el Índice de Desarrollo Humano Ampliado. En cada componente aparecen en primer lugar los indicadores del IDH y a continuación se destacan, en color amarillo, los indicadores agregados en el IDHA.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AMPLIADO, AÑO 2000

Jurisdicciones	IDH	IDHA
Buenos Aires	0.787	0.624
Catamarca	0.769	0.374
Ciudad de Buenos Aires	0.845	0.867
Corrientes	0.758	0.227
Formosa	0.745	0.156
Jujuy	0.746	0.187
Santa Cruz	0.799	0.603
Tierra del Fuego	0.820	0.653

FUENTE: APOORTE PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA/ 2002. PNUD (ADAPTACIÓN).

La comparación entre los dos índices revela que el IDH, a diferencia del IDHA, refleja débilmente las desigualdades en el desarrollo provincial.

COMPONENTES DEL IDHA

- 1

VIDA LARGA Y SALUDABLE

● Esperanza de vida al nacer

● Mortalidad infantil por causas reducibles
- 2

CONOCIMIENTOS

● Escolaridad (alfabetización y matrícula)

● Sobreedad escolar

● Calidad educativa (% de respuestas correctas en Matemática y Lengua)
- 3

VIDA DECENTE

● Ingreso total familiar per cápita ajustado

● Tasa de empleo (relación entre la población ocupada y la población total)

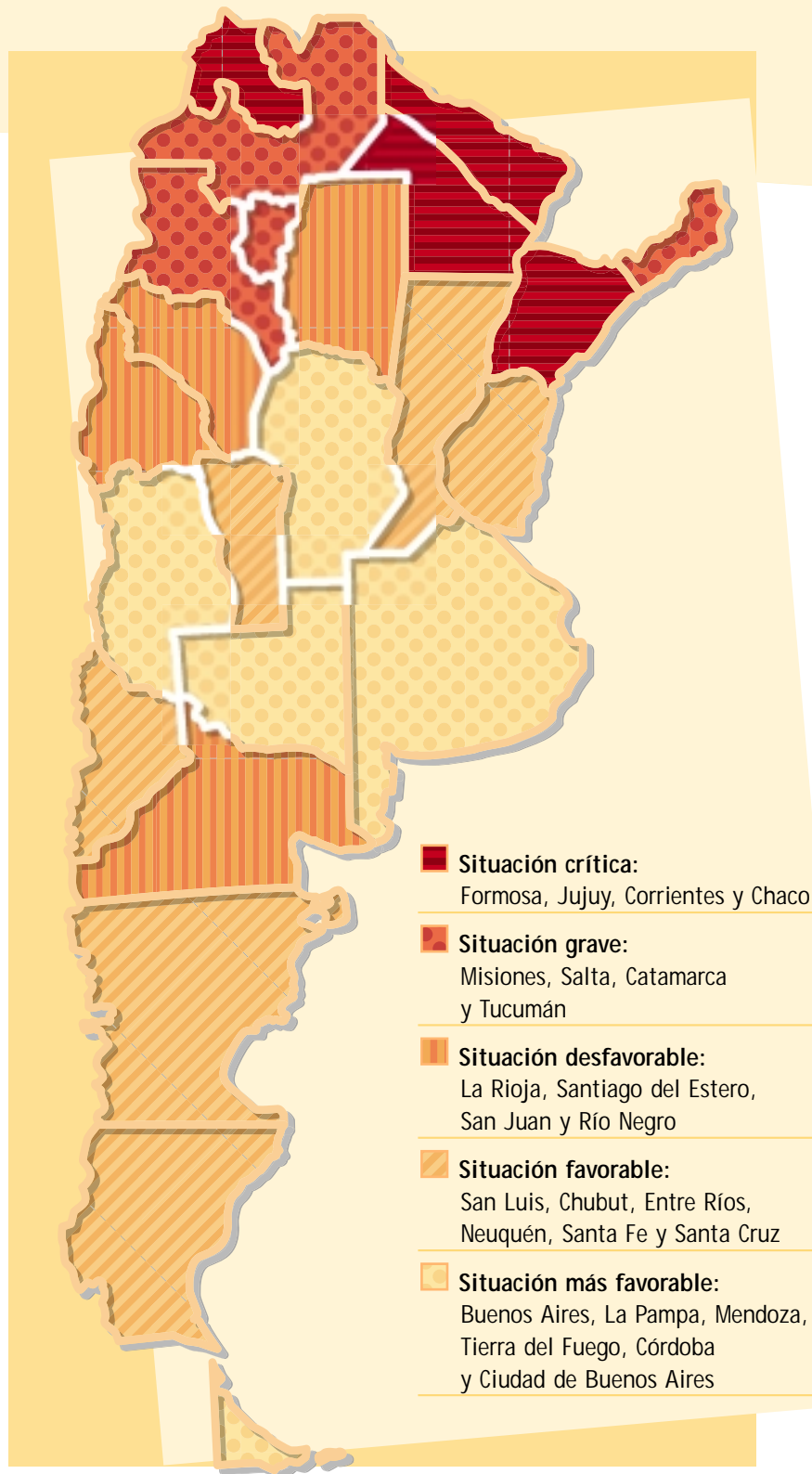
● Tasa de desempleo (relación entre la población desocupada y la población económicamente activa)

Mapa de la desigualdad

- Las provincias que están en **situaciones críticas** y en **situaciones graves** muestran los más bajos niveles de ingreso familiar total per cápita, lo que configura una situación de pobreza de capacidades y de medios.

- Las provincias en **situaciones desfavorables** mejoran respecto de las precedentes en los indicadores de longevidad, el porcentaje de alfabetización de adultos, la tasa de sobreedad en el Polimodal, y las tasas de empleo y desempleo.

- Por encima de un índice de 0,510 se encuentran las provincias en **situaciones favorables** y en **situaciones muy favorables**. En general, todas ellas muestran mejores posiciones en los indicadores de conocimientos, longevidad y estándar de vida, respecto de las provincias de las dos categorías mencionadas primero.



Provincias con menor desarrollo no pueden quedar libradas a su suerte

El mapa de la desigualdad muestra la brecha que separa la amplia zona de las provincias del nordeste y el noroeste respecto de las del resto del país. El retraso de esas provincias se explica, en gran parte, por las grandes transformaciones económicas de la década pasada, que debilitaron o desplazaron muchas actividades productivas. Pero también debe advertirse que estas jurisdicciones arrastran problemas de un pasado más lejano, tales como el descuido del fortalecimiento de los recursos humanos, de la modernización de sus actividades productivas, de la plena vigencia del orden institucional y del funcionamiento de canales de participación social y política.

Para que estas provincias puedan avanzar hacia el Desarrollo Humano se requiere un Estado activo, que enfrente la inequidad territorial y asocie las capacidades humanas (calidad de la educación, mejor salud) con el crecimiento económico.

Detrás de estos desequilibrios entre regiones y provincias se oculta, como problema fundamental del país actual, el crecimiento de la pobreza, que agrava la situación de sectores sociales bajos y se expande con el deterioro de las condiciones de vida de los sectores medios. La puesta en marcha de un proceso de desarrollo es inseparable de la erradicación de la pobreza, para lo cual resulta indispensable la acción de un Estado que genere oportunidades para una reinserción en la vida productiva de millones de personas que actualmente carecen de recursos mínimos para sobrevivir.

*¿Por qué decimos
que el desarrollo
es una tendencia
a largo plazo?*



El desarrollo humano de un país refleja estructuras que perduran muchos años. Una nación puede haber tenido una profunda crisis económica que empobrece a sus habitantes, pero eso no hace que inmediatamente empeoren sus escuelas, hospitales, rutas, puertos, la tecnología de sus industrias, etc. Los elementos del desarrollo que se intentan medir, mejoran o empeoran en plazos más largos que el tiempo que dura una crisis económica u otra catástrofe.

Contracara del Estado ausente



¿Por qué el Estado es tan necesario para los más pobres?

Hasta los años 70, la pobreza no era un fenómeno central en la Argentina. Entre los factores que lograban que esto fuese así, se encontraba cierta organización del Estado que garantizaba (aunque de modo imperfecto) el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda de interés social, a la jubilación. Por sobre todo, este Estado se basaba en el concepto de que la ciudadanía implica acceso a una serie de derechos. Ese tipo de Estado se encuentra hoy desarticulado. Y los intentos por reconstruir un modelo de integración que responda al desafío de incorporar a todos los ciudadanos en un plano de creciente igualdad, es posible sólo si se logra que el Estado sea el que asegure los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Es fácil vivenciar lo que significa la ausencia del Estado o sus limitaciones para garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos. Puede hacerlo, por ejemplo, la persona que antes tenía un empleo en una fábrica, cobraba un sueldo y estaba afiliada a una obra social y que hoy ha perdido ese empleo y, en su lugar, trabaja unas horas en un kiosco. Ya no cobra "en blanco" y, por lo tanto, no tiene obra social. Cuando debe consultar a un médico se dirige a un hospital público. Cada vez que lo hace, debe disponer de unas cuantas horas porque las esperas son prolongadas. Es mucha la gente que se atiende en ese hospital. Su deseo es que no le receten ningún medicamento porque sabe que no podrá comprarlo y que, salvo excepciones, el hospital no cuenta con muestras gratis. Hablando con la gente en la sala de espera, se entera de sus situaciones. Algunos también han perdido la obra social, otros vienen con sus hijos desde otras provincias "...porque allí no tienen los equipamientos adecuados para que a mi hijo le puedan tratar su enfermedad". Sabe también que algunas personas que se atendían ahí han dejado de ir, no porque estén sanas, sino porque ya no se pueden "dar el lujo" de gastar dinero en el boleto de colectivo para llegar al hospital. Cuando hablamos del Estado hablamos de estas personas, de estos hospitales, de estos problemas. La debilidad o las limitaciones del Estado se ven en las dificultades crecientes que tienen los ciudadanos para acceder a los servicios de salud, para cobrar una jubilación digna, para obtener una educación de calidad.

Competitividad, un punto de partida para superar la crisis

PRODUCTO BRUTO

GEOGRÁFICO:

Representa el valor de la oferta de bienes y servicios finales obtenidos por los productores residentes en una jurisdicción; es la versión provincial del Producto Bruto Interno.

Para conocer mejor las causas de la desigualdad regional es necesario identificar cuáles son los factores decisivos que llevan al crecimiento de algunas provincias y al empobrecimiento de otras. Se requiere saber, por ejemplo, dónde hay menos desempleo, dónde se manufacturan los productos exportables, dónde, por qué, en qué sectores y con qué tecnología se realizan las inversiones.

Las preguntas anteriores apuntan directamente a la competitividad de las provincias, es decir, a la habilidad o capacidad de estas economías para alcanzar una prosperidad sostenida. Esto implica no sólo un aumento de la productividad, del ingreso y de las exportaciones (eso que tradicionalmente se entiende como “crecimiento económico”); la competitividad significa, además, el mejoramiento de la equidad, entendida como la reducción de la pobreza y la desigualdad social y la sustentabilidad ambiental.

La información en materia de competitividad de las provincias confirma que la brecha del nivel de desarrollo puede traducirse en la imagen de “países diferentes” dentro de la Argentina. Tomando en cuenta algunos ejemplos, podemos visualizar la enorme distancia entre provincias con alto y bajo nivel de competitividad en el año 2000.

- En la Argentina sólo 5 jurisdicciones (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) concentraban el 85% del **Producto Bruto Geográfico (PBG)**, en el 2000.
- La desigualdad entre economías de mayor y menor tamaño puede apreciarse en los extremos planteados por los valores del **PBG** de la provincia de Buenos Aires (85.000 millones de pesos) y de La Rioja (1.300 millones de pesos).
- Hay 6 provincias que en conjunto reciben sólo 2 de cada 100 pesos que el sector privado invierte en el país.
- Del total del gasto anual en el 2000 destinado a actividades científicas y tecnológicas, un 60% fue a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad de Buenos Aires. Mientras tanto, en La Pampa, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, La Rioja, Tierra del Fuego y Santa Cruz se efectuó un 3,2% de dicho gasto.

¿DE QUÉ DEPENDE LA COMPETITIVIDAD?

La competitividad de cada provincia depende de ciertas **capacidades**: algunas son de carácter estrictamente económico (capacidades **de exportar** y **de atraer inversiones**), otras apuntan a la **educación** (capacidades de los recursos humanos y para introducir el progreso técnico). También la competitividad se relaciona con la disponibilidad de **infraestructura** (vial, energética e hídrica) y de **recursos naturales**. Finalmente y no por ello menos importante, el nivel de competitividad depende de la capacidad de las **instituciones** para encauzar los problemas y posibilidades de la actividad económica, así como para actuar con ecuanimidad y eficacia ante los diferentes intereses sociales y políticos.

La comprensión enriquece nuestro modo de actuar

*¿Qué cambios
pueden lograrse si
comprendemos mejor
ciertos problemas
del país como
el de la diferente
competitividad
de las provincias?*



La comprensión de nuestra realidad como país, en lo que se refiere al nivel de desarrollo humano en cada una de las provincias, a la brecha cada vez más grande entre ciudad y campo, etcétera, es una comprensión que puede generar cambios en nuestro accionar de todos los días.

Por ejemplo, un docente puede lograr una mirada abarcadora sobre lo que sucede en el país, trascendiendo de algún modo su propia percepción sobre la realidad más cercana (la de sus alumnos, la de la comunidad educativa). Esta mirada puede influir en el modo de dar sus clases, ayudando a sus alumnos a enriquecer y complejizar la percepción que ellos mismos tienen del contexto en el que viven. Justamente, la educación es lo contrario del fatalismo, pues el educador es, por definición, alguien que considera que puede modificar algo, que puede ofrecer algo que sirva para cambiar un estado de cosas. No sería posible la tarea educadora sin alguna visión de futuro. Y los alumnos necesitan, para aprender, adoptar una mirada que vea las grietas, los grises, los matices, las salidas posibles en medio de la dureza de una realidad cargada de obstáculos. Saber que lo que nos sucede no es algo natural puede abrir posibilidades de organización y de potenciación de los esfuerzos individuales.

También aquellos que han decidido recluirse en sus mundos privados pueden abrir los ojos a esta realidad y sentirse partícipes de los cambios posibles. En general, la información reduce el temor, y es el miedo a la inseguridad y a la violencia uno de los factores que hacen que intentemos construir muros que nos protejan de los otros. Si bien hay razones objetivas para sentir ese temor, existe una construcción social del miedo (favorecida por el modo en que algunos medios masivos tratan los problemas que nos afectan) que nos conduce a renunciar a nuestro derecho a participar en aquello que atañe al bien común.

Visiones como las que aporta el *"Mapa de la desigualdad"* (página 15), brindan un panorama abarcador. Dicho *Mapa* nos ayuda a comprender, en el marco del territorio argentino, la fragmentación amplificada por la crisis y nos convoca a dar nuestro propio aporte. **Difícilmente, nuestro bienestar personal pueda construirse en islotes protegidos y sin contacto con los problemas del mundo en que vivimos.** Es razonable pensar que todo aquel que quiere lo mejor para sí mismo quiere también lo mejor para los demás y que desear vivir en un mundo más seguro y "habitable" es equivalente a desear vivir en un mundo más justo para las generaciones presentes y futuras.

La experiencia Argentina en la globalización

¿Qué significa que el país se globalizó sin integrarse?



La mejora de la competitividad provincial es indispensable en un mundo cuya economía está cada vez más interconectada. Sólo así la Argentina podrá aprovechar las oportunidades de la globalización. Una de las más duras, pero fructíferas lecciones que se extrae de la crisis actual es que no es posible globalizarse sin una integración interna.

Paradójicamente, las políticas nacionales hicieron de la Argentina una oportunidad para el mundo, antes que para el propio país. El acelerado y poco transparente proceso de privatizaciones, la apertura ilimitada de la economía, la debilidad de los organismos reguladores del Estado y el dismantelamiento del aparato productivo que resultó de esas políticas, con su secuela de destrucción del empleo, permitieron que algunos hicieran negocios muy rentables en poco tiempo, pero sentaron las bases de la crisis actual.

La globalización es un proceso cuyos costos y beneficios dependen de la forma particular en que cada economía y cada sociedad se vincula con él. En ese proceso, la Argentina implementó una apertura irrestricta a la economía mundial, esperando que las reformas orientadas al mercado provocaran un alto nivel de crecimiento económico, cuyos beneficios se derramarían automáticamente al conjunto de la sociedad (más empleos, mejores salarios, atención igualitaria de la salud, educación para todos). Pero este esperado derrame no ocurrió; por el contrario, en la segunda mitad de la década del 90 la situación social empeoró, mientras proseguía la política de transformaciones económicas iniciada en la primera mitad de dicha década.

La tecnología, las comunicaciones y otros progresos de la ciencia han unificado al mundo en muchas cosas y lo han dividido más de lo que estaba antes, en otras.

Comunicarse con un amigo o un cliente en cualquier lugar del mundo es cuestión de segundos a través de un e-mail o de una llamada telefónica. Hay países en los que cada vez más personas acceden a esos avances mientras que, en otros, la mayoría queda relegada.

Cuando un país no se encuentra integrado, cuando las diferencias entre regiones son grandes, cuando no todos acceden a las tecnologías y a la inversión, cuando no existe un Estado capaz de compensar y articular, las relaciones con otros países del mundo se vuelven más riesgosas. Los sectores que cuentan con dichos adelantos se integran a un mundo del que quedan excluidos los sectores que no acceden a los beneficios de la globalización.

Globalización sin integración

DOS IMÁGENES DE LA GLOBALIZACIÓN

Las oportunidades para la inversión extranjera en el sector comercial y la infraestructura



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN

El siguiente texto del economista Roberto Bouzas contribuye a entender por qué el desarrollo no puede delegarse en el liderazgo de actores transnacionales ni en las fuerzas que operan en el orden global:

“La globalización, además de ser un fenómeno de mercado, es un formidable recurso de política (...). El entorno internacional y la globalización ofrecen múltiples oportunidades, entre ellas las de mejorar las condiciones de acceso a mercados antes más segmentados, el debilitamiento de oligopolios y coaliciones que bloqueaban la modernización, la participación en un proceso de producción crecientemente fragmentado y el acceso a un pool de abundantes recursos financieros. Pero estas oportunidades son sólo potenciales y la capacidad para aprovecharlas está distribuida heterogéneamente entre países. En efecto, no existe ninguna garantía de que el mejor acceso a los mer-

cados podrá materializarse en mayores beneficios o que el resultado de la acción de nuevas coaliciones será superior al de las preexistentes (...). La capacidad de aprovechar estas oportunidades es parte de la responsabilidad de las políticas nacionales: la mayor vulnerabilidad externa (producto de una mayor integración) debe tener como correlato una mayor flexibilidad en la capacidad de respuesta.”

FRAGMENTOS DEL ARTÍCULO DE ROBERTO BOUZAS, ARGENTINA DESPUÉS DE LAS REFORMAS, PUBLICADO POR LA REVISTA BRASILEÑA DE COMERCIO EXTERIOR, ABRIL-JUNIO DE 2002

Para pensar los problemas que plantea la globalización para el desarrollo, ya sea como potencial o como obstáculo, vale la pena tener en cuenta el siguiente pasaje de un libro de Aldo Ferrer: *“... la globalización es siempre un proceso gestado desde adentro de la realidad de cada país y resulta de su capacidad de insertarse en el escenario mundial, consolidando la capacidad de decidir el propio rumbo en un orden global. El desarrollo no se importa.”*

ALDO FERRER, DE CRISTÓBAL COLÓN A INTERNET: AMÉRICA LATINA Y LA GLOBALIZACIÓN, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, BUENOS AIRES, 1999

El Estado y la desigualdad

EL ROL DEL ESTADO EN LA ORGANIZACIÓN DE UN SISTEMA DE SALUD

“La Nación, más que descentralizarse se desentendió de los sistemas de salud, transfiriéndolos a las provincias. El Estado nacional no asumió su rol regulador y articulador de una política sanitaria integral y de integración. Es necesario que la Nación y las provincias se comprometan, en un Pacto Federal de Salud, a cumplir con objetivos, metas y responsabilidades y que este Pacto las limite, articule, premie y castigue. Debemos pensar en un sistema de salud preparado para enfrentar las graves consecuencias del deterioro de los últimos años...”

ENTREVISTA A ALDO NERI, 9 DE AGOSTO DE 2002

La forma en que la Argentina pretendió insertar su economía en el mundo globalizado agudizó las diferencias existentes dentro del país. Pero esta desigualdad no puede explicarse sólo en términos económicos e internacionales, pues también hubo factores políticos internos que influyeron en forma decisiva. La fragmentación del territorio fue potenciada por la falta de políticas que distribuyeran claramente las funciones entre la Nación, las provincias y los municipios. A estas insuficiencias en la organización del Estado se sumaron los resultados negativos de un proceso de descentralización fundamentalmente orientado por el objetivo de reducir el gasto público, que tuvo momentos decisivos en 1978 y 1993.

En el marco de dicha descentralización, los servicios de salud y educación fueron transferidos a las provincias, sin que desde el Estado se diseñaran mecanismos apropiados para mantener la eficiencia y la equidad en la cobertura de tales servicios en todo el territorio y para todos los sectores sociales.

Por el modo en que se implementó la descentralización, el gasto social quedó subordinado a las urgencias financieras y así las provincias intentaron alcanzar el equilibrio fiscal en detrimento de sus gastos en salud y educación.

Como la política social pasó a depender de las muy diversas situaciones financieras provinciales, la desigualdad de las oportunidades para el desarrollo se hace visible, por ejemplo, en el plano de la salud, a través de las variaciones de la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles que alcanza a más del 15 por mil en algunas jurisdicciones y a menos del 7 por mil, en otras. También es notable el contraste entre provincias con mayor o menor acceso a una educación de calidad y así, mientras aumenta la concentración territorial de los recursos humanos más capacitados en unas regiones del país, se vacían las posibilidades de un futuro desarrollo para las provincias más atrasadas.

REQUISITOS PARA GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN PARA EL PAÍS

“Tener un Ministerio de Educación nacional supone aceptar que queremos ser una nación y que existe algo que nos une por encima de los particularismos locales. El sistema educativo nacional debe tender a un proceso gradual de homogeneización en el que se establezcan una estrategia común y una variedad de estrategias locales a fin de comprometer a los estados provinciales a alcanzar los estándares nacionales en el plazo que ellos determinen, y asimismo, en el que el Estado nacional se comprometa a apoyar a los procesos provinciales. Compensar las diferencias sociales debe ser responsabilidad principal del Estado nacional, único capaz de mirar el interés general y de aportar aquello que las localidades no tienen.”

ENTREVISTA A JUAN CARLOS TEDESCO. 1º DE AGOSTO DE 2002.

Integrar el territorio



¿QUÉ ES FEDERALISMO?

El federalismo es una forma de organización político-territorial en la cual tanto el gobierno nacional como los gobiernos regionales poseen competencias exclusivas. Sin embargo, dentro de la esfera de jurisdicción del gobierno nacional, las leyes por este dictadas prevalecen sobre las de los gobiernos regionales, y estos las deben obedecer y hacer respetar.

Al comenzar el siglo XXI, las políticas sociales mostraban una mayor debilidad y desarticulación de la que tenían antes de las reformas de descentralización del Estado.

La superación de esta creciente fragmentación del país es inseparable de la construcción de un federalismo capaz de afrontar los problemas productivos y de favorecer la cohesión social de las diferentes regiones que integran la Argentina. Si se adopta un nuevo rumbo en la organización del país, el federalismo no puede quedar reducido a una mera negociación para decidir qué parte de los recursos fiscales se reparten entre las provincias. Esto último ya mostró su inviabilidad en los últimos veinte años, mientras se sucedieron esquemas de coparticipación de emergencia definidos por el poder de negociación y la urgencia de los poderes ejecutivos.

El diseño de un régimen de coparticipación equitativo y perdurable es una pieza indispensable para disponer de un esquema federal eficiente. Sin embargo, más allá de este dispositivo, una federación supone un sistema de coordinación de políticas fiscales, sociales y económicas que permitan atender los problemas de exclusión y marginalización productiva creciente, compensando desigualdades entre las provincias y las que existen en el interior de cada una de ellas.

Uno de los principios fundamentales para construir dicho régimen es el de la cooperación entre los niveles de gobierno nacional, provinciales y municipales, dado que en ellos se plantean los problemas comunes del país en todos los sectores de la actividad. Un federalismo cooperativo se plantea entonces como condición para una organización del país que garantice la equidad en el territorio, al constituir un marco político nacional que favorezca la redistribución entre las entidades federadas.

Política y Desarrollo Humano

EL CAPITAL SOCIAL

Ante la crisis actual vastos sectores de la sociedad argentina mostraron formas de respuestas organizadas y participativas. Estas respuestas expresan esfuerzos de reconstrucción de los lazos sociales. Por ejemplo, modos de autoorganización de quienes recolectan residuos, o de quienes presionan para el acceso a subsidios de empleo o alimentos, o de quienes gestionan empresas abandonadas por sus propietarios. Junto con esto se puede advertir que, aun en medio de situaciones muy críticas, muchos profesionales (médicos, investigadores, profesores universitarios, docentes, periodistas) desarrollan sus tareas con la convicción de que es necesario “no bajar los brazos” y ayudar a que el país pueda salir de esta crisis.

La experiencia nos muestra que sin la existencia de un Estado activo, la convivencia social queda sujeta a las leyes del mercado y los eventuales progresos que registre el proceso de modernización tienen el costo de graves problemas económicos, sociales y políticos, en perjuicio de las capas más desfavorecidas. Pero la reconstrucción de las instituciones del Estado no es posible en medio de la indiferencia de la sociedad. Por eso, para superar la crisis, el país debe contar con una amplia participación de los ciudadanos.

Desde este punto de vista, en la Argentina existen valiosos recursos para asumir el nuevo rumbo del Desarrollo Humano. Nuestra sociedad cuenta con una democracia que hizo del pluralismo un valor y de la intangibilidad de los derechos humanos una convicción compartida. Tiene recursos humanos y materiales para iniciar la reconstrucción e innovar en la senda de una democracia deliberativa capaz de incorporar la dimensión política de la vida de sus ciudadanos y ciudadanas en pos de la construcción pública de un desarrollo con libertad e igualdad, con capacidad de dar satisfacción a las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

Por eso, la situación actual, antes que como una disolución de los lazos sociales, puede mirarse como una crisis de cambio que impulsa a rescatar lo promisorio del pasado e innovar en pos de un crecimiento compartido que nos permita vivir juntos y en paz. El surgimiento de nuevas formas de organización en los últimos años puede concebirse como una respuesta social a la desprotección de vastos sectores de la población.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN

NUEVOS CAMINOS DE LA DEMOCRACIA

Los vecinos debaten y proponen soluciones para los problemas del barrio.

La democracia deliberativa

DEMOCRACIA Y EQUIDAD

"La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos del Desarrollo Humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad."

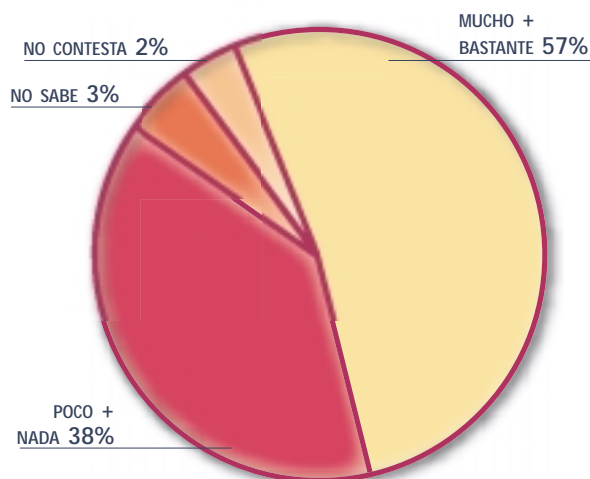
"PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO FRAGMENTADO",
APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA/
2002, PNUD.

Las asociaciones recientemente conformadas reflejan la necesidad de avanzar en la creación de nuevas instituciones democráticas, acordes con la época actual y con las enseñanzas de las últimas décadas. La ciudadanía siente y expresa que muchas de las actuales instituciones y sus líderes se alejaron de la búsqueda del bien común, y abandonaron la representación y defensa de sus legítimos intereses sociales. Se trata de un cuestionamiento profundo, que no sólo abarca a la dirigencia política, sino también a todos los **dirigentes de la sociedad**.

Pero este proceso de creación institucional no se agota en el cuestionamiento del pasado. Por el contrario, pone en marcha una democracia deliberativa que implica la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por esas decisiones. Esta toma de decisiones debiera darse a través de argumentos racionales que intenten fundamentar propuestas y respuestas a los problemas y aspiraciones que comprometen al bien común. Esto exige que los ciudadanos no renuncien a su derecho y responsabilidad de participar políticamente en todos aquellos asuntos que les competen y que afectan sus vidas. Para que esta participación sea real y efectiva es necesario que los ciudadanos conozcan los problemas que los aquejan en sus diversos aspectos y en su verdadera dimensión. Una democracia deliberativa precisa de ciudadanos capaces de acceder a la información, de entender lo que pasa y de intervenir en forma activa y consciente.

¿QUÉ OPINA LA GENTE SOBRE LA EFICACIA DE LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN?

Respuestas a la pregunta sobre si influyen en las decisiones que toman los dirigentes.



FUENTE: GALLUP ARGENTINA

Muchas personas dicen que en nuestro país nunca se vivió una situación social y económica tan difícil como la actual.

2

¿Por qué tienen esa percepción? ¿Será porque existe una idealización del pasado y un olvido de situaciones críticas que se vivieron en otros tiempos? ¿Es exagerado pensar que la crisis actual es peor que otras situaciones difíciles vividas en décadas pasadas?

Caras de la crisis, dimensiones de la pobreza



El Informe del PNUD para el Desarrollo Humano de la Argentina /2002 muestra el proceso de expansión de la pobreza durante los últimos años de la década del 90 y su agravamiento durante el transcurso del año 2001, hasta llegar a su máxima expresión en 2002, cuando abarcó a más de la mitad de la población. En estos últimos años, millones de argentinos experimentaron por primera vez en sus vidas el hambre, el desempleo, o la caída abrupta de su calidad de vida. La magnitud del fenómeno ha llevado a calificar a la Argentina como “el país de los nuevos pobres”.

En las múltiples manifestaciones de la expansión y agudización de la pobreza, la gente puede ver las caras más visibles de la crisis del país y es así que esta problemática ha llegado a ocupar un lugar central en las preocupaciones colectivas.

En este capítulo se discute el concepto de pobreza y se analizan las diversas formas de evaluar dicho fenómeno. Se caracteriza la situación actual del país a partir de índices que miden la caída de los ingresos y el incremento de las necesidades básicas insatisfechas y se vuelve a utilizar el Índice de Desarrollo Humano Ampliado para trazar un cuadro de la distribución territorial de la pobreza. Se toman en cuenta, como aspectos más significativos del fenómeno, la agudización de la brecha entre ricos y pobres, la movilidad social descendente muy visible en la experiencia de sectores medios empobrecidos y el crecimiento del desamparo y de la vulnerabilidad social.

Otras caras de la crisis analizadas en estas páginas permiten ver la capacidad de organización de sectores empobrecidos o excluidos para acceder al consumo o al trabajo. En ese **capital social** se encuentra uno de los principales recursos para salir de esta situación crítica. Una salida que es accesible si, tal como se estudia en las últimas páginas, las políticas sociales dejan de estar subordinadas a decisiones económicas y, por el contrario, se constituyen en una guía para estas últimas.



Definiciones de la pobreza

PROBLEMAS DE INGRESOS Y DE CAPACIDADES

“La pobreza es un problema muy complejo y es importante discriminar aquellos aspectos que son estructurales y que hacen a las capacidades de las personas, de la pobreza de ingreso aunque, en muchos casos, coinciden. Aquellas familias o personas que son pobres por tener menores capacidades, menores activos, en general por esta razón tienen más alta probabilidad de ser pobres por ingresos. Pero no todos los pobres por ingresos tienen déficit de capacidades.”

ENTREVISTA A PABLO VINOCUR,
09-09-2002, PNUD

Tradicionalmente, la pobreza ha sido definida como carencias de consumo o de ingresos económicos. Para este enfoque, los individuos y los hogares son pobres cuando sus ingresos o consumos se encuentran por debajo de cierto límite, definido socialmente como un mínimo de calidad de vida aceptable en una comunidad.

Así, por ejemplo, si se considera el problema de la alimentación y se define la pobreza a partir de la carencia de medios, el costo monetario de la canasta alimentaria básica constituye un indicador adecuado para medir la pobreza. De acuerdo con este enfoque, deja de ser pobre quien logra acceder a cierto nivel de ingresos.

Se puede suponer, entonces, que el crecimiento económico es suficiente para superar la pobreza. Sin duda, para reducirla es necesario un crecimiento económico que incorpore los temas de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza, pero aún así, el enfoque de la pobreza a partir de los ingresos es limitado. El ingreso es una de las múltiples dimensiones de la pobreza y al ignorar las demás, se parcializa el problema. La exclusión de una persona de la participación en el proceso de toma de decisiones que afectan su vida, es una forma de privación que no queda reflejada en la dimensión del ingreso. Por ejemplo, una persona analfabeta que no puede acceder a una cabal comunicación e interacción con los otros es una persona pobre porque se ve privada de una dimensión que hace a su desempeño en la vida social.

Para ir más allá de esta reducción del concepto de pobreza a la dimensión del ingreso, el enfoque del Desarrollo Humano propone una concepción abarcadora de la condición humana. Desde este enfoque, **la pobreza significa la privación de una vida larga, sana y creativa; del disfrute de un nivel decente de vida, de la libertad, la dignidad y el respeto por sí mismo y por los demás. La atención se traslada de los medios (en particular, el ingreso) a los fines que los individuos persiguen y, por lo tanto, a las libertades sustantivas necesarias para satisfacerlos. Pobreza es, entonces, la privación de capacidades y libertades para el desarrollo integral de las personas.**

Los seres humanos y la necesidad de futuro



¿Por qué la posibilidad de elegir nos enriquece?

Los seres humanos somos seres abiertos al futuro. A diferencia de los animales, que parecen estar determinados a vivir ligados a lo inmediato, los humanos no lo hacemos sólo en la inmediatez sino que tenemos la capacidad de proyectarnos, de vernos a nosotros mismos en un tiempo venidero. Y lo necesitamos proyectar y proyectarnos para sentirnos auténticamente humanos. Somos los únicos seres que nos lanzamos hacia el porvenir y que somos conscientes de prepararnos para el porvenir. Nos preocupamos por lo que habrá de sucedernos, nos preparamos para afrontar posibles situaciones, procuramos que nuestros hijos adquieran las capacidades necesarias para desenvolverse en sus vidas. Cuando nuestras posibilidades de proyectar se reducen, sentimos la ausencia de algo que para nosotros es esencial. La falta de opciones nos empobrece.

Las condiciones sociales de la pobreza y la exclusión no nos permiten proyectar. La falta de trabajo, de dinero, de educación, la enfermedad y las dificultades para acceder a servicios de salud, son aspectos que clara y efectivamente condicionan o imposibilitan nuestro desarrollo y el de nuestra familia.

La falta de oportunidades ataca y vulnera nuestra misma humanidad. Si la capacidad de planear, si la apertura al futuro constituye parte de lo específicamente humano, entonces la negación de esa capacidad y de esa apertura nos deshumaniza, nos obliga a vivir preocupados no por el futuro sino por el presente más inmediato, por la sobrevivencia nuestra y la de nuestros hijos. Esta negación constituye una violencia enorme que se ejerce contra nuestra condición humana.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN

QUIENES DEBERÍAN RECIBIR EL MAYOR CUIDADO, LOS MÁS EXPUESTOS A LA POBREZA

Cuando se generalizan estas experiencias de privación en la población infantil ya no sólo es grave la situación en el presente sino que se compromete la posibilidad de vastos sectores para crecer en una sociedad con futuro.

¿Cómo se mide la pobreza?

El NBI se calcula determinando la proporción de individuos de una jurisdicción cuyos hogares presentan al menos una de las siguientes cinco características:

- hacinamiento
- vivienda de tipo inconveniente
- condiciones sanitarias deficientes
- inasistencia escolar
- incapacidad de subsistencia

POBREZA ESTRUCTURAL

Se trata de un tipo de pobreza, generalmente heredada por quienes siempre vivieron en esa condición.

Distintas definiciones de la pobreza marcan también diferencias en el modo de medirla. Es bastante frecuente asistir, a través de los medios de comunicación masivos, a discusiones sobre la verdadera dimensión de la pobreza en la Argentina. Para algunos, la extensión de los programas sociales y de los subsidios por desempleo redujeron notablemente el porcentaje de pobres en nuestro país. Para otros, estos datos, si bien relevantes, no alcanzan para revertir la situación.

Si una medición se guía por el enfoque según el cual la pobreza se define como carencias de consumo o de ingreso, entonces las variables que se destacan son dos: el costo monetario de la canasta alimentaria básica y el nivel de ingresos de la población.

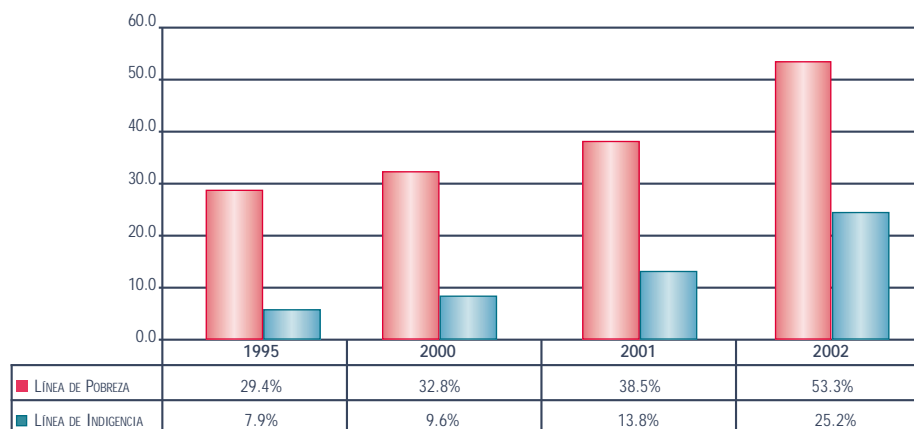
Si, en cambio, la pobreza es entendida como privación de capacidades y libertades para que las personas puedan desarrollarse de acuerdo con sus fines, entonces habrá que tener en cuenta otras variables (además del ingreso y del costo de la canasta básica) para medirla se utiliza el **Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** que incluye los siguientes servicios básicos: agua, saneamiento y educación, y reconoce la necesidad del empleo y la participación.

Sin embargo, si bien el NBI logra captar a los **pobres estructurales**, no capta a los **nuevos pobres**, es decir, a las personas empobrecidas por la caída de los ingresos en el país (quienes en ciertos casos, aún gozan de algunos de los servicios básicos mencionados por el NBI).

Para lograr una mejor aproximación al problema dentro de los límites de las estadísticas disponibles, y captar de este modo los contrastes que existen entre regiones y provincias de la Argentina, el análisis de las necesidades básicas se debe complementar con el de la pobreza y la indigencia.

- La **línea de indigencia** establece si los hogares cuentan con los ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.
- La **línea de pobreza** establece, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen la capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

Las líneas de pobreza y de indigencia, entre 1995 y 2002



FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA/ 2002, PNUD EN BASE A LAS ONDAS DE MAYO Y OCTUBRE DE 2002 DE LA ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES DEL INDEC Y DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS (Siempre).

LA INDIGENCIA SE MULTIPLICÓ MÁS DE TRES VECES ENTRE 1995 Y 2002 Y LA POBREZA DE INGRESOS CASI SE DUPLICA EN ESE LAPSO

El hambre, en un país productor de alimentos, es el síntoma más claro e intolerable de la degradación sufrida en las condiciones de vida en importantes sectores de la población.

El ascenso de los índices de pobreza refleja que en 2002, 19.000.000 de ciudadanos no pueden cubrir una canasta básica de alimentos y servicios.

LOS ÍNDICES Y LAS SITUACIONES

La imagen nos aproxima a situaciones de privación, como las que padecen muchas familias, según lo reflejan los índices del NBI, de pobreza y de indigencia. La experiencia de la pobreza afecta al grupo familiar en múltiples aspectos materiales y simbólicos, que condicionan la posibilidad de elegir la vida que quieren para ellos y para sus hijos.

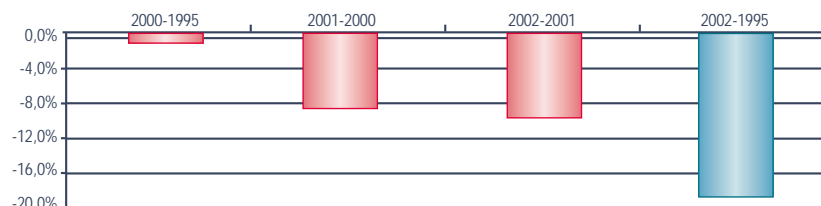


GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN

Bajos ingresos y necesidades básicas insatisfechas

La progresiva extensión y profundización de la pobreza es el problema más grave que afronta nuestro país. Dicho problema es claramente visible a través de la información acerca de la disminución del nivel de ingresos y del aumento de las necesidades básicas insatisfechas.

VARIACIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO. TOTAL PAÍS (1995-2002)



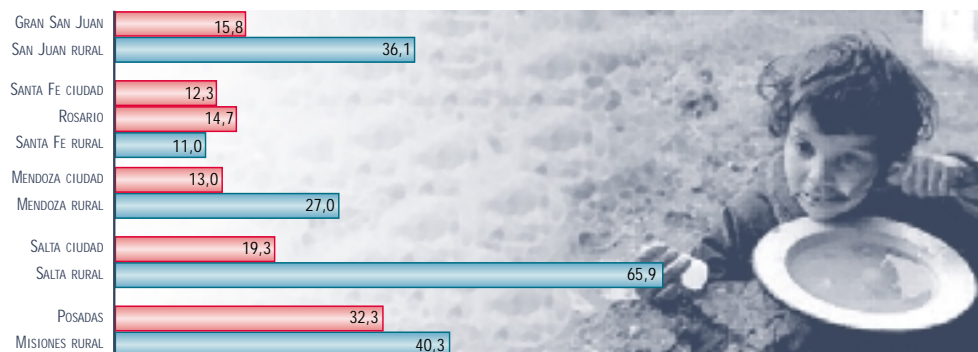
FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA/ 2002, PNUD, EN BASE A LA ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES (INDEC)

Entre 1995 y 2002, los ingresos totales per cápita cayeron un 20%.

Mientras que la caída en el nivel de ingresos entre 1995 y 2000 fue de alrededor de 1,5%, la misma alcanzó al 10% anual a partir del año 2000. Por eso en la barra azul que representa el período 1995-2002 aparece una caída del 20%.

La información recogida utilizando el NBI permite vislumbrar la magnitud de la pobreza estructural en la Argentina: el 23 % del total de los hogares del país tienen necesidades básicas insatisfechas. Medida de este modo, la pobreza en los hogares de los conglomerados urbanos creció de 19,7% en 1995 a 23,8% en 2002. A su vez, si se mide la pobreza rural a través del NBI, se comprueba que el problema es aún mayor que en las áreas urbanas, tal como puede apreciarse en el gráfico siguiente.

HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS: COMPARACIÓN DE LA POBREZA EN ÁREAS URBANAS Y RURALES DE CINCO PROVINCIAS



FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA/ 2002, PNUD (ADAPTACIÓN) EN BASE A LAS ENCUESTAS PERMANENTES DE HOGARES, 1995 Y 2000 Y ENCUESTAS RURALES, 1996, 1998 Y 2000 (INDEC).

Se destaca el caso de Salta, en donde dos tercios de los hogares rurales tienen necesidades básicas insatisfechas, mientras que en Salta Capital menos de un quinto de ellos se encuentra en esta situación.

El principal problema del país

¿Por qué la pobreza no es sólo un problema de los pobres?

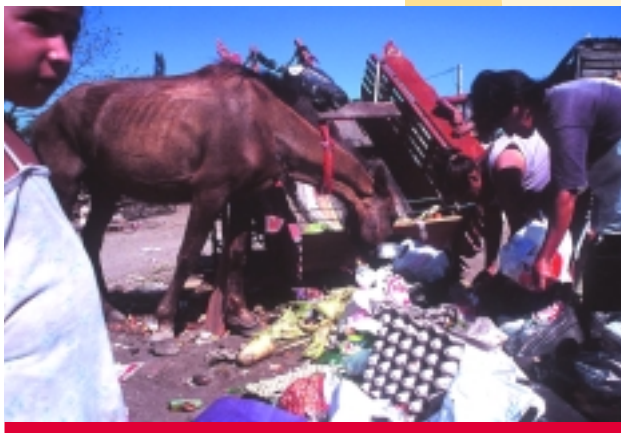


El mapa social de la Argentina cambió y la amenaza que se cierne es la de una nueva generación que habrá de crecer sin la experiencia de un país dinámico y de integración social. Esta caída provoca desesperanza, desencanto, escepticismo. Produce, además del malestar y sufrimiento presentes, la sensación de que no hay rumbo, de que no hay perspectiva de futuro.

La caída del ingreso y el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas se ven reflejados en datos como los siguientes:

- Más de la mitad de la población no alcanza a comprar los alimentos indispensables para su nutrición adecuada.
- Siete de cada diez niños y adolescentes son pobres. La mitad es indigente.
- Seis de cada diez hogares con niños y adolescentes no cuentan con ingresos suficientes para afrontar la compra de alimentos básicos o acceder a servicios como la salud o la educación.
- En el noroeste del país, ocho de cada diez niños y adolescentes son pobres, la mitad de ellos, en hogares con ingresos insuficientes para alimentarse adecuadamente.
- La tasa de desocupación se cuadruplicó durante la última década. En octubre de 2001 alcanzó al 18,3%. Entre los sectores de menores ingresos, una de cada cuatro personas económicamente activas se encuentra desocupada.
- De acuerdo con estimaciones realizadas durante el período comprendido entre octubre de 2001 y junio de 2002, un promedio de 15.000 personas cayeron diariamente bajo la línea de pobreza. Uno de cada tres fue menor de 18 años.

INSTANTÁNEAS. BOLETÍN ESTADÍSTICO DE UNICEF- OFICINA DE ARGENTINA. AGOSTO 2002. AÑO 1. NÚMERO 1. CIUDAD DE BUENOS AIRES. INDEC/ UNICEF.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

Efectos de la crisis. Tucumán. 2003.

Grandes diferencias en distintas provincias

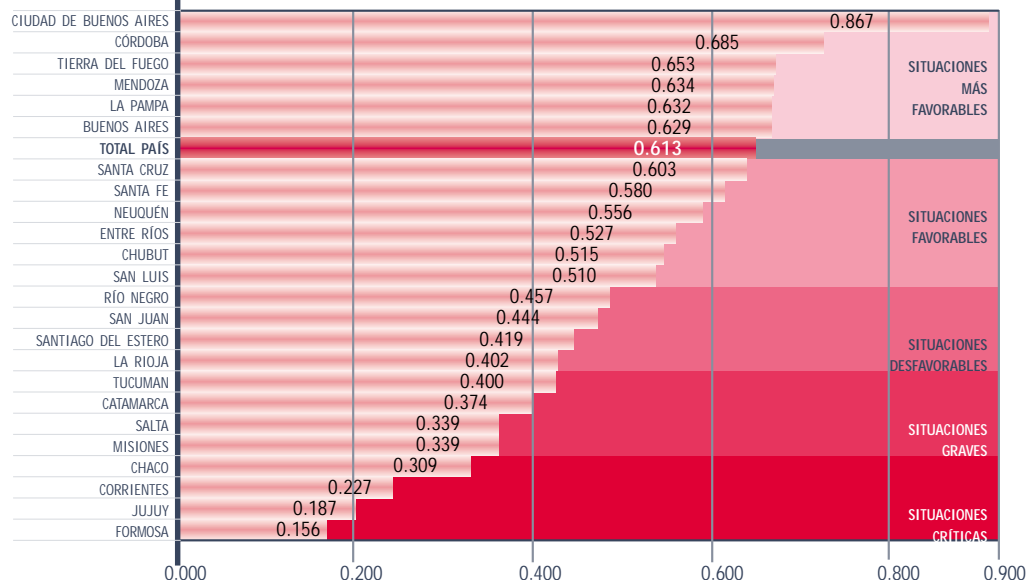
Los informes de desarrollo humano nos muestran la situación del país en general y de cada provincia en particular.

El cuadro que está en la parte inferior de esta página revela la enorme desigualdad que se registra entre las jurisdicciones. Si se analizan distintos componentes del IDHA, las diferencias entre situaciones provinciales se hacen más concretas. Por ejemplo, hay importantes variaciones en la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles. La provincia que presenta la tasa más alta de mortalidad es Corrientes con un 19,7 por mil. La provincia que muestra la tasa más baja es Tierra del Fuego, con un 5,2 por mil. La provincia de Buenos Aires tiene una tasa cercana al 9 por mil. Ahora bien, si en lugar de pensar en términos de porcentajes, lo hacemos en la cantidad de niños que mueren por causas reducibles, es claro que la situación de la provincia de Buenos Aires es muy preocupante pues allí vive la mayoría de los niños que habitan la Argentina.

Con respecto a la **calidad educativa**, también se observan importantes desigualdades en el territorio. De acuerdo a los datos del Operativo Nacional de Evaluación realizado por el Ministerio de Educación de la Nación en el año 2000, los rendimientos en Matemática y Lengua de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran muy por encima de las provincias del Norte del país. Así, en las más pobres se ofrece un servicio educativo también empobrecido, aumentando la brecha entre las jurisdicciones y reproduciendo las condiciones que generan pobreza y falta de oportunidades.

Lo mismo puede decirse de la **tasa de desempleo**, que desde 1994 alcanza un promedio del 15,5% y nunca estuvo por debajo del 12%. El nivel de desempleo entre 1991 y 2000, con excepción de Misiones y Santa Cruz, creció en todas las jurisdicciones. Así, la desigualdad se aprecia claramente al comparar la situación en Santa Cruz donde la tasa de desempleo es menor al 5%, con la de Jujuy donde dicha tasa es cercana al 20%.

INDICE DE DESARROLLO HUMANO AMPLIADO, EN PROVINCIAS ARGENTINAS Y CIUDAD DE BUENOS AIRES, 2000



FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA /2002, PNUD, CON DATOS DE LA ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES DEL INDEC.

Dónde vivir mejor

Una de las consecuencias de la inequidad territorial y social de los ingresos es la migración. Personas que viven en zonas rurales se trasladan a la ciudad o personas que habitan en una provincia se trasladan a otra con el objetivo de conseguir trabajo, vivienda y educación para ellos y para sus hijos. Además del dolor que sienten por el desarraigo, padecen el miedo de ser mal recibidos. El siguiente es el testimonio de una mujer que vivió esta problemática. Su experiencia nos aproxima a una visión más concreta de las desigualdades sociales manifestadas en las que existen entre regiones del territorio argentino.

“Cuando uno es gente de afuera y viene a Buenos Aires es como un recelo, como un miedo, una vergüenza que a uno la rechacen o que no seamos bien recibidos, porque uno siempre imagina que el que vive en Buenos Aires es rico. Para mí, cuando yo vine era así. Para mí Buenos Aires era muy lujoso, muy de la gente bien, muy rica, y que nos iban a decir: ustedes que son de afuera, los pobres a un costado. Me acuerdo también una señora boliviana que lloraba día y noche porque quería volverse.” (Noemí)

TESTIMONIO EXTRACTADO DE: FORNI, FLOREAL (COMP.): DE LA EXCLUSIÓN A LA ORGANIZACIÓN, EDICIONES CICCUS, 2002, PÁG. 111.



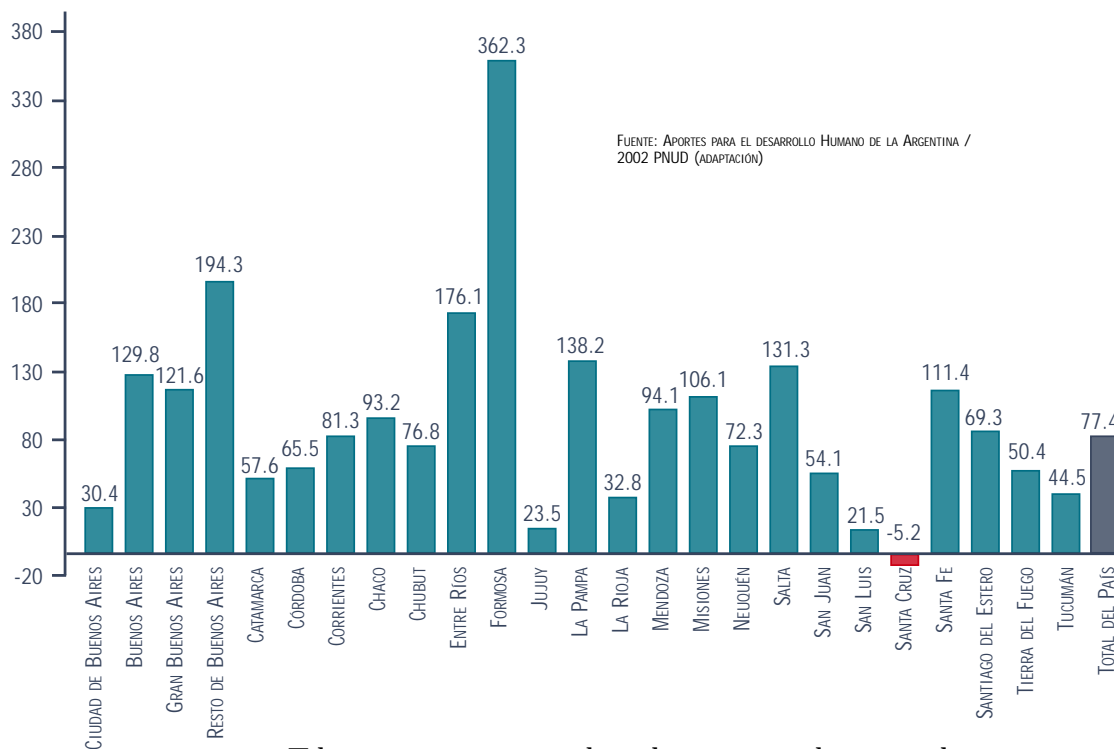
FOTOGRAFÍA DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

Abismo entre ricos y pobres

En el pasado, la Argentina se caracterizó por la presencia de importantes sectores de la población que mejoraron sustantivamente sus situaciones laborales y su calidad de vida. A mediados de la década del 70 comenzó a producirse un marcado deterioro de estas condiciones y un paulatino crecimiento de la brecha entre ricos y pobres.

La situación económica y política de los años 2001 y 2002 profundizó aún más la brecha existente entre el 20% de la población con mayores ingresos y el 20% más pobre. En 1995, los sueldos más altos equivalían a 11,5 veces de los más bajos; en 2002, esa cifra pasó a ser de 20,4 veces. Esto indica que en pocos años la diferencia se ha duplicado.

BRECHA DE INGRESOS 1995-2002. TOTAL PAÍS



Tal como se aprecia en el cuadro anterior, el proceso de creciente aumento en la brecha ha tenido diferentes características en cada provincia.

La tasa de variación de la diferencia de ingresos entre 1995 y 2002, a excepción de la provincia de Santa Cruz, registra importantes aumentos. En Formosa, supera el 360%, dato que coloca a esta provincia en una situación crítica, con sectores de menores ingresos cuya participación en el ingreso provincial es del 1%. En el resto de Buenos Aires (datos de la provincia que no incluyen al Gran Buenos Aires) y en Entre Ríos, la brecha de ingresos crece más del 170%. En La Pampa y Salta, supera el 130%.

¿Qué grado de desigualdad soporta una democracia?

Todas las sociedades presentan, de hecho, algún grado de desigualdad. Esta desigualdad se da en el nivel de los ingresos o de las capacidades. Pero, si pensamos en la fuerza o la debilidad de las formas de convivencia democrática, ¿cuál es el grado de desigualdad que resulta soportable?

No es sencillo ubicar el límite entre lo soportable y lo insostenible pero una democracia, en la perspectiva del desarrollo humano, no debe admitir diferencias que lesionen la dignidad humana.

Se torna intolerable que las personas no puedan satisfacer sus necesidades básicas y elementales (de orden social y cultural) que exige toda convivencia, porque la satisfacción de las mismas es condición primordial para una vida autónoma, para ser capaces de hacer valer los propios derechos y de reconocer los derechos de los otros.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

EL CONTRASTE EN LA CALLE

*Al comenzar el siglo XXI,
los avances tecnológicos
empalidecen frente al
crecimiento de la
desigualdad.*

Nuevo paisaje social

La separación entre los más ricos y los más pobres no es el único cambio negativo en la estructura social: la polarización y el empobrecimiento de amplias capas de la clase media es una de las características más visibles del nuevo paisaje social de la Argentina. Muchas familias de clase media han visto reducirse sus ingresos hasta caer por debajo de la **línea de pobreza** y sufrieron el drama del desempleo.

Algunas de las personas que se incorporan al universo de los pobres pudieron pertenecer al mismo, lograron salir, y ahora retornan a él. Para aproximarse a estos procesos podría imaginarse, por ejemplo, la experiencia del inmigrante que con un trabajo adecuado y acceso a un programa de vivienda, logró una mejora sustancial en su condición de vida y en la de su familia, y que posteriormente volvió a sufrir carencias básicas en relación con el consumo de bienes y servicios. Estas personas comparten con los pobres estructurales ciertas experiencias del pasado y las imposibilidades de consumo cotidianas, pero tal vez no compartan aspectos relacionados con la infraestructura edilicia (condiciones de las viviendas que habitan).

Otros que se incorporan al universo de la pobreza nunca habían pertenecido a ese conjunto, y hoy se enfrentan a condiciones peores de las que les había tocado vivir hasta el presente. Su actual nivel de ingreso implica serias dificultades para alimentarse, comprar medicamentos, ropa, útiles escolares, etc. Estos “nuevos pobres” comparten con los pobres estructurales las carencias, pero no su “historia”.

Puede afirmarse que muchos nuevos pobres lo son por ingresos, pero no por capacidades. La calificación y la educación constituyen algunos de los aspectos diferenciales entre las personas que siempre fueron pobres y los ‘empobrecidos’. Los dos grupos de pobreza son similares en lo que respecta a altos niveles de desocupación y baja cobertura de salud, pero los empobrecidos o pauperizados presentan también características cercanas a los que no son pobres en lo que hace al tamaño del hogar, edad o nivel educacional.

Es claro que si las personas empobrecidas no logran salir de ese estado, paulatinamente ellas y sus hijos comienzan a compartir progresivamente las características más comunes de las personas que siempre fueron pobres, generándose así crecientes obstáculos para revertir la situación en la que se encuentran.

Movilidad social descendente

Celso pudo concretar su largo sueño: mudarse de la villa miseria a una casa de material en un buen barrio y con todos los elementos de confort. Eso fue hace un tiempo.

Ahora **está desocupado**. En realidad, no es exactamente un desocupado porque concurre diariamente a un jardín de la infancia de la Villa Azul sostenido con los fondos de un organismo internacional, prepara la comida para los chiquitos y atiende las tareas de albañilería, electricidad, reparaciones y todo lo que sea mantenimiento. Pero él se ha pasado la vida trabajando como obrero o empleado en el comercio, y esta otra actividad la siente más como una ayuda que como un empleo. Ya tiene 54 años. Sus hijos ya grandes también pasaron un tiempo desempleados y hubo momentos en que su familia sólo podía comer una vez por día. Con vaivenes, Celso venía progresando desde que hace 20 años se vino con los suyos desde su provincia (Chaco) a Buenos Aires. Pero ese ciclo se cerró. Vino por necesidad y porque le decían que en Buenos Aires la plata “se juntaba con un rastrillo”.

“A los que tenemos de 50 para arriba se nos hace muy difícil conseguir un trabajo. No lo consiguen los jóvenes, mucho menos nosotros: hacemos cola desde las 3 de la mañana, a las 7 u 8 sale la persona que selecciona a los candidatos, mira la fila y separa a los que tienen más de 35 años. Cuando no, ya en el aviso del diario nos marginan.” Celso buscó trabajo en fábricas o lugares que tuvieran secciones de almacenaje, tarea en la que tiene antecedentes. Al poco tiempo se quedó sin dinero para seguir yendo a los lugares que se publicaban en los pocos avisos de los diarios.

“Me deprimí, se me vino la moral abajo. Es que siempre tuve mala suerte.”

ADAPTADO DE JORGE HALPERÍN, “¿HAY UNA CULTURA DE LA CAÍDA?” EN MINUJÍN, A Y OTROS: CUESTA ABAJO. LOS NUEVOS POBRES: EFECTOS DE LA CRISIS EN LA SOCIEDAD ARGENTINA, BUENOS AIRES, UNICEF / LOSADA, 1997, PP 212-213.



TELAM.

ESTRATEGIAS PARA SOBREVIVIR EN LA CIUDAD

Frente al empobrecimiento, jóvenes, adultos y mayores improvisan respuestas para subsistir día a día.

Sociedad en movimiento

Cuando las oportunidades de participación no están aseguradas por el trabajo, la calidad de la educación recibida y un nivel de vida considerado decente, se debilitan los lazos que hacen posible que la gente elija y decida acerca del presente y el futuro colectivos. Los desocupados, por ejemplo, al no formar parte del sistema laboral, carecen de medios para participar organizadamente en la vida política y hacer oír sus reclamos.

Sin embargo, ante la crisis actual la sociedad argentina ha demostrado tener deseo y capacidad para participar, organizarse, deliberar y responder a la situación planteada. De este modo, se han puesto de manifiesto formas de organización de los pobres, de los desempleados, de los más afectados directamente por la crisis, que recuperan un pasado con significativas experiencias de asociación, como la del cooperativismo.

Pueden identificarse diversos aspectos de la problemática de la pobreza en los orígenes de las nuevas formas de organización.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

NECESIDADES Y NUEVAS CAPACIDADES

Un grupo de madres de la Villa 31 combaten la desnutrición y dan apoyo escolar en un ambiente de 2 x 5 m.

- El crecimiento de la desocupación y la precarización laboral durante el segundo lustro de los '90, conformaron las bases sociales de los "cartoneros" y "piqueteros" y de los trabajadores de "empresas recuperadas", afectadas por la desindustrialización.
- Los efectos destructivos de los procesos recién mencionados alcanzaron a las clases medias. Los "nuevos pobres" surgidos de éstas iniciaron el intercambio de bienes y servicios en las redes de trueque.

De este modo, la crisis económica impulsó a vastos sectores sociales a incorporarse a variados mecanismos de subsistencia preexistentes: los piquetes para acceder a alimentos o subsidios, la recolección de residuos, las redes de trueque. Por otro lado, el abandono de empresas por parte de sus dueños fomentó las iniciativas obreras de recuperación de fábricas que se transformaron en cooperativas o en emprendimientos mixtos entre el Estado y los trabajadores.

Más allá de los logros y los fracasos de cada una de estas iniciativas, lo que permanece es la capacidad de asociación y de organización para salir de la exclusión, para acceder al consumo, para generar trabajo, para defender los derechos, para reclamar al Estado, para participar.

Nuevas bases para una vida política

Ya desde los inicios de la democracia en 1983 comenzaron a multiplicarse organizaciones de la sociedad civil, pero la novedad gestada a partir de la crisis institucional de 2001 y el estallido de la economía a comienzos de 2002 reside en los esfuerzos de articulación que las organizaciones vienen realizando. Existe una voluntad creciente de crear redes cuyos objetivos trascienden los fines particulares de cada una de ellas.

Este es un capital social que permite pensar en una nueva relación entre el Estado y la sociedad, una nueva concepción de lo público, en la cual éste no quede identificado sólo con lo estatal. Lo público es del público porque implica la solución de problemas que afectan a todos y requiere, por lo tanto, la participación responsable de todos. Inserta en un contexto muy crítico, la sociedad civil se está reconstruyendo y los nuevos movimientos sociales que se difunden con la crisis expresan esfuerzos para hacerlo a través de nuevas formas de organización. Se regenera así el espacio público y el ejercicio de la ciudadanía, y se abre el debate político más allá de la disputa por los cargos y los plazos electorales.



FOTOGRAFÍA DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

UN COMEDOR POPULAR EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Los chicos reunidos para la foto dan cuenta del alcance de esta iniciativa de acción local.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

RECONSTRUYENDO LOS LAZOS SOCIALES

Dos jóvenes voluntarios de la parroquia San Benedetto, de Mar del Plata, entregan viandas a personas sin techo.

Nuevas organizaciones sociales



TELAM.

NUEVAMENTE, A TRABAJAR
Tras prolongado conflicto, un fallo favorable de la justicia permite que las trabajadoras de Brukman vuelvan a la actividad laboral.

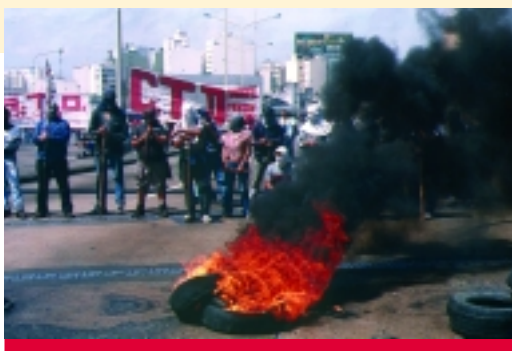
Las redes de trueque: El origen de éstas se remonta a 1995. Tuvieron una importante expansión desde su inicio ya que pasaron de aproximadamente 1.000 socios en 1996, a 2.300 en el año siguiente, y en 1999 llegaron a 180.000. En el 2000 alcanzaron a 320.000 miembros, organizados en torno de unos 400 nodos ubicados en 15 provincias y la ciudad de Buenos Aires. Luego de la implantación del “corralito” financiero en diciembre de 2001, las estimaciones del número de personas que participaron en estas organizaciones osciló entre 3 y 6 millones. En este sistema, los que participan son productores y consumidores al mismo tiempo. Por eso se los llaman “prosumidores”. Esto significa que nadie puede consumir en la red de trueque si no obtiene ‘créditos’ a través de su trabajo o de la venta de algún producto dentro del mismo sistema.

En los últimos tiempos estas redes han entrado en crisis, y cerraron un 40 % de los nodos o clubes en los que se realizaban los intercambios. Esta crisis obedece a varias causas: una de ellas, tal vez la más importante, fue la desvalorización de los “créditos” por la emisión y falsificación de esta “moneda” que alcanzó en algunos nodos al 90 % del circulante.

Las empresas recuperadas: De manera similar a las redes de trueque, el movimiento de las empresas recuperadas, alcanzó notoriedad recientemente, pero sus modalidades de organización y sus orígenes se remontan hasta fines de los años 70 y principios de los 80, momentos en que se generaron como respuesta a la primera “oleada” del proceso de desindustrialización.

Las empresas recuperadas tienen varios rasgos en común. En primer lugar, se orientan hacia el mercado interno en ramas afectadas por la importación y/o afectadas negativamente por sus dificultades de exportación (empresas frigoríficas, textiles, de tractores, acoplados, metalúrgicas, plásticos, etc.). En segundo término, se encontraban en proceso de quiebra, convocatoria de acreedores o directamente abandonadas por los empresarios. Por último, los trabajadores aparecen como acreedores o damnificados.

En la transición hacia el nuevo régimen jurídico, los trabajadores toman a su cargo la producción, estableciendo acuerdos con proveedores y/o clientes que les aseguran un cierto capital de trabajo para el funcionamiento, y acuerdan una retribución mínima de ingresos, generalmente combinada con pagos en especie o mercaderías. En la mayoría de las empresas recuperadas se constata, en el principio, una deserción empresaria, que puede ser parcial o total. Si es parcial, es posible que los anteriores propietarios se mantengan como asociados en la nueva forma jurídica que adopta la empresa. En otras, recuperadas recientemente, ha surgido la demanda de una nueva figura, la de “estatización con control obrero” o con “administración obrera”.



FOTOGRAFÍA DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA",
ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

POR AQUÍ NO SE PASA



TELAM.

**LA ESPERA, DESPUÉS
DE LA RECOLECCIÓN**
*Ante un panorama de
exclusión, la actividad
de los cartoneros genera
vínculos y formas de
autoorganización
laboral.*

Los piqueteros: En el extremo inferior del espectro social, las nuevas experiencias de organización cristalizaron en los movimientos piqueteros, que se afincan territorialmente organizando a los desocupados de los barrios carenciados y villas miserias de las grandes ciudades pero también tienen una activa participación en pueblos y ciudades del interior afectados por el cierre de empresas en los 90.

Las modalidades de sus acciones, como cortes de rutas por parte de “piquetes” de pobladores —similar de los de huelguistas en las fábricas—, otorgaron su nombre al movimiento.

Existen tres tipos diferentes de organizaciones piqueteras:

- 1) las que tienden a limitarse a la obtención de subsidios, en nombre de la emergencia social; 2) las que buscan resolver necesidades colectivas en las comunidades y barrios donde están implantadas, desde comedores y guarderías escolares hasta la autoconstrucción de viviendas; 3) las que promueven, a partir de nuevas redes surgidas en estos movimientos, emprendimientos orientados hacia su autosustentación.

Los cartoneros: La historia de los cartoneros de hoy es inseparable de la existencia histórica de los “cirujas” y “botelleros” cuya presencia fue familiar a los vecinos de Buenos Aires a lo largo de buena parte del siglo XX. Estas actividades perdieron relevancia en la década del 70, al organizarse lo que se dio en llamar “relleno sanitario” (que implicó enterrar la basura en zonas relativamente alejadas). En ese momento, según algunas estimaciones, eran 3.500 las perso-

nas dedicadas al cirujeo en la Ciudad de Buenos Aires.

Al promediar el 2002 se presumía la existencia de entre 70.000 y 100.000 recolectores informales en todo el área metropolitana (AMBA). En buena medida, esto se debió a que, en los primeros meses de aquel año se sumaron varios elementos que incrementaron el valor de la basura: la devaluación de la moneda (dado que, por ejemplo, los insumos para fabricar papel tienen precio internacional), la depreciación de los salarios, el crecimiento sostenido de la desocupación y de los hogares en situaciones de pobreza e indigencia, sumados a la recesión prolongada.

El desamparo

*¿Por qué
tenemos que volver
a pensar en el
papel del Estado?*



Desde mediados del siglo XX, la intervención del Estado en la vida social procuró proteger algunos derechos de los trabajadores, compensar desigualdades y brindar cierta protección a los sectores más afectados por las crisis recurrentes y las transformaciones de la economía.

Aunque al promediar la década del 70, estas políticas públicas habían comenzado a perder eficacia frente al deterioro de la economía, los sectores de menores recursos contaban con una red de contención social que los incluía como miembros activos de esa sociedad a través de la ocupación de diferentes puestos de trabajo, la pertenencia a organizaciones sindicales, la cobertura de salud por medio de obras sociales y los sistemas públicos de salud. En educación, este modelo se expresó en el ingreso masivo de la población a las escuelas secundarias y en el aumento del número de estudiantes universitarios.

Más recientemente, en especial durante la década del 90, las políticas de reducción del Estado limitaron sus funciones y sus responsabilidades ante los sectores que más necesitan de su asistencia. De ese modo, las redes de contención que con más o menos eficacia garantizaban cierta integración social, quedaron debilitadas y desarticuladas. Actualmente, un importante sector de la sociedad se encuentra desamparado y padece diversas situaciones de exclusión:

- Muchas personas desempleadas no tienen acceso a obras sociales y los subsidios por desempleo no alcanzan para cubrir el mínimo de necesidades de una familia.
- Otras personas que trabajan “en negro” tampoco tienen los beneficios de una obra social y sus salarios también son insuficientes.
- Relacionado con esto, el alto índice de desocupación genera inseguridad a quienes están empleados, con fuertes limitaciones para las posibilidades de hacer valer sus derechos.
- La crisis del sistema jubilatorio ha vulnerado seriamente la capacidad de los mayores para abastecerse por sí mismos y los obliga a acudir a la ayuda económica de sus familiares, quienes en muchas ocasiones no están en condiciones de responder a esta situación.

Todo esto llevó a la formación de grupos que sufren marginación en relación con las redes sociales e institucionales, y desafiliación respecto de las instituciones de protección pública y comunitaria. **La falta de mecanismos estatales para responder a las necesidades de estos sectores se hace visible en el número cada vez mayor de personas que padecen situaciones de vulnerabilidad social.**

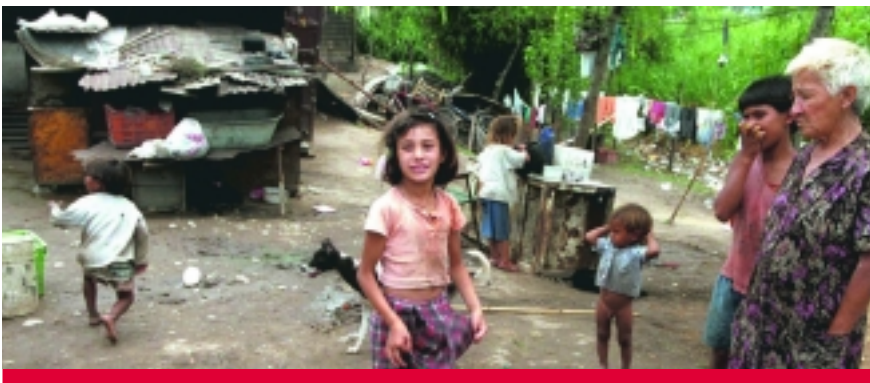
Pensar la presencia del Estado

"Es necesario generar un marco conceptual para un programa de combate a la pobreza que claramente ponga bajo un paraguas todas las acciones que el Estado argentino está haciendo en materia de atender la emergencia, pero también las demandas históricas, y avance en el camino de identificar cuánto de las condiciones de vida de los grupos más pobres se resuelven vía transferencias del Estado. Un cálculo que se ha hecho en muchos lugares del mundo, por ejemplo en el quintil más pobre: cuánto de la sobrevivencia del quintil más pobre depende de transferencias del Estado (monetarias o no).

El Programa Nacional de Combate a la Pobreza proveería un marco de racionalidad, inter-sectorialidad, sinergia entre los programas y complementariedad entre el Estado y la sociedad civil.

Con un régimen federal en el que servicios de salud y educación son de competencia provincial, con frecuencia uno se pregunta cuál es el territorio geográfico de intervención del Estado Nacional. Habría que avanzar hacia un debate en el cual se defina una división del trabajo que deje claro cómo atienden las provincias los servicios que les han sido transferidos, cómo promueven algún tipo de incremento del nivel de participación de unidades territoriales más pequeñas (municipios) y qué tipo de acciones es legítimo que tengan los ministerios nacionales cuando plantean intervenciones provinciales."

ENTREVISTA A MARÍA DEL CARMEN FELJOO, EX SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COORDINACIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 19 DE SEPTIEMBRE DE 2002.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

¿NO HAY ALTERNATIVA?
La debilidad del Estado ante la profundización de la pobreza, potencia situaciones como la que muestra esta fotografía.

Los grupos vulnerables

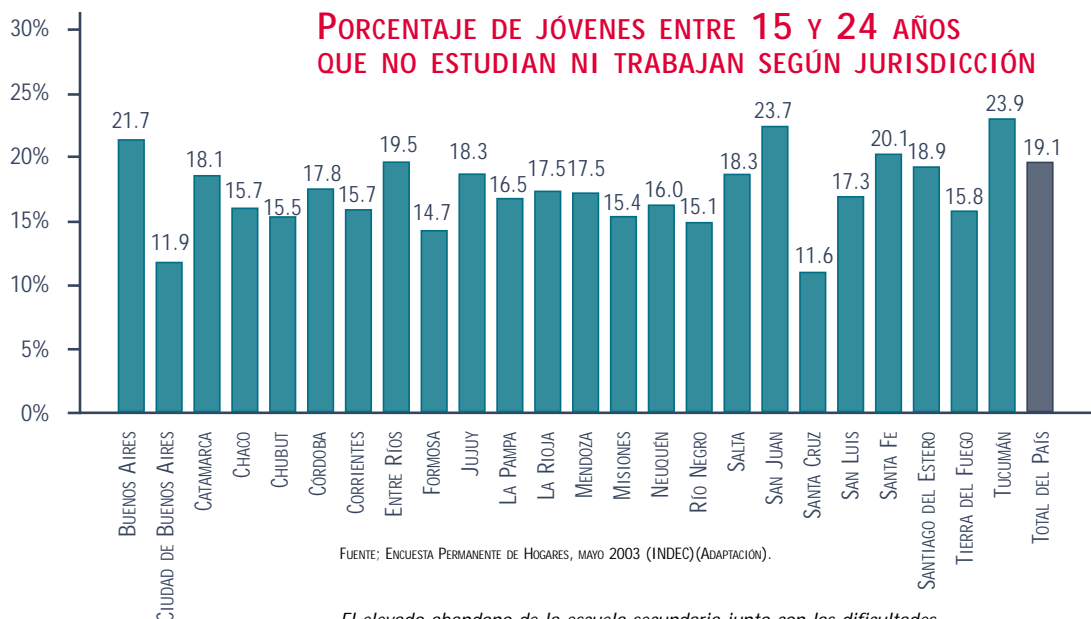
La falta de acceso a la educación, la salud, la vivienda digna y el desarrollo de las propias capacidades delinea el perfil de los grupos vulnerables; es decir, los niños, jóvenes y ancianos que dependen de los hogares con más bajos ingresos.

La siguiente información (correspondiente a mayo de 2002) procura situar la presencia de los grupos vulnerables en el sector del 20% de los hogares de más bajos ingresos y la distinta gravedad de este problema en las provincias.

- Mientras que en el total del país el 25% de los hogares registra niños de 5 años y menos, en el sector más pobre de la población ese porcentaje alcanza al 45% y, en algunas provincias, llega a más del 60%.
- Los niños de 6 a 12 años representan un 28,3% de los hogares de todo el país, pero ascienden a un 50,4% en los de más bajos ingresos per cápita del país; en las provincias de Jujuy, Misiones y San Luis llegan a porcentajes mayores del 65%.
- Los jóvenes de 15 a 24 años que no estudian, no trabajan, ni son amas de casa, representan un 8,7% del total del país. En los hogares de más bajos ingresos, este grupo vulnerable constituye el 18,3% y llega a ser más del 20% en el Gran Buenos Aires y en las provincias de Catamarca, Córdoba, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero.
- La población de personas mayores de 60 años plantea características especiales. En el total del país representa el 34,3% de los hogares y disminuye al 20,6% en el sector de más bajos ingresos. La Ciudad de Buenos Aires tiene el más alto porcentaje de ancianos en el total de hogares (40,3%); por eso, también es en esta jurisdicción donde éstos, como grupo vulnerable, llegan al mayor porcentaje, con una presencia del 36,5% en el sector de más bajos ingresos.

Situaciones que comprometen el futuro del país

A diario, los medios de comunicación incluyen imágenes y relatos sobre niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad. Asimismo, en diversos momentos de la vida cotidiana, personas de otros sectores sociales toman contacto con quienes padecen esta situación; los ven individualmente, sin imaginar cuántos son o qué representan en el conjunto de la población. De todos modos, la información (aún parcial) que surge de la experiencia directa y la que proviene de medios periodísticos puede constituir, por lo menos, un buen punto de partida para comprender qué significa la vulnerabilidad y cuáles pueden ser sus efectos en el futuro.



El elevado abandono de la escuela secundaria junto con las dificultades que encuentran los jóvenes para insertarse en el mercado laboral configuran una situación de marginación y exclusión social crecientes.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACION.

EMBARAZO DE NIÑAS Y JÓVENES

De los 701.878 bebés nacidos vivos en el 2000, el 15.15% tenían madres adolescentes o niñas, cuyas edades iban de los 9 a los 19 años. La mayoría vive en hogares pobres y no terminó la escuela primaria. Los porcentajes más altos de hijos de madres adolescentes se dan en las provincias más pobres: el 24.46% en el Chaco, el 20.55% en Misiones y 20.7% en Formosa. La maternidad prematura está fuertemente asociada a la pobreza y a la baja escolaridad.

La Mesa del Diálogo Argentino

Como hemos visto, en los últimos años surgieron nuevos movimientos sociales que a través de sus formas de organizarse y de actuar empezaron a generar alternativas para responder a la crisis. Dentro de esta búsqueda de caminos para superarla, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, impulsó, desde el año 2001, diversas acciones con el objetivo de **instalar el diálogo y la concertación como instrumentos para la resolución de conflictos y la construcción de consensos para el desarrollo de políticas públicas**. Estos esfuerzos fueron coincidentes con reiterados reclamos de la Iglesia católica al diálogo entre los argentinos.

En el año 2002, el gobierno de entonces hizo un llamado público a un diálogo nacional atendiendo al pedido de la Conferencia Episcopal Argentina a la dirigencia política. El PNUD colaboró desde el inicio con esta iniciativa, ayudando a conformar la llamada **Mesa del Diálogo Argentino**.

OBJETIVOS

La Mesa del Diálogo Argentino constituye un proceso que, mediante la amplia participación de la sociedad, busca contribuir a la reconstrucción de las bases de la convivencia social.

Con tal fin, se diseñó una metodología para el desarrollo del diálogo, persiguiendo como objetivos inmediatos:

- Vencer las resistencias y desconfianzas al diálogo de muchos sectores sociales.
- Alentar una amplia participación social.
- Constituir un ámbito legítimo de diálogo para la sociedad.
- Contribuir a la construcción de los consensos buscados.

Es importante destacar que la presencia y participación protagónica de la Iglesia católica y del PNUD, aportaron el marco institucional, —dada la neutralidad y experiencia reconocidas ampliamente a esas instituciones—, que la sociedad reclamó para el avance del proceso. En su primera etapa de funcionamiento (entre enero y julio de 2002), la Mesa del Diálogo Argentino logró la publicación del documento “Bases para las Reformas”, que sintetiza los consensos alcanzados como conclusión de ese período.

Posteriormente, se constituyó la Mesa Ampliada del Diálogo Argentino. Participó de la misma una amplia representación de la sociedad civil: de las diversas confesiones, de las ONG’s, de las entidades empresarias y de trabajadores. En esta nueva etapa, el Diálogo Argentino se caracteriza por un mayor protagonismo de la sociedad civil, con el objetivo de impulsar los esfuerzos para ampliar y profundizar los consensos alcanzados.

Los logros concretos

En este plano, se destaca el rol jugado por el Diálogo Argentino para desarrollar nuevos instrumentos en el área de las políticas sociales ante las demandas generadas por la emergencia. Por un lado, impulsó el reconocimiento del **"Derecho Familiar de Inclusión Social"**, iniciativa acogida por el Poder Ejecutivo Nacional a través del lanzamiento, en abril de 2002, del **Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**. Esta decisión implicó avanzar en las reformas estructurales de los programas sociales, incorporando instancias de participación y control social para contribuir a la transparencia en la ejecución. El PNUD ha apoyado y continúa contribuyendo, para fortalecer el seguimiento y control social del mayor programa social del país.

También es particularmente importante el consenso logrado en la **Mesa Sectorial de Salud del Diálogo Argentino**, que canalizó el apoyo de la sociedad a la política de prescripción de medicamentos por nombre genérico y al Programa Remediar para la distribución, con control social, de medicamentos básicos a los sectores más necesitados. Y ahora se procura el establecimiento del **Seguro Materno Infantil** cuya misión es asegurar los servicios de salud a madres embarazadas y a niños menores de cinco años.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

UN PLAN EN MARCHA

El trabajador y su familia, que no tienen acceso a la seguridad social, pasan a depender de programas estatales de asistencia social. Esta imagen muestra a los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar cobrando en una sucursal del Banco Córdoba.

LOS VALORES Y LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS

"La salida es posible pero debe construirse a partir de valores comunes: la recuperación de la confianza, como valoración del prójimo, la previsibilidad de las reglas de juego; la credibilidad, ligada especialmente a la honestidad y a la transparencia de todos los actores; la solidaridad como expresión de una mayor justicia distributiva y de una austeridad compartida; en fin la identidad nacional, como la justa valoración del pasado y la vocación de construir una visión o proyecto de país ampliamente compartido."

BASES PARA LA REFORMA. PRINCIPALES CONSENSOS. 2002.

Crecimiento con reducción de la pobreza



FOTOGRAFÍA DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

La posibilidad de planificar: es hora de pensar en una legislación para el futuro.

El empobrecimiento de sectores crecientes de la población en todo el territorio plantea nuevos desafíos en términos de las políticas públicas, en un país en el que se han reducido y desarticulado las funciones sociales del Estado.

Para que el Estado pueda mejorar su rol como generador de políticas orientadas al Desarrollo Humano, es necesario que mejore su capacidad de planificar y, a su vez, la planificación exige informaciones que reflejen la realidad y una clara concepción del desarrollo. En un intento de avanzar en ese sentido, el PNUD propuso el relevamiento de información en las provincias a través del Índice de Desarrollo Humano Ampliado, tal como se expuso en el primer capítulo (página 14) y en éste (página 34).

Al mismo tiempo, en términos del nuevo rol del Estado, cualquier estrategia de reducción de la pobreza en el país requiere una estrategia de crecimiento económico que incorpore los temas de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza como condición de posibilidad del Desarrollo Humano. La capacidad de la escuela, de las políticas sociales y de las libertades políticas para superar el desafío de la pobreza tienen claros límites y, para superarlos, es necesario un **Estado activo en la implementación de las condiciones materiales de educabilidad, de salud y de capacidades de ejercer la libertad.**

Una situación que combina deterioro del Desarrollo Humano y estancamiento productivo crea un círculo vicioso cuyo desenlace es el agravamiento de las desigualdades y la pérdida de capacidad de acumulación de la economía. **Generar un círculo virtuoso consiste en retomar el crecimiento a partir de la creación o potenciación de las ventajas competitivas de cada región para crear empleo y, simultáneamente, mejorar la distribución del ingreso, la calidad de la educación y de la salud, en el marco de un orden estatal que promueva la participación ciudadana y amplíe la capacidad de la sociedad de intervenir en lo público.**

En este contexto, la política social debe ser concebida como condición indispensable del desarrollo económico y no como mera compensación de sus efectos.

Las políticas públicas requieren que los partidos políticos cumplan con su rol de representar a la gente a través de leyes y medidas de gobierno que respondan a las necesidades y demandas de diferentes sectores de la sociedad.

Políticas públicas propuestas por la Mesa del Diálogo

MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO

Es necesario que este modelo involucre a todos los sectores y regiones a través de una distribución del ingreso más equitativa; que evite las migraciones excesivas hacia los grandes centros urbanos con adecuadas políticas de población y territorio; que permita la plena utilización de los recursos locales y que sea capaz de lograr a la vez pleno empleo, la estabilidad monetaria, un desarrollo sostenible en el tiempo y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas y su acceso a programas de asistencia crediticia, tecnológica y de desarrollo empresarial.

LA POLÍTICA EN SALUD

El Estado debe garantizar la vigencia de un sistema integrado de salud, con un adecuado marco regulatorio, que asegure la cobertura universal y calidad de atención, con independencia de la capacidad contributiva de cada ciudadano, que armonice la libertad y la solidaridad y que aumente la transparencia y eficacia de todos los agentes del sistema: centros de salud y hospitales públicos, obras sociales y entidades privadas.

BASES PARA LAS REFORMAS, MESA DE DIÁLOGO ARGENTINO, 2002



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

Debe lograrse una educación de calidad para todos, y que los capacite para el mundo del trabajo; que dé lugar a la formación permanente y promueva a los maestros y profesores más idóneos; que amplíe la cobertura efectiva y los días de clase a un mínimo de 180; que reciba una asignación prioritaria de los recursos; que los utilice primordialmente en los centros de enseñanza y no en la burocracia; que mejore la organización de aquéllos y que dé prioridad a las escuelas a las que asisten los más pobres, especialmente los menores de 6 años.

BASES PARA LAS REFORMAS, MESA DEL DIÁLOGO ARGENTINO, 2002

NUEVAS FORMAS DE
PROMOVER POLÍTICAS
PÚBLICAS

Nuestro país presenta grandes contrastes entre las diversas regiones y jurisdicciones que lo conforman, que sólo pueden ser interpretados en términos de desintegración territorial y desigualdad. Esta se observa en lo que hace a la competitividad de las provincias y a la calidad de vida de sus habitantes.

3

¿Una o varias Argentinas?



Las dificultades actuales de la economía argentina se relacionan, en buena medida, con los límites que encontró el crecimiento de las exportaciones basado especialmente en **las ventajas ofrecidas por los bajos costos de la explotación de los recursos naturales y por los precios de estos productos en el mercado mundial**. En las páginas siguientes, se plantean algunos de los efectos que tuvo este tipo de crecimiento, especialmente por la concentración de los recursos económicos y sociales en una parte del país y el progresivo deterioro de vastos sectores del territorio menos capaces de aprovecharlo.

Al agotarse el impulso para este tipo de crecimiento, el país debe encaminarse hacia un desarrollo que no quede obstruido por la disminución de las ventajas disfrutadas en el pasado. Por eso, en este capítulo nos ocuparemos de aspectos vinculados al desarrollo económico, que inciden en la competitividad de las empresas y de las jurisdicciones en las que se asientan. Se analizarán con cierto detalle factores competitivos tales como la capacidad de atraer inversiones, de exportar, de incorporar tecnología al sistema productivo, la situación de los recursos humanos, la disponibilidad y el uso de recursos naturales y de la infraestructura.

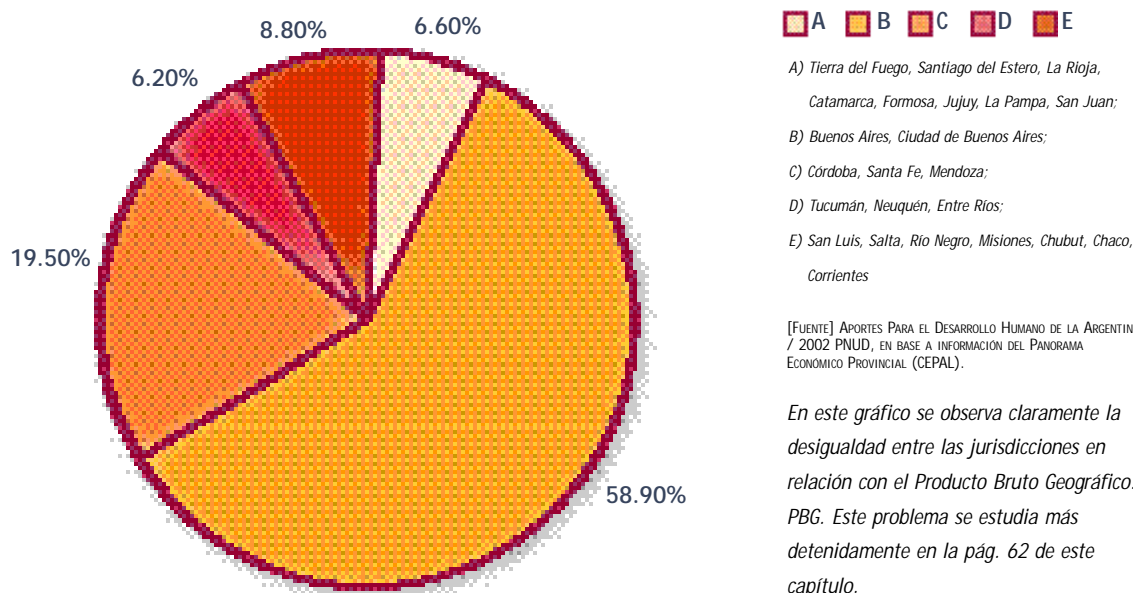


Las diferencias regionales

Estas diferencias son una característica común en la mayoría de los países, acentuada en aquellos de grandes dimensiones como es el caso de la Argentina. Las desigualdades derivan tanto de las características naturales del territorio como de la historia. En nuestro país, las disparidades regionales adquirieron perfiles más pronunciados a partir de la segunda mitad del siglo XIX. En ese momento, la vertiginosa expansión de la economía de exportación agropecuaria amplió y consolidó las distancias entre la región pampeana y el resto del país e incidió directamente en la gente que vive en cada provincia.

La Argentina se ha convertido en un país de contrastes extremos, en el que coexisten regiones con indicadores comparables a los del primer mundo con otras en las que predominan situaciones sociales y económicas que corresponden a países tercermundistas. Como hemos visto en el capítulo 1, los desequilibrios en el patrón de Desarrollo Humano tienen una clara distribución regional. En varios aspectos del desarrollo, como en la educación o la innovación tecnológica, existe **una dinámica que tiende a ampliar esa gran brecha entre provincias** en lugar de contribuir a cerrarla. Si no se instrumentan políticas económicas y sociales coherentes y continuadas orientadas a modificar los patrones actuales, las desigualdades se profundizarán. La dirección de esas políticas debería estar enfocada a **pasar de un enfoque centrado en las ventajas comparativas –la abundancia de recursos naturales, la mano de obra barata o la protección del gobierno– a otro que enfatice la adquisición de ventajas competitivas –el conocimiento, la tecnología y la logística–.**

DISTRIBUCIÓN DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO POR TAMAÑO DE LAS ESTRUCTURAS ECONÓMICAS, AÑO 2000



Condiciones para el desarrollo

¿Las capacidades son naturales? Es razonable considerar que las personas tienen algunas condiciones innatas para desempeñarse con mayor destreza en una actividad que en otra. Por ejemplo, talento especial para un deporte. Sin embargo, esas condiciones, si no son desarrolladas con el ejercicio cotidiano, la práctica, el esfuerzo personal, se anquilosan o incluso se pierden. La mayoría de nuestras capacidades no dependen de lo natural sino de los estímulos que recibimos de los otros y de la cultura en la que estamos inmersos.

En este punto encontramos algunas similitudes y relaciones entre lo que decimos de las personas y lo que puede decirse de las capacidades de las provincias. Hay

algunas que tienen mejores condiciones que otras, por ejemplo, para el cultivo. Esas condiciones son naturales. Sin embargo, otras hacen que en una provincia puedan generarse nuevas capacidades. La formación científica y tecnológica o para el trabajo calificado de sus habitantes, las posibilidades de participación real de los ciudadanos, las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, no son condiciones naturales sino sociales, culturales y políticas que proporcionan la base para el progreso de una región. Y a su vez, es el que permite ofrecer opciones a las personas que viven allí, permitiéndoles el propio desarrollo de sus capacidades.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

COCINANDO SIN ACCESO AL AGUA CORRIENTE

Algunos gobiernos provinciales cuentan con menos del 10% de recursos generados en sus territorios para financiar sus prestaciones más básicas.

El buen funcionamiento de una región, aprovechando sus condiciones naturales y creando otras, es una obligación no sólo económica o política, sino también ética. En efecto, es inaceptable que en un país rico en recursos naturales haya niños que sufren desnutrición.

Cómo enfocar el crecimiento

La desigualdad entre las economías provinciales tiende a ser cada vez mayor. Algunas provincias parecieran desviarse de este proceso y logran iniciativas exitosas en la competitividad de algunos sectores productivos. Tales son los casos de Catamarca o de San Luis, que por distintos motivos han conseguido mejoras importantes en su desempeño en la última década. **Sin embargo, aun estos casos muestran una discrepancia entre esa mejora y la situación de sus habitantes en materia de Desarrollo Humano:** Catamarca tiene indicadores de Desarrollo Humano que corresponden al nivel bajo y San Luis, al nivel medio (ver cuadro pág. 61).

A partir de éstos y de otros casos, podemos decir que es preciso encarar desde un punto de vista nuevo los problemas de la desigualdad entre jurisdicciones y de las alternativas para enfrentarlos. **El enfoque no puede estar circunscripto a cuánto sino también a cómo y para quién se crece.** En otras palabras, **es necesario prestar mayor atención a la estructura y a la calidad del crecimiento, intentando que se oriente al Desarrollo Humano, la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente, y que lo haga de una forma sostenible en el tiempo.**

Las consideraciones precedentes descansan sobre la premisa fundamental de que el Desarrollo Humano debe ser el fin y el crecimiento económico solamente un medio.

LA PUNTA, SAN LUIS

Gracias a los incentivos fiscales, la provincia de San Luis ha logrado generar un proceso de reinversión de radicaciones, cuyos efectos más visibles son tasas de desempleo inferiores al promedio y una situación fiscal solvente. Sin embargo, el empleo presenta un alto grado de informalidad e inestabilidad.



GENTILEZA DIARIO LA REPUBLICA

Crece, pero no de cualquier modo

El término "crecimiento" suele tener connotaciones positivas. Lo mismo sucede con "evolución". Esto se debe, tal vez, al hecho de que los asociamos con la idea de "progreso". Sin embargo, esta asociación no es siempre correcta. En realidad, evolucionar o crecer significa cambiar desde algún estado inicial a otro previsto o desconocido. Pero este pasaje puede no implicar un mejoramiento. Algunos pensadores sostienen que sólo se puede hablar de progreso en referencia a alguna meta preestablecida. Desde esta perspectiva, cabría hablar de "progreso" sólo si el nuevo estado muestra un acercamiento a ese fin. Si no hay metas o si éstas se desconocen, no sería apropiado adjudicar valor positivo al cambio. Evolucionar o cambiar no es, en sí mismo, algo deseable. Lo que importa es saber para qué se realiza. Si la meta del crecimiento de una región es ofrecer nuevas oportunidades a sus habitantes para que puedan desarrollar plenamente sus proyectos de vida y para que vivan en condiciones dignas, entonces el acercamiento a ese objetivo podrá evaluarse como positivo y deseable.



La competitividad de las provincias

VISTA DE BUENOS AIRES, ZONA DEL RIACHUELO

La economía de la Ciudad se caracteriza por la fuerte presencia de sectores de servicios.



FOTOGRAFIA DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

El término “competitividad”, como otros del lenguaje especializado que adquieren popularidad, suele ser utilizado en distintos contextos con una variedad de significados. En términos económicos, **la competitividad puede ser definida como la capacidad de una empresa para producir bienes y servicios que alcancen los estándares de los mercados internacionales, en condiciones de mercado libre, manteniendo o aumentando, al mismo tiempo, su ingreso real.** Esta definición supone que las que compiten son las empresas, que lo hacen con niveles de alta calidad y que no deben sostener su éxito en la protección arancelaria o en los bajos salarios.

Ahora bien, la posibilidad de que compitan con éxito depende de factores que escapan a su control directo. Hay **condiciones del contexto** en el que se desempeñan que son decisivas. Estas no son puramente económicas, sino que incluyen **dimensiones sociales** –como la reducción de las desigualdades–, **culturales** –como la existencia de un buen sistema educativo– y **políticas** –como un buen funcionamiento de las instituciones–. Estas dimensiones tienen una **localización territorial, sea nacional, provincial o regional.** Los gobiernos tienen una responsabilidad básica en la creación y en el mantenimiento de estas condiciones.

De este modo, podemos pasar de un concepto de competitividad centrado en la empresa, a otro focalizado en **las capacidades que una región determinada posee o desarrolla para alcanzar una prosperidad económica sostenida.** Esas aptitudes se pueden agrupar en distintos aspectos:

- **La capacidad para exportar y para atraer inversiones.**
- **Los recursos humanos y su relación con el progreso técnico.**
- **La infraestructura** –básicamente vial, energética e hídrica– **y los recursos naturales** –incluyendo la calidad del medio ambiente–.
- **Las condiciones institucionales.**

Fortalecer las capacidades

La idea de competencia no es nueva. Ya en la Antigua Grecia se realizaban competencias de 'tragedias' o 'poesías' para ver cuál era la mejor de las obras escritas por los poetas de la época. En ese tipo de pujas, lo que se buscaba era mostrar la superioridad ante el otro. Y se relacionaba también con la intención de esforzarse por ser excelente en lo que cada uno hacía. Los juegos olímpicos que aún se desarrollan periódicamente también guardan esa concepción de competencia. No se trata tanto de eliminar al otro sino más bien de superarlo y de superarse a sí mismo. Pero eso no tiene por qué significar su exclusión o su derrota total. Quien ha participado y perdido, sigue en condiciones de seguir compitiendo en otras contiendas.

En nuestro mundo actual, la competencia aparece como un valor. Hay que estar preparado para hacerlo y triunfar. Pero esa victoria justifica incluso accionar para que otros competidores se queden en el camino. Durante la década del 90 el sistema económico imperante en nuestro país y en muchos otros (que suele recibir la denominación de "neoliberal") exacerbó este tipo de competencia. El "sálvese quien pueda" fue un lema obligado en gran parte de nuestra sociedad. La falta de acciones compensadoras y reguladoras por parte del Estado permitió que surgieran monopolios o sectores que se enriquecieron frente a otros que quedaron desprotegidos y en clara desventaja. Como suele decirse, fue una competencia desleal que dejó sin chances a pequeños y medianos productores y comerciantes.

Hablar de competitividad de las provincias o de las regiones es referirse a la capacidad de las mismas para "estar en el mundo", para generar recursos y poder introducirlos en el mercado, para lograr una producción diversificada que pueda satisfacer a los mercados interno y externo. La **competitividad** no alude a la competencia entre las regiones o provincias sino a la **necesidad de que todas tengan las capacidades y los recursos necesarios para propiciar el Desarrollo Humano de sus habitantes.**

Competitividad y Desarrollo Humano

Algunos dirigentes políticos suelen valorar exageradamente los aspectos cuantitativos del crecimiento económico, al que identifican con la acumulación del capital. Este es un enfoque erróneo pues descuida lo que debería ser el objetivo primordial de toda sociedad: lograr un crecimiento equilibrado, con mejoras sustanciales y sostenidas en la calidad de vida y en los niveles de Desarrollo Humano.

Al analizar la competitividad de las distintas regiones, es importante diferenciar los **factores macroeconómicos, es decir, los de tipo general, que afectan a todo el país**, de aquellos que explican el mayor o menor grado de competitividad de una determinada región. Como los condicionantes macroeconómicos son los predominantes en el contexto de la crisis actual, que supone una caída ininterrumpida en la actividad económica durante más de cuatro años, es difícil considerar la incidencia de otros factores. Sin embargo, para analizar la competitividad de las provincias, nos concentraremos en aquellos **factores referidos estrictamente a los atributos de las empresas e instituciones que se desenvuelven en cada uno de los territorios**: población, Producto Bruto Geográfico, exportaciones, inversión privada, depósitos bancarios, deuda pública, déficit, recaudación tributaria, inversión en infraestructura.

Aunque no hay una relación mecánica entre la capacidad de producir riqueza y el logro del bienestar de la población, las ventajas competitivas aparecen claramente asociadas a mejoras en el Índice de Desarrollo Humano. Dicha asociación puede apreciarse en el cuadro de la página siguiente donde se describe un agrupamiento de las jurisdicciones por sus capacidades competitivas y niveles de Desarrollo Humano. Esta clasificación en siete tipos de jurisdicciones fue elaborada a partir de las características en cada una de las dimensiones de la competitividad que se presentan en cada jurisdicción.

DESARROLLO HUMANO E INGRESO PER CÁPITA

Así como no debe confundirse el producto bruto per cápita con los niveles de ingresos de los habitantes de un país o una jurisdicción, tampoco deben equipararse las clasificaciones del Índice de Desarrollo Humano con las clasificaciones del ingreso. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano* publicado por el PNUD en 1996, en 1993 había 37 países con una ubicación en el IDH 20 puestos superior o inferior a su clasificación en el ingreso per cápita. Esto muestra que la correlación entre ingreso y Desarrollo Humano dista de ser perfecta.

Características de siete grupos de jurisdicciones

Grupo 1. Presentan una economía con marcado retraso productivo y empresarial. Son las de menor desarrollo relativo y presentan niveles bajos de Desarrollo Humano.

Grupo 2. La economía de estas provincias no registra inversiones de empresas grandes y presentan un alto grado de inestabilidad laboral. El nivel de IDHA es bajo.

Grupo 3. Algunos índices como el de inversión en infraestructura revelan un desarrollo económico intermedio, basado en la producción agroalimentaria. El IDHA es entre bajo y medio.

Grupo 4. Estas provincias tienen estructuras productivas basadas en la explotación intensiva de recursos no renovables (hidrocarburos) y se distinguen por la importancia de sus exportaciones. Presentan un IDHA medio.

Grupo 5. Estas provincias presentan estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas. En estas jurisdicciones se concentran el grueso de las exportaciones nacionales, las inversiones en sectores manufactureras, la banca y la dinámica financiera. Presentan un IDH medio.

Grupo 6. Esta jurisdicción se distingue por su elevado nivel de depósitos bancarios, sus índices de Producto Bruto Geográfico y la inversión en infraestructura. El Índice de Desarrollo Humano Ampliado es alto.

Grupo 7. Estas provincias presentan una situación de nuevo desarrollo económico ligado a actividades mineras (Catamarca) y a la radiación de industrias por incentivos fiscales (San Luis). El IDHA es bajo en la primera y medio en la segunda. En estos casos particulares es menos clara la relación entre capacidades competitivas y el IDHA.

INDICADORES DE COMPETITIVIDAD (EN PORCENTAJES) E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AMPLIADO POR GRUPO DE JURISDICCIÓNES

El siguiente agrupamiento procura reflejar la asociación entre las ventajas competitivas y el nivel de Desarrollo Humano (medido a través del IDHA)

Provincias	Capacidades Competitivas									IDHA
	POBLACIÓN	P.B.G.	EXPORT.	INVERSIÓN PRIVADA	DEPÓSITOS BANCARIOS	DEUDA (\$)PUBL.	DÉFICIT	RECAUD. TRIBUT.	INVERSIÓN EN INFRAESTR.	
1	9,7	4,2	2,2	1,6	2,2	20,0	10,4	2,8	1,4	BAJO
Corrientes,										
La Rioja, Santiago										
del Estero,										
Chaco y Formosa										
2	6,1	3,2	2,1	1,8	1,6	11,7	10,8	2,3	2,0	BAJO
Misiones,										
San Juan										
y Jujuy										
3	12,2	7,9	6,7	6,5	4,3	17,6	11,8	7,5	10,1	BAJO Y MEDIO
Rio Negro,										
Entre Ríos,										
La Pampa,										
Tucumán y Salta										
4	3,3	4,9	12,4	14,5	2,1	8,2	1,7	3,0	7,3	MEDIO
Chubut,										
Neuquén,										
Santa Cruz y										
Tierra del Fuego										
5	59,3	53,2	72,3	50,5	34,6	36,6	69,3	58,7	55,9	MEDIO
Buenos Aires,										
Córdoba,										
Santa Fe y en										
menor medida										
Mendoza										
6	7,6	25,0	1,0	22,6	54,3	3,3	3,5	24,5	22,7	ALTO
Ciudad de										
Buenos Aires										
7	1,9	1,6	3,1	2,6	1,0	2,6	0,6	1,2	0,5	BAJO Y MEDIO
Catamarca										
y San Luis										
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-

FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA / 2002 PNUD EN BASE A INFORMACIÓN DEL PANORAMA ECONÓMICO PROVINCIAL, CEPAL (ADAPTACIÓN)

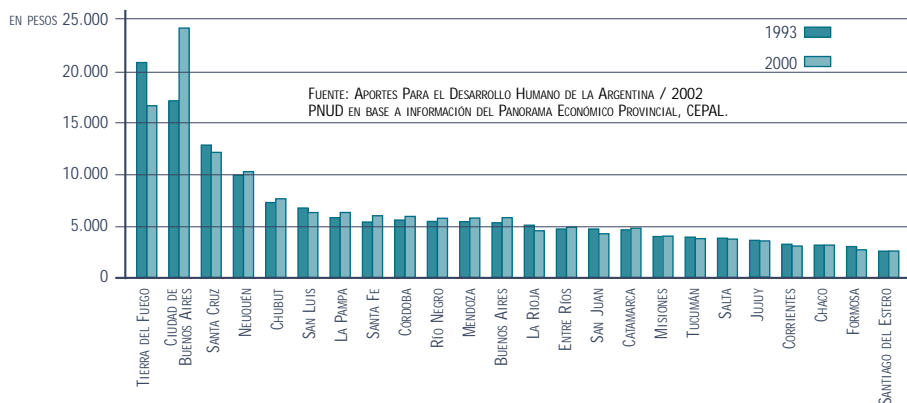
Actividad económica provincial

DOS ECONOMÍAS MUY DIFERENTES

- Algunas jurisdicciones, como la Ciudad de Buenos Aires, tienen una participación reducida de los sectores productores de bienes. Sin embargo, esta deficiencia se compensa por una fuerte presencia de sectores de servicios (comercio, turismo, transporte, financieros).
- En otras jurisdicciones –como Formosa o La Rioja y, en menor medida, Chaco y Santiago del Estero– la actividad pública cumple un papel trascendente. Así, el peso de la administración provincial y los servicios de salud y educación representan más del 30% del Producto Geográfico provincial.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) es uno de los indicadores que ponen en evidencia el cuadro de desequilibrio y desigualdad que se observa entre las jurisdicciones, con relación a la competitividad y a las posibilidades de crecer. En el 2000, se observaba una **distancia de más de 50 veces entre las provincias de mayor y de menor tamaño**. Mientras que la provincia de Buenos Aires tenía un PBG de algo más de 85.000 millones de pesos, La Rioja presentaba un indicador de 1.300 millones.

ESTIMACIÓN DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PER CÁPITA 1993-2000



Si comparamos los **PBG provinciales per cápita** (no deben confundirse con los niveles de ingresos de los residentes provinciales), observaremos que los valores más altos corresponden a la **región patagónica** (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut) y a la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Otro grupo de jurisdicciones se ubica **en torno a la media nacional, muy influida por los valores de la provincia de Buenos Aires**: San Luis, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Mendoza. En una posición inferior, se encuentran Jujuy, Catamarca, Salta, Tucumán, San Juan, La Rioja, Entre Ríos y Misiones. Finalmente, cuatro jurisdicciones se ubican con los menores valores: Formosa, Santiago del Estero, Corrientes y Chaco.

La comparación de los productos per cápita en un periodo de ocho años (1993-2000) destaca tres hechos:

- **Patrón territorial.** Se advierte una muy fuerte estabilidad de los valores en cada una de las jurisdicciones.
- **Caso especial.** La provincia de Catamarca fue la que más creció entre las de menores ingresos debido a la puesta en marcha de actividades mineras de envergadura.
- **En baja.** Las provincias que tenían los valores más bajos en 1993 han mantenido o bajado su nivel aún más. Sin embargo, Chaco y San Juan tienen una participación de cierta importancia en la estructura productiva del país, si se toman en cuenta algunos emprendimientos en estas provincias.

El tejido financiero

Para aproximarse a la situación de los sectores productivos en distintas provincias, es muy útil apreciar el tamaño y la composición de la estructura financiera de las jurisdicciones.

Esta tabla permite definir seis categorías para agrupar a las provincias según dos criterios: a) la construcción de un índice (con datos anteriores al derrumbe de fines de 2001 y principios de 2002) que capta las diversas dimensiones de la actividad financiera (evolución de créditos, los depósitos y los débitos bancarios, participación del sector privado en el total del financiamiento) y b) la distribución geográfica de las entidades financieras.

Grupo	Características	Jurisdicciones
1	Tejido financiero complejo, fuerte presencia de bancos privados y entidades extranjeras; financiamiento a los sectores productivos	Ciudad de Buenos Aires, Córdoba Santa Fe Buenos Aires Mendoza
2	Presencia generalizada de entidades financieras; significativo financiamiento al sector privado	Entre Ríos Salta Tucumán Río Negro
3	Presencia generalizada de entidades financieras; participación limitada de financiamiento al sector privado	Neuquén Chubut
4	Escasa presencia de los principales bancos privados; baja participación de créditos a los sectores productivos	Corrientes Jujuy San Juan Santa Cruz Chaco
5	Decisiva presencia de entidades públicas nacionales o provinciales	Tierra del Fuego San Luis La Pampa
6	Tejido financiero pequeño, reducida participación en el sistema financiero nacional y en la banca privada	Catamarca La Rioja Santiago del Estero Formosa

Exportaciones e inserción internacional

LAS EMPRESAS EXPORTADORAS

El grueso de las exportaciones argentinas está concentrado en un grupo reducido de firmas. Aproximadamente 750 empresas grandes (nacionales y transnacionales) dan cuenta de más del 85% del volumen total.



Para medir la competitividad de las empresas en las distintas jurisdicciones, así como sus posibilidades y obstáculos para el desarrollo, resulta indispensable conocer la capacidad exportadora de las economías provinciales. Aunque menor que para el agregado del Producto Bruto Geográfico, la concentración territorial de la inversión y de las empresas exportadoras en la Argentina es elevada. **Las tres principales jurisdicciones (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) daban cuenta, entre 1999 y 2000, de más del 65% de las exportaciones totales argentinas, que llegan al 80% si se incluye un segundo grupo de provincias (Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Chubut).**

En cuanto al comportamiento en los últimos años, las diferencias entre las jurisdicciones es la siguiente: a) **provincias cuyas exportaciones han crecido**, como por ejemplo, Catamarca, Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego y Santa Cruz; b) **jurisdicciones grandes estables**, como Buenos Aires y Córdoba, que tienen limitada participación del comercio exterior en su Producto Bruto Geográfico; c) **provincias con retroceso exportador**, como Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero.

Dentro del total de exportaciones nacionales, un tercio se orienta hacia el Mercosur. El porcentaje es mayor en las provincias de menor capacidad exportadora, en particular los casos de Corrientes, Chaco y Santiago del Estero. Por el contrario, las provincias petroleras y mineras tienen una orientación de mercado menos concentrada: el Mercosur participa con niveles inferiores al 20% en los casos de Catamarca (10,5%), Chubut (12,8%), Santa Cruz (16,7), Tierra del Fuego (20,7%). La única excepción es Neuquén, cuyas exportaciones al Mercosur rondaban en el 2000 el 30%.

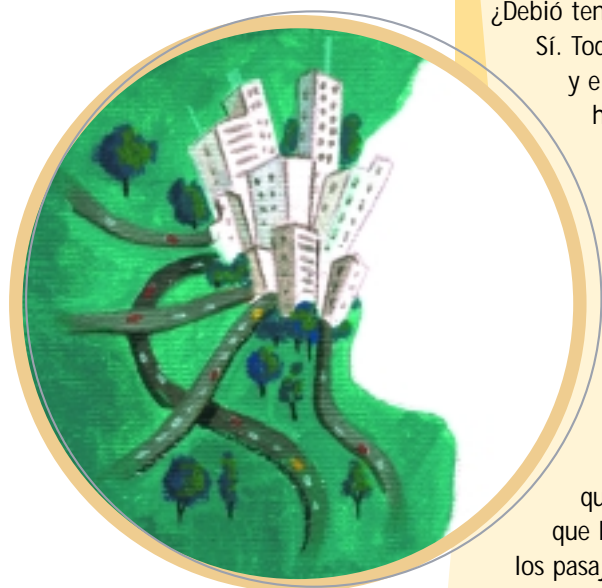
La estructura de las exportaciones, en términos de grandes sectores, también es muy dispar entre las jurisdicciones. En las provincias grandes (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) prevalecen las de manufacturas; en las petroleras y mineras, el peso de este sector es casi total. Existen también provincias (Misiones, San Juan, Tucumán, Mendoza y San Luis) cuyas exportaciones provienen de diversos sectores, y otras (Chaco, Corrientes y Formosa) en las que prevalecen los productos primarios.

DIFERENTES EXPORTACIONES

Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO

La imagen muestra tubos de acero sin costura fabricados por la empresa Siderca, que se aplican principalmente a la industria petrolera.

Desequilibrio y concentración de recursos



Ezequiel Martínez Estrada, en su obra *La cabeza de Goliath*, escrita a principios de la década del 40, se pregunta las razones de esta desigualdad entre Buenos Aires y las demás provincias. Más que preguntarse por el desmesurado crecimiento de la 'cabeza' (Buenos Aires), Martínez Estrada indaga por qué el 'cuerpo' (el interior del país) ha quedado tan desnutrido y desvalido.

“Empezamos a darnos cuenta de que no era la cabeza demasiado grande, sino el cuerpo entero mal nutrido y peor desarrollado. La cabeza se chupaba la sangre del cuerpo.

¿Debió tener a la fecha setenta millones de habitantes la República?

Sí. Todo concurría a ello, desde los privilegios naturales del suelo y el clima hasta las garantías constitucionales para todos los hombres de buena voluntad.

Si algún obstáculo se opuso al desarrollo armonioso de ese cuerpo de tres millones de kilómetros cuadrados, habrá sido creado por los mismos órganos encargados de regir su crecimiento. /.../ metieron la cabeza en la ciudad de Buenos Aires y pensaron que lo mejor sería esperar la madurez de los frutos del experimento. /.../

Desde 1853 toda la política consistió en atraer capitales y brazos para aplicarlos a las industrias nacionales, que se estudiarían y crearían después. Llegaron los capitales y los brazos, unos y otros con su plan. /.../ Unos y otros quedaron junto al muelle por si tenían que volverse, mientras que las empresas de colonización traficaban con la industria de los pasajes y los fletes.

No se alejaron mucho de Buenos Aires los capitales ni los brazos, ya que entre sí habían llegado a un convenio privado. Casi todas las capitales se aplicaron a explotaciones urbanas o vinculadas estrechamente con la urbe. /.../

En el interior estaba el peligro, la incógnita del desierto, que desde Sarmiento fue un programa entero de gobierno y desde Echeverría un tema económico y poético.

Con esos aportes destinados al interior, pero siempre interceptados en su curso por la capital, Buenos Aires creció conforme debió hacerlo por contribución voluntaria de las provincias.”

EZEQUIEL MARTÍNEZ ESTRADA, LA CABEZA DE GOLIATH, LOSADA, BUENOS AIRES, 1983, pp 29-31.

Las personas y la competitividad

Las formas del trabajo



La dotación y el uso productivo de los recursos humanos con los que cuenta cada provincia son factores de mucha importancia para estimar su competitividad actual y sus posibilidades futuras. Desde esta perspectiva, los datos revelan grandes limitaciones. En la primera mitad del año 2002, la tasa de desempleo alcanzó el 21,5%. Además, en todas las provincias –con la parcial excepción de Corrientes– se registra una fuerte disminución del empleo privado formal y estable en el total de la ocupación urbana. Esto significa que el sector productivo ha tenido una baja capacidad de absorber el crecimiento de la oferta de trabajo y de hacerlo con empleo en blanco y permanente.

Esta tendencia acompaña los cambios en la estructura productiva, consistentes en una pérdida de peso relativo de las actividades manufactureras y productivas que requieren empresas formales y de cierta envergadura y, por otra parte, un incremento de las actividades de comercio y servicios personales, donde se refugian trabajadores independientes con alto grado de informalidad. Este patrón tiene manifestaciones extremas en provincias como Formosa, Santiago del Estero, La Pampa, Neuquén, Entre Ríos, Corrientes o Jujuy. En ellas, la ocupación en actividades manufactureras representó menos del 10% del empleo total en el año 2000. En buena parte de las provincias, el empleo público es la principal fuente de ocupación, superando al empleo privado formal y estable.

Existe una gran disparidad en los niveles de ingresos, tanto si se comparan los tipos de ocupación como las situaciones de las diferentes jurisdicciones. En general, los trabajadores que tienen un empleo informal e inestable reciben un ingreso de alrededor de la mitad del que reciben los trabajadores en empleos privados estables y formales. Corrientes, Formosa y Santiago del Estero son las provincias en las que se registran ingresos medios más bajos en el sector informal privado. Los ingresos medios en el sector público, en cambio, están bastante en línea con los del sector privado formal.

- **Empleo público:** dependiente de la administración nacional, provincial o municipal o de otros organismos o empresas del Estado.
- **Empleo privado:** dependiente de empresas o instituciones privadas.
- **Trabajo formal:** el que se realiza en empresas registradas legalmente y va acompañado por beneficios sociales, garantías de seguridad y derechos de representación ante el Estado.
- **Trabajo informal:** el que se realiza en empresas no declaradas o no registradas legalmente, o que no va acompañado por beneficios sociales, garantías de seguridad y derechos de representación ante el Estado.

La productividad laboral

- **Producto por empleo:** cifra que surge de dividir el producto geográfico por la cantidad de empleados de esa jurisdicción.
- **Tasa de empleo:** porcentaje de personas empleadas respecto de la población económicamente activa (personas en condiciones de trabajar).

Uno de los indicadores que se debe tener en cuenta para analizar la competitividad es la productividad laboral: el valor agregado por ocupado. Actualmente, no se cuenta con información suficiente para hacer una estimación precisa y detallada sobre la evolución de la productividad laboral en los últimos años; sin embargo, se pueden identificar diferentes situaciones atendiendo al comportamiento del producto y del empleo. Por ejemplo, Catamarca registra aumentos importantes del **producto por empleo**, con tasas de crecimiento por encima de la media nacional. Otras jurisdicciones (como Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Misiones) también han aumentado el **producto por empleo**, pero registran un aumento del empleo inferior al promedio. La situación más desfavorable se registra en Formosa, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y San Juan, donde tanto el crecimiento del **producto por empleo** como las **tasas de empleo** y de producto son inferiores a la media nacional.



FOTOGRAFÍA DEL CONCURSO "Hay otra Argentina", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

Las condiciones de empleo en el sector privado presentan enormes variaciones en las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, en Córdoba, Chubut, Mendoza, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires y Buenos Aires se registra un alto peso del empleo privado total (más del 55%) y dentro de éste, del empleo privado formal (más del 25%). En el extremo opuesto, provincias como Formosa, Santiago del Estero y Corrientes, cuya participación en el empleo privado total y del empleo formal estable es bajísima, registran, además, los ingresos medios más bajos.



FOTOGRAFÍA DEL CONCURSO "Hay otra Argentina", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

Innovación y progreso

LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Según Jeffrey Sachs, economista de la Universidad de Harvard, la posibilidad de un país de innovar depende de una inversión fuerte en ciencia y tecnología: "Las universidades deben ser excelentes; los laboratorios estatales, de primer nivel mundial; el gobierno y la industria deben hacer fuertes inversiones en investigación y desarrollo. Entre los países 'no innovadores', la tecnología sigue siendo importante, pero la mayor parte de las tecnologías nuevas se importan en vez de inventarlas en el país."

Las desigualdades competitivas interprovinciales son visibles también en el área de ciencia y tecnología. El 60% del gasto total en actividades científicas y tecnológicas se concentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, y alrededor del 15% en las provincias de Santa Fe y Córdoba. En cambio, en las provincias de La Pampa, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, La Rioja, Tierra del Fuego y Santa Cruz solo se concreta el 3,2% del gasto. En forma consistente con esta distribución del gasto, la que registra el mayor número de recursos humanos en el área de ciencia y tecnología es la provincia de Buenos Aires (12.000 personas en el 2000) mientras que, en el extremo opuesto, se ubica Formosa (menos de 100 personas).

En relación con el producto geográfico de cada una de ellas, los gastos más significativos en actividades científicas y tecnológicas corresponden a las provincias de San Luis, San Juan y Tierra del Fuego; esta proporción es, en cambio, considerablemente baja en Entre Ríos, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, Neuquén, Santa Cruz y Formosa.

Las universidades nacionales también muestran diferencias significativas tanto en relación con sus dimensiones (presupuesto y alumnos), como respecto de sus resultados (egresados y productos de investigación) y de las actividades de extensión hacia la comunidad productiva local. Asimismo, la distribución de las universidades privadas es muy desigual.

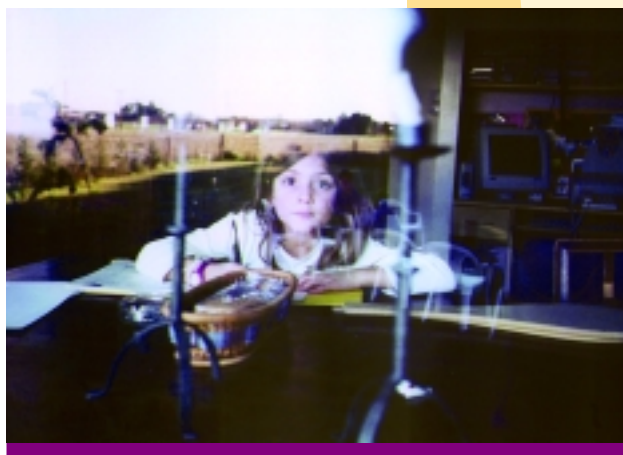
Esta información puede complementarse con las opiniones obtenidas por una encuesta realizada por el PNUD en 2001 sobre los recursos humanos provinciales y el comportamiento tecnológico de las empresas en las distintas jurisdicciones. Los resultados muestran que en las que se percibe una mayor calificación de la mano de obra y mejores posibilidades de capacitación, así como un mayor dinamismo empresario, son Córdoba, Mendoza, San Luis y Santa Fe. Los valores más positivos referidos al comportamiento de las empresas respecto de desarrollos tecnológicos, innovaciones y capacitación de su personal se registraron en Córdoba y San Luis, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tercer lugar.



FOTOGRAFÍA DE ALEJANDRO LEVERATTO. GENTILEZA DE LA SECRETARÍA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA Y BIENESTAR ESTUDIANTIL DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO (UBA).

Imagen de la Ciudad Universitaria, de la UBA. El grueso de los recursos orientados a la docencia superior y a la investigación se concentra en la Universidad de Buenos Aires y en las universidades nacionales localizadas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

Desarrollo de la ciencia y la tecnología



FOTOGRAFÍA DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

EDUCACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

La escuela, instancia insustituible para la formación científico-tecnológica.

El desarrollo científico y tecnológico de un país se vincula estrechamente con el industrial y con el humano. Algunas personas sostienen que la Argentina es un país pobre y que invertir en investigación científica y técnica es un lujo. Por supuesto, nuestro país no está en condiciones de realizar inversiones como las de los países más desarrollados. Pero si comparamos la inversión que hace la Argentina y la que hacen países como Brasil, Chile o México, notamos que en los últimos veinte años nuestro país ha sido largamente superado por aquéllos.

También se suele afirmar que el desarrollo de la ciencia y la tecnología no es una necesidad para un país cuyo papel tradicional ha sido la de manufacturar y exportar productos agropecuarios. Sostener esto es desconocer las contribuciones que dicho desarrollo puede ofrecer al desarrollo económico y social. En el terreno de la agricultura, las investigaciones científicas y tecnológicas pueden ayudar a diversificar la producción y a volverla más competitiva.

El problema no pasa sólo por la cantidad de dinero que se invierte en dicho desarrollo sino también por definir hacia dónde se dirige esa inversión. Es claro que la Argentina no tiene una política clara en este aspecto pues aún el Estado no se ha ocupado de trazar prioridades de investigación. Pero señalar prioridades no significa afirmar que algunas disciplinas científicas sean más importantes que otras. De lo que se trata es de jerarquizar áreas de interés para el país y establecer líneas prioritarias de investigación, con enfoques que combinen los conocimientos de diferentes disciplinas. El Desarrollo Humano integral sería la meta de esas líneas prioritarias. Así, habría que definir áreas de interés en el campo de la salud, el medio ambiente, la producción agropecuaria y la industrial, teniendo en cuenta nuestra realidad nacional y los problemas del desarrollo a escala regional y provincial.

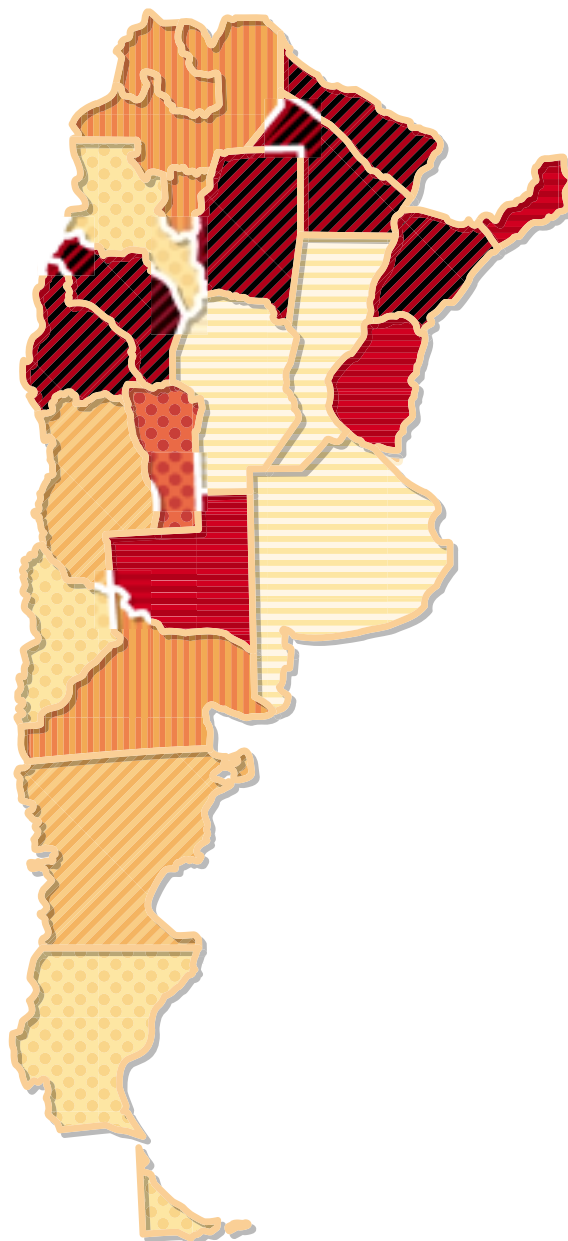
Capacidad de atraer inversiones

El nivel de competitividad de una provincia puede ser apreciado a través de su capacidad para atraer e inducir inversiones del sector empresarial privado local y extrarregional. Actualmente, gran parte de las provincias no resultan localizaciones atractivas para las principales empresas que operan en la Argentina. De acuerdo con la información disponible, se pueden diferenciar siete situaciones, cuya distribución por provincias se observa en este mapa.

ADÓNDE VAN LAS INVERSIONES

REFERENCIAS POR PROVINCIAS:

1. Las que reciben la inversión de las principales empresas del país.
2. Las que reciben inversión por ventajas "estáticas" basadas en recursos no renovables y en estímulos e incentivos basados en legislaciones nacionales.
3. Las que captan inversiones de grandes empresas en forma selectiva y diversificada sectorialmente.
4. Las que captan inversiones de grandes empresas en forma selectiva y concentrada sectorialmente.
5. Las que captan inversiones como proceso de reinversión de radicaciones basadas originalmente en incentivos fiscales.
6. Con limitadas inversiones de grandes empresas.
7. Prácticamente sin radicación de empresas grandes, ni ventajas estáticas, dinámicas o institucionales.



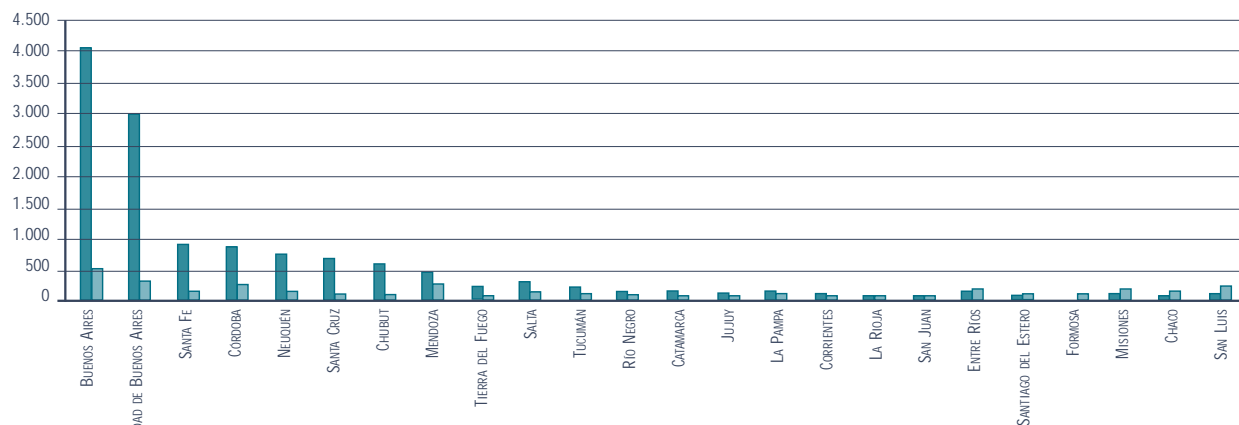
¿De dónde provienen?

La inversión de las grandes empresas muestra un perfil altamente concentrado, aunque algo menor que el que arroja el Producto Bruto Geográfico. Entre los años 1998 y 2000, el 53% de la inversión se localiza en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma. Si sumamos a Santa Fe y Córdoba, y a las tres provincias petroleras principales (Neuquén, Santa Cruz y Chubut), se alcanza el 86% de la inversión privada. En el extremo opuesto, seis jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja) solo dan cuenta del 1,9% de la inversión de las grandes firmas en 1999. Este patrón de localización se confirma si atendemos a la evolución de la misma desde 1996.

Si comparamos la inversión privada de las principales empresas con la pública provincial ejecutada entre 1998 y 1999, vemos que, en conjunto, esta última no llega al 30% de aquella. Sin embargo, como puede observarse en el gráfico que presentamos a continuación, en algunas jurisdicciones (como Santiago del Estero, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Misiones, San Juan y San Luis) el sector público es el principal inversor local.

EN MILLONES DE PESOS

RELACIÓN ENTRE INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA, EN 1999



FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA / 2002 PNUD EN BASE A INFORMACIÓN DEL PANORAMA ECONÓMICO PROVINCIAL, CEPAL, 2001.

El principal sector de inversión del conjunto de grandes empresas privadas es la actividad manufacturera, que da cuenta de un tercio de la inversión total del trienio 1998-2000. Aquí también se observan situaciones diferentes según las jurisdicciones: **las jurisdicciones grandes (Buenos Aires, Ciudad Autónoma, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) recibieron el 90% de la inversión industrial de las grandes empresas entre 1996 y 2000.** Otras provincias, en cambio, no reciben inversiones de este grupo de empresas (es el caso de Formosa y Santiago del Estero) o reciben inversiones muy pequeñas (como Corrientes, Chaco, La Pampa y Río Negro).

Recursos naturales y ambiente

La economía de muchas jurisdicciones argentinas todavía es dependiente de las ventajas comparativas de sus recursos naturales, renovables y no renovables, y de las ventajas dinámicas que genera el conocimiento aplicado en ellos. La gran mayoría de los sectores productivos de las provincias argentinas tiene una especialización primaria, agropecuaria, agroindustrial, agroalimentaria o energética.

Sin embargo, actualmente, la explotación de estos recursos se encuentra con obstáculos diversos, como por ejemplo, las grandes extensiones de tierras que, en algunas provincias, no pueden participar en el mercado porque son de origen fiscal o porque están ocupadas ilegalmente. Otro impedimento es el deterioro del ambiente, producido por el desmonte y el uso inadecuado del suelo, derivado de la expansión de la frontera agropecuaria en las últimas décadas.

Las provincias que se benefician con una alta productividad del suelo son Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, y en bastante menor grado, Entre Ríos. Tucumán, Misiones; Salta y Jujuy también utilizan intensivamente el factor tierra pero menos que las anteriores.

En cuanto a las riquezas gasíferas, la mitad corresponde a Neuquén, mientras que Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego acumulan más del 40%. Neuquén también tiene la mayor cantidad de reservas petrolíferas (28%), y con Chubut, Santa Cruz y Mendoza, alcanza el 80% del total del país.

De acuerdo con la importancia relativa de los recursos naturales y el ambiente en las posibilidades de mejorar la competitividad de sus economías, se pueden distinguir seis grupos de jurisdicciones, que hemos organizado en el siguiente cuadro.

COMPETITIVIDAD: DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NATURALES Y CUIDADO DEL AMBIENTE

Grupo	Recursos	Provincias	Cuidados del medio ambiente
A	Suelos de alta calidad para el desarrollo de la agricultura	Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe	Buenos Aires y Córdoba tienen problemas de erosión y cuidado ambiental. Santa Fe se destaca por su respeto a las normas ambientales
B	Suelos aptos para la agricultura	Entre Ríos, Misiones y Tucumán	Tucumán tiene un bajo cumplimiento de las normas referidas al ambiente
C	Existencia de recursos naturales no renovables	Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Catamarca	Las cuatro primeras tienen buenos indicadores en relación con el cuidado ambiental
D	Suelos aptos para la agricultura, pero con limitaciones de distinto orden	Corrientes, Formosa, Chaco y Santiago del Estero	Formosa y Santiago del Estero tienen un bajo cumplimiento de las normas referidas al ambiente
E	Capacidad restringida de uso agrícola	Jujuy, La Pampa y San Luis	La Pampa y San Luis respetan las normas referidas al ambiente
F	Situación deficiente en materia de suelos	La Rioja y San Juan	Pobre cuidado ambiental

FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA / 2002 PNUD (ADAPTACIÓN).

Una ética ambiental centrada en el Desarrollo Humano

Nuestro interés actual por la conservación del medio ambiente ¿proviene de una preocupación por respetar la naturaleza, o de un interés por garantizar el desarrollo humano?"



Cuando la explotación de los recursos naturales se realiza sin medir sus consecuencias a largo plazo, termina por incidir negativamente en el desarrollo humano. La falta de cuidado ambiental responde, en general, al interés de producir aprovechando al máximo lo que la naturaleza nos da. Este interés, si bien puede ser considerado legítimo, perjudica tarde o temprano la competitividad de la región en la que se lleva a cabo esta práctica. Sobre el problema de nuestra relación con la naturaleza existen variadas y opuestas posiciones. Si nuestra mirada está centrada en el Desarrollo Humano, es necesario aceptar la inevitabilidad de la explotación de la naturaleza para satisfacer las necesidades, deseos e intereses de las personas. Pero esa explotación no justifica el deterioro creciente de la naturaleza que, en definitiva, va en detrimento de las necesidades, deseos e intereses de las generaciones futuras.



EXPLOTACIÓN PESQUERA EN TIERRA DEL FUEGO

Actualmente, la actividad pesquera es el principal factor de crecimiento de la economía fueguina. Sin embargo, la configuración de este sector presenta una notable concentración económica en manos de grandes empresas de capital extranjero.

Infraestructura

La disponibilidad de infraestructura es otro de los factores que define la competitividad de las economías provinciales. En este trabajo, se incluyen bajo el término *infraestructura* los rubros de transportes, comunicaciones y suministros de agua y energía.

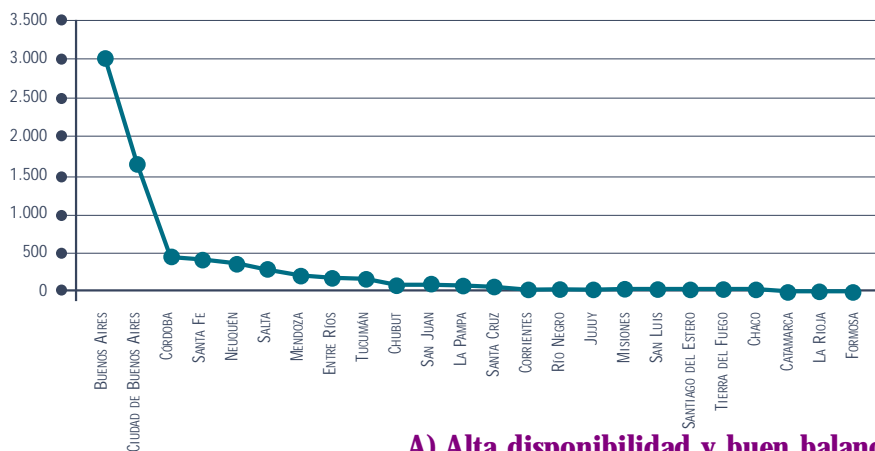
Las fortalezas y debilidades que presenta cada región en relación con la disponibilidad de infraestructura son el resultado de las políticas públicas nacionales y locales. Durante la década del 90, se produjo una transformación casi total de los marcos normativos que regulan cada una de las principales actividades. De un dominio casi absoluto por parte del sector público nacional, se pasó a un esquema privatizado y concesionado con diferentes grados de descentralización territorial. Esta transformación implicó un cambio en las pautas y estrategias de inversión.

También en este aspecto, la situación varía notablemente de provincia a provincia. El gráfico que reproducimos a continuación, da cuenta de estas diferencias para el trienio 1998-2000.

Combinando la información sobre indicadores relacionados con el acceso, los costos de los servicios de energía eléctrica y de gas para los sectores industriales y los datos acerca de la cantidad de líneas telefónicas por habitante, se pueden conformar seis grupos de jurisdicciones que muestran diferencias de disponibilidad de infraestructura.

INVERSIÓN POR PROVINCIA PROMEDIO 1998-2000

EN MILLONES
DE PESOS



FUENTE: APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA / 2002, EN BASE A INFORMACIÓN DE LA ENCUESTA NACIONAL A GRANDES EMPRESAS (INDEC) Y DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA.

A) Alta disponibilidad y buen balance de infraestructuras: Neuquén, Río Negro, Mendoza y Tierra del Fuego. Por “balance” se entiende la homogeneidad del acceso a las distintas dimensiones de infraestructura: agua, gas, energía eléctrica, red vial y comunicaciones.

B) Alta disponibilidad: Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Buenos Aires.

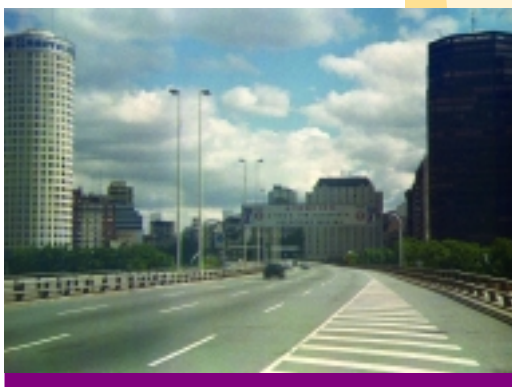
C) Buena disponibilidad pero con un sector débil: La Rioja, La Pampa, Santa Cruz y San Luis.

D) Disponibilidad intermedia balanceada: Chubut, Jujuy, Corrientes, Tucumán y Córdoba.

E) Disponibilidad parcial: Catamarca, San Juan, Entre Ríos y Salta.

F) Muy baja disponibilidad: Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Misiones.

Desigual distribución



FOTOGRAFÍAS DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

GRANDES DIFERENCIAS

Dos situaciones en las que se refleja la desigual implantación de la infraestructura vial.

Para evaluar las ventajas relativas de cada provincia, es necesario analizar las condiciones de acceso y costos de cada uno de los elementos mencionados.

- **Agua.** En el 2000, la Argentina contaba con una cobertura media en áreas urbanas del 84% para la provisión de agua potable y 54% para desagües cloacales. Algunas provincias presentan valores por encima de la media del país para ambas dimensiones, otras solo superan la media en la cobertura de agua potable, y el resto tienen una cobertura inferior a la media en ambos casos.
- **Energía eléctrica.** La participación de los sectores productivos en el consumo total es muy variable: los casos extremos son, por un lado, Corrientes, Catamarca y Neuquén (70%) y, por otro, Formosa y Santiago del Estero (10%). También el análisis de la generación de electricidad muestra importantes diferencias entre jurisdicciones. El 57% de la potencia es producida en Neuquén, ciudad y provincia de Buenos Aires. Los costos presentan, asimismo, un escenario de diversidad extrema.

- **Gas.** Mientras que el consumo industrial de gas registrado en Catamarca, Jujuy y Santa Fe supera el 60% del total, en Santiago del Estero, Salta, La Pampa, Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires y Santa Cruz participa con menos del 20%. Los costos también presentan una gran variación: en Ciudad de Buenos Aires, son 75% superiores a los de Tierra del Fuego. Por último, algunas provincias todavía carecen de gas natural.
- **Red vial.** La posibilidad de su utilización está en relación directa con la competitividad. Tomando la relación entre kilómetros pavimentados con nivel de servicio alto y medio, y kilómetros totales de la red nacional y la provincial en cada jurisdicción, se puede concluir que Tucumán, La Rioja y Neuquén

se encuentran muy encima del promedio nacional, mientras que Entre Ríos, Formosa, Chaco, Salta, Jujuy, Tierra del Fuego y Santa Cruz presentan valores muy inferiores al promedio.

- **Comunicaciones.** En diciembre de 1999, el promedio de líneas telefónicas en servicio por habitante era de 0,148 para todo el país, con una variación que iba de 0,279 en la provincia y la Ciudad de Buenos Aires a 0,055 en Santiago del Estero. La disponibilidad de computadoras y el uso de Internet también es altamente variable.

Experiencias de desarrollo

La situación del aparato productivo argentino dista de ser adecuada para las necesidades de crecimiento y de equidad de nuestro país. En relación a las condiciones de hace treinta años, tenemos un nivel de industrialización inferior, con una profunda caída del mercado interno y unas exportaciones concentradas en “commodities”, de insuficiente valor agregado. Los precios de estas exportaciones suelen experimentar frecuentes variaciones, con habituales caídas que inciden negativamente sobre la balanza comercial del país.

A pesar de esta situación complicada, algunas empresas desarrollan proyectos innovadores, que intentan mejorar tanto los productos como la manera de realizarlos, a través de la aplicación de nuevos métodos. Particularmente importantes son los desarrollos productivos que incorporan tecnología elaborada localmente, a partir del trabajo de científicos y tecnólogos argentinos.

EL SATÉLITE SAC-C

Nuestro país tiene un Plan Espacial Nacional – “Argentina en el Espacio 1995-2006” – que establece los objetivos que deben orientar el trabajo de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (Conae). Como componente fundamental de ese plan, se deben realizar proyectos satelitales que cumplan el objetivo de “proveer a través de misiones satelitales propias, las plataformas, cargas útiles y servicios para satisfacer requerimientos específicos de nuestro país en las áreas de teleobservación, comunicaciones y ciencias básicas, que no se ven satisfechos por la oferta de sistemas existentes”.

A partir de este objetivo, la Conae llevó adelante el diseño, construcción y puesta en órbita del SAC-C, el primer satélite argentino de observación de la Tierra, cuyo lanzamiento se produjo el 21 de noviembre de 2000, con un lanzador Delta 7320, desde la Base Aérea de Vandenberg, en California, Estados Unidos. Este satélite cumple funciones muy importantes: produce imágenes del territorio que pueden ser utilizadas para la agricultura y para el estudio del medio ambiente terrestre y marino. Además, permite estimar con precisión los alcances de catástrofes naturales o provocadas por el hombre y aporta materiales para realizar estudios científicos y tecnológicos que, entre otras cosas, contribuirán a mejorar el diseño y la fabricación de nuevos satélites. El satélite se controla desde el Centro Espacial Teófilo Tabanera, ubicado en Córdoba. Allí se reciben los datos que envía el satélite y se los distribuye entre los usuarios.

Desde el punto de vista productivo, el aspecto interesante de este proyecto es la articulación entre una decisión de un agencia del Estado nacional –la Conae– y varias empresas del país, que son las que construyeron el satélite. El principal contratista es el Invap, una empresa de alta tecnología, encargada de la construcción del satélite propiamente dicho y de algunos de los instrumentos que contiene y que permiten realizar las observaciones y la transmisión de datos.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

INVAP es una empresa creada por convenio entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina y el Gobierno de la Provincia de Río Negro. Su sede principal se encuentra en San Carlos de Bariloche y ocupa a 360 empleados de manera directa y a más de 700 si sumamos a los de las empresas asociadas, contratistas y proveedores.

Emprendimientos turísticos en El Calafate

El turismo es una actividad a la vez cultural y económica que es fuente de riqueza en varios países del mundo. España y Francia, por ejemplo, poseen sectores turísticos de gran importancia, que constituyen un rubro muy importante del ingreso y del empleo nacionales. La Argentina, más allá de dificultades derivadas de su localización, presenta múltiples oportunidades de desarrollo turístico. Una de ellas, de importante crecimiento en los últimos quince años, se localiza en el extremo sur del país.



GENTILEZA DE LONDON SUPPLY

NUEVOS AEROPUERTOS, EL AVANCE EN INFRAESTRUCTURA

La construcción del aeropuerto de El Calafate permitió un aumento explosivo del turismo en la zona y, por lo tanto, también de la oferta hotelera. Se trata de un caso en el cual la inversión pública parece ir generando nuevas inversiones del sector privado.

Los emprendimientos turísticos que se han llevado adelante a lo largo de la Cordillera de los Andes presentan algunos rasgos comunes. Por un lado, se especializan en productos turísticos que valorizan un recurso natural —como el paisaje, la aventura, la reserva natural o las actividades náuticas—. Por otro, atienden una demanda turística amplia, que varía tanto en su origen

—nacional o internacional— como en su capacidad de consumo. Para atender a este requerimiento es preciso crear y mejorar permanentemente una oferta de servicios: alojamiento, agencias de turismo local, restaurantes y lugares de comida, entretenimientos, etcétera.

El Calafate está localizada a orillas del Lago Argentino. El principal atractivo de la zona es el Glaciar Perito Moreno, aunque también existen otros puntos de interés en la cordillera sur como los glaciares Upsala, Spegazini, O'Nelli en el Lago Argentino, y la zona del Lago Viedma. La región ha experimentado un gran crecimiento en los últimos años, con el turismo como principal fuente de ingresos.

La población de El Calafate se duplicó entre 1991 y 2001, al tiempo que crecía la capacidad de oferta de servicios turísticos. Este crecimiento fue impulsado por empresas familiares de capital local —sobre todo de Río Gallegos—, que son las principales prestadoras de dichos servicios. Además, la actividad recibió un impulso muy importante con la inauguración del aeropuerto internacional, facilitando el acceso de turistas del país y de distintos lugares del mundo.

El conjunto de problemas que enfrenta el país no se resolverán de manera mágica. Las debilidades de nuestra estructura económica, las desigualdades sociales o los desequilibrios entre regiones no desaparecerán por el simple paso del tiempo. Las oportunidades para el Desarrollo Humano no se concretarán automáticamente. En todos los casos, la superación de las actuales dificultades y el logro de una sociedad más justa serán el resultado del esfuerzo colectivo detrás de objetivos compartidos y liderazgos democráticos.

4

Los desafíos de la política



En este capítulo se explorarán algunas de las dimensiones fundamentales relativas al papel del Estado para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional. Una de ellas, desarrollada con detalle en este capítulo, se refiere al federalismo y al papel de las provincias en la prestación de servicios sociales. Desde este punto de vista, el fortalecimiento de las capacidades de los Estados provinciales aparece como una cuestión de suma relevancia para alcanzar niveles básicos de Desarrollo Humano.

La otra gran cuestión abordada aquí es la de la reconstrucción de la democracia. La distancia entre la creencia en la democracia como régimen político que permite la participación ciudadana en la definición del rumbo del país y el fundado escepticismo acerca de sus logros efectivos es la nota dominante de la situación actual. Este capítulo analiza en detalle las manifestaciones y las razones de esta paradoja, y propone un conjunto de lineamientos para mejorar la calidad de la representación, considerada como el punto de partida para una superación de la insatisfacción ciudadana con el desempeño de sus representantes.



Los derechos en la base de la vida política

Desde el punto de vista político, el desarrollo humano puede ser visto como el resultado de la vigencia efectiva de los derechos civiles, políticos y sociales recogidos en declaraciones y consagrados en nuestra Constitución Nacional.

Una clasificación firmemente establecida divide a los derechos en tres grandes categorías. **Los civiles son los derechos fundamentales a la vida, a la libertad, a la propiedad y a la igualdad ante la ley.** Están recogidos en varios artículos de la primera parte de nuestra Constitución, y comprenden los de circulación y de residencia, de libertad de expresión y de culto, de privacidad, de inviolabilidad de la correspondencia y de la residencia, de trabajar y ejercer toda industria lícita, de resistencia a la opresión, de garantías en la aplicación de la ley a través de procedimientos imparciales, etc. **La vigencia de estos derechos depende sobre todo del funcionamiento de una justicia independiente y eficaz.**

Los derechos políticos se refieren a la posibilidad efectiva de los ciudadanos de participar en el gobierno del país. En una democracia representativa, el ejercicio libre del sufragio es la expresión básica de estos derechos. La práctica efectiva de los mismos está ligada a la de los derechos civiles. El sufragio pierde valor si no forma parte de un contexto en el que exista la posibilidad de asociarse, libertad de expresión, partidos políticos democráticos y ejercicio de la crítica. **Un Parlamento representativo de la variedad de opiniones e intereses sociales y políticos es la garantía básica de los derechos políticos.**

Los derechos sociales están orientados a garantizar el bienestar a cada habitante del país. El bienestar no se limita a la existencia de algunas condiciones básicas de empleo y asistencia social elemental, sino que comprende un amplio abanico de garantías de acceso a la educación, a la salud, a la seguridad social, al trabajo, a la vivienda y a un ingreso digno. Estos derechos se basan en un principio de justicia social y guardan vínculos cercanos con los anteriores. **Para posibilitar su vigencia es necesaria la acción de las instituciones del Poder Ejecutivo, en sus diferentes ámbitos de actuación nacional, provincial y municipal.**

Política y conflictos

Se suele afirmar que la vida social supone necesariamente la existencia de conflictos. Cuando éstos se dan en nuestras relaciones más cercanas, intentamos darles respuestas individuales, respondiendo a lo que nuestra conciencia nos dicta como lo más justo o más conveniente para nosotros. Pero cuando el conflicto se da entre grupos o sectores de una sociedad, la situación es más compleja. Ya no alcanza nuestra decisión individual: necesitamos ponernos de acuerdo con otros y organizarnos para lograr nuestros objetivos. En ese intento de organización se van conformando grupos que diseñan estrategias para obtener poder y lograr, de ese modo, los objetivos que se proponen. Aquí es donde tiene su aparición la política.



TELAM

MOVILIZACIÓN DE DOCENTES BONAERENSES EN EL AÑO 2003

Uno de los principales conflictos de los últimos años fue el protagonizado por los docentes, que reclaman mejoras laborales. A lo largo de este conflicto la negociación política con los gremios docentes estuvo entre las prioridades de la agenda de los gobiernos.

Porque existen los conflictos entre las personas, existe la política. Esta no sería la causa de aquéllos sino su consecuencia. Es un intento por lograr que los conflictos y las diferencias de intereses encuentren un cauce que evite que sean destructivos. A través de la política, las personas buscan que los antagonismos se resuelvan sin destruir a la sociedad misma. Para ello, se crean instituciones que regulan la vida de la comunidad y que median entre los individuos o grupos enfrentados. A lo largo de la historia, los hombres han procurado regular la lucha por el poder. A menudo, quienes lo ejercieron pretendieron implementar reglas de juego que permitieran controlar y ocultar los conflictos y reprimir a quienes tuvieran intenciones de ponerlos a la luz.

Las reglas de juego democráticas, por el contrario, permiten que se reconozcan, que sean públicos, y alientan su resolución de manera pacífica a través del acuerdo y del diálogo.

Por ello, puede ser que en democracia tengamos la sensación de que existen más problemas o conflictos que en otras formas de organización social.

El papel del Estado

No cualquier clase de Estado es garantía de la vigencia de los derechos. Hay algunos que vulneran estos derechos, por ejemplo al consagrar desigualdades jurídicas entre varones y mujeres o al establecer limitaciones a la libertad de expresión o de circulación.

El llamado Estado de Derecho es el que consagra jurídicamente la existencia de los derechos humanos. Se caracteriza por el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de la administración y consagración constitucional. En el momento de su surgimiento histórico, quienes promovían la creación de las instituciones del Estado de Derecho pensaban en garantizar los derechos civiles frente a los gobiernos, especialmente frente a las monarquías. Posteriormente, el reconocimiento de los derechos sociales condujo a una modificación profunda en las cuestiones en las que los Estados debían intervenir y en las formas en que podían hacerlo. Por ejemplo, el reconocimiento del derecho a una vivienda digna hizo que los Estados tuvieran políticas sobre el tema que, en algunos casos, se implementaron a través del otorgamiento de créditos hipotecarios.

La atención de un conjunto muy amplio y diverso de demandas sociales exige un gran esfuerzo por parte de los Estados, tanto en lo que se refiere al financiamiento como a la eficiencia y a la equidad en la provisión de los servicios. En materia de financiamiento, tienen que encontrar un equilibrio entre la carga impositiva y el mantenimiento de niveles de ganancia empresarial que permitan la inversión y el crecimiento. En cuanto a la equidad y a la eficacia, deben desarrollar la capacidad para identificar y atender los problemas sociales; para eso, deben asegurar que todos los habitantes estén bien cubiertos en sus necesidades fundamentales y procurar la compensación de las desigualdades educativas, económicas y sociales.

Para concretar los derechos sociales, los distintos países aplican políticas que varían en su alcance, de acuerdo con las prioridades de cada sociedad y los recursos con los que cuentan. En un extremo, algunos países del norte de Europa han desarrollado políticas sociales de carácter universal, dirigidas a todos los habitantes y con un espectro muy grande de servicios —seguros de salud y de desempleo, sistemas educativos de alta cobertura y calidad, amplios sistemas de jubilaciones y pensiones, etc.—. Para sostener estos servicios, los Estados cobran altos impuestos. En el otro extremo, los países más pobres del planeta se caracterizan por muy baja cobertura y calidad de los servicios sociales.

Ética pública en un país empobrecido

***¿Los ciudadanos
sólo exigen al
Estado recompensas
desde el punto de
vista material,
o también ser
tratados en un
plano de igualdad,
sin arbitrariedades
ni privilegios?***



En la década del 90 se diseñaron políticas que procuraron achicar el Estado por medio del proceso privatizador, la eliminación de organismos de control y la descentralización administrativa. De este modo, se intentó legitimar el accionar político sólo a través de sus resultados y descuidando los procedimientos y normativas del sistema republicano y democrático.

La reconstrucción de las instituciones (Estado nacional, Estados provinciales, municipios) es también una reparación de una ética pública que sea coherente con un contexto social en el que la mayoría de los ciudadanos se han empobrecido o han visto insatisfechos algunos de sus derechos más básicos. Para la recuperación de la confianza en la política por parte de esta ciudadanía, no sólo es necesario generar acciones que mitiguen las desigualdades existentes, sino también dar el ejemplo desde las más altas esferas del Estado. Un modelo de ética pública que ponga límites al afán de lucro y a la búsqueda desmesurada de ganancias, que privilegie la honestidad, el respeto por los procedimientos democráticos, la solidaridad, el interés por los más necesitados, la austeridad de los comportamientos, la transparencia.

El Estado nacional, los Estados provinciales y los municipios pueden recomponer su relación con la sociedad civil si logran mostrar auténtica preocupación, diligencia y solidaridad con los sectores más golpeados por la crisis. La lógica de los resultados no legitimará su accionar si este carece de una ética del ejercicio de la función pública.

El Estado argentino y el Desarrollo Humano

En qué lugar se encuentra la Argentina en lo relativo al papel del Estado en la promoción del Desarrollo Humano? ¿Hasta qué punto la vigencia de instituciones democráticas y el ejercicio del sufragio se traducen en la posibilidad del ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos y sociales?

En la vida cotidiana de las argentinas y los argentinos se manifiestan claramente las insuficiencias de las instituciones públicas para asegurar los derechos. El agravamiento de los problemas de seguridad física de las personas y la falta de decisión y de capacidad de la justicia y de la policía para enfrentarlos, atentan de manera directa contra los derechos civiles básicos. Como veremos más adelante, en materia de derechos políticos el funcionamiento de los partidos políticos y de los sistemas electorales y de representación revelan un creciente distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones fundamentales de la democracia. Los altos niveles de desocupación, la insuficiente cobertura de la seguridad social y las bajas jubilaciones son algunos ejemplos de la falta de satisfacción de los derechos sociales.

Si tratamos de poner estas insuficiencias en perspectiva y las comparamos con lo que sucede en otros países, podemos observar algunas tendencias importantes. A diferencia de los más pobres, nuestro país cuenta con un conjunto de instituciones cuya función es velar por la vigencia de los derechos civiles, representar a los ciudadanos y prestar servicios sociales. En contraste con los países desarrollados, **esas instituciones presentan graves dificultades para cumplir las misiones que teóricamente les competen.** Es decir que si bien el país cuenta con un conjunto de leyes, de instituciones y de servicios responsables de hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución, su funcionamiento es insatisfactorio.

Un elemento adicional de la situación argentina es que en algunas áreas la cobertura y la calidad de los servicios ha sufrido un deterioro con respecto a épocas anteriores. Tal es el caso de las jubilaciones o de los servicios de salud. En buena medida esto obedece al hecho de que la seguridad social se financió con una contribución sobre el trabajo. Mientras la Argentina tuvo bajas tasas de desempleo y relativamente poco empleo en negro, las contribuciones sobre los salarios permitieron financiar un amplio sistema de jubilaciones y obras sociales. El aumento del desempleo y del empleo en negro –junto con otros problemas de administración– condujo prácticamente a la quiebra a esos sistemas, dejando sin protección adecuada a buena parte de la población.

El desarrollo, los derechos y la democracia

*¿Pueden las
personas ejercer
plenamente sus
derechos políticos
si se les niega sus
derechos sociales
básicos?*



Los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD plantean que la **conquista y expansión de un conjunto de capacidades básicas es un derecho de todas las personas que sufren su privación**. Y la satisfacción de ese derecho puede ser legítimamente exigida a los demás, especialmente al Estado.

Algunos autores consideran al Desarrollo Humano y a los derechos humanos como partes de una misma concepción. **Tanto los defensores del desarrollo humano como los defensores de los derechos humanos son universalistas**, es decir, consideran que algunas condiciones y derechos básicos deben ser aplicables a todos los seres humanos, independientemente de las condiciones sociales, culturales, o biológicas de cada uno.

Por su parte, la democracia también implica el reconocimiento de las personas como agentes. En el terreno de los derechos políticos, **la democracia supone la atribución universalista del derecho de elegir, ser electo y ejercer las libertades políticas**. La historia nos muestra, sin embargo, que este reconocimiento de las personas como agentes ha sufrido marchas y contramarchas. En distintas épocas y durante mucho tiempo fueron excluidos de los derechos políticos los campesinos, los esclavos africanos, los indígenas, las mujeres. Esto se sostenía, justamente, en la falta de autonomía de los que eran excluidos, es decir, en la negación de su condición de agentes.

Actualmente, en las democracias latinoamericanas, todos tienen, en principio, los derechos políticos que corresponden a la democracia, pero a muchos les son negados los derechos sociales básicos. Y hasta carecen de derechos civiles elementales, como el de gozar de protección contra la violencia policial, o de tener fácil acceso a instituciones del Estado, como ser los tribunales. Por estas razones, persiste la pregunta de cómo lograr que nuestros regímenes democráticos tengan poder para avanzar en la democratización de la sociedad y del Estado, garantizando derechos políticos, sociales y civiles básicos, para que las personas puedan ejercer plenamente su condición de agentes.

Las provincias y los servicios sociales

Hemos observado con anterioridad las profundas diferencias de competitividad entre las provincias. Estas desigualdades en la capacidad de cada jurisdicción para atraer inversiones, para exportar su producción o para formar recursos humanos altamente capacitados, se manifiesta también en el plano del desarrollo social. Las desigualdades sociales son, muy a menudo, regionales. **La falta de capacidad del Estado para orientar el crecimiento económico se revela también en el plano de la administración de justicia o de la provisión de servicios sociales.**

Esto es particularmente grave porque buena parte de los servicios sociales son de competencia provincial. La prestación de la asistencia sanitaria y de la educación básica están a cargo de las provincias, así como la seguridad y la asistencia social. Por lo tanto, elementos básicos para permitir un adecuado Desarrollo Humano son responsabilidad primaria de ellas. Esto no significa que lo que haga el Estado nacional carezca de importancia o influencia. Por el contrario, sus responsabilidades son muy significativas. Pero la de los gobiernos provinciales es decisiva.

Los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado sus erogaciones en la provisión social, en la salud para la tercera edad y en los servicios de la deuda pública; las provincias en educación y salud, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando el problema del federalismo fiscal, podría argumentarse que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos adquiridos de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en el futuro (educación, salud e infraestructura). Por esta razón, **la mejora en la calidad de los servicios que brindan las provincias es un tema de importancia clave para el futuro del país.**

UN CASO TESTIGO: LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SALUD Y LA EDUCACIÓN

La organización de la política social muestra que aún no se ha logrado construir un federalismo basado en la cooperación, la autonomía y la equidad. La descentralización de las funciones de educación básica y salud, transferida a las provincias a través de un largo proceso, se llevó a cabo por razones macrofiscales, sin atender al impacto de esa política de reforma sobre la prestación de los servicios en cada jurisdicción, sin prever un financiamiento adicional para los subniveles de gobierno y sin crear las herramientas de coordinación necesarias. El único resultado posible de una acción de estas características es el que se ha obtenido: una mayor fragmentación y la profundización del desequilibrio entre las jurisdicciones.

El Estado y la ciudadanización

POBREZA, PODERES LOCALES Y DESCIUDADANIZACIÓN

El trabajador y su familia que no tienen acceso a la seguridad social, pasan a depender de programas estatales de asistencia social. En un contexto de recursos cada vez más escasos y fenomenal crecimiento de la desocupación, los programas de asistencia social, concebidos como un subsidio y no como un derecho, alimentan el poder político de liderazgos locales que utilizan prácticas clientelísticas. Este reparto discrecional de los beneficios sociales refuerza el poder electoral de los gobiernos locales. No sorprende, pues, que la alternancia política sea un hecho excepcional.

ERNESTO KRITZ CITADO EN APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO EN LA ARGENTINA/ 2002, PÁG. 66.

La democracia en países como el nuestro, supuso la institucionalización de elecciones para la designación de autoridades de gobierno pero, mientras tanto, implicó la existencia de un Estado ineficiente para garantizar el conjunto de derechos y libertades básicas de la ciudadanía. Todo esto en un contexto en el que las condiciones sociales y económicas limitan o impiden la efectiva participación ciudadana en lo que atañe al bien común. Las desigualdades sociales afectan a la igualdad política, pues las personas que no logran satisfacer sus derechos básicos, tampoco pueden participar en el ámbito de lo público del mismo modo en que pueden hacerlo las que no sufren esta vulneración de sus derechos.

El Estado no tiene como única función controlar las reglas de juego de la democracia, sino la competencia para adecuar las instituciones políticas a un desarrollo económico y social que amplíe y fortalezca la base de la ciudadanía.

Pareciera necesario, entonces, para garantizar una gobernabilidad democrática que atienda a la demanda de la sociedad civil, que el Estado mismo se imponga un estilo tendiente a desburocratizar y a agilizar su propia gestión. Esto implica ampliar las bases para la participación ciudadana y para la intervención directa e indirecta de la comunidad en los asuntos colectivos.



FOTOGRAFÍA DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA", ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

ASAMBLEA POPULAR EN EL BARRIO DE
SAN TELMO, CIUDAD DE BUENOS AIRES

El federalismo, y los recursos

Para estar en condiciones de dar respuesta a problemas presentes y futuros de las empresas y las personas que habitan en su territorio, un Estado provincial debe ser solvente. Por supuesto, nada asegura que una región solvente en términos fiscales efectivamente tome decisiones que mejoren las oportunidades de los habitantes y la competitividad: se trata de una condición necesaria, no suficiente.

En nuestro país, los conflictos generados entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) han encontrado serias dificultades para alcanzar una resolución razonable.

Construir **un federalismo que resulte de la conciliación voluntaria entre los distintos niveles de gobierno** es todavía una tarea pendiente y una condición básica para discutir la elaboración de políticas públicas.

Las provincias presentan situaciones extremadamente diversas en cuanto al sus tejidos institucionales públicos y a la incidencia que éstos tienen sobre la competitividad de su territorio. **Dos ítems que cobran especial relevancia son la salud pública y la educación básica, sectores cuya provisión depende de los gobiernos provinciales.** En ambos casos, se observa una gran dispersión de los servicios ofrecidos en cada provincia, y la dificultad de coordinar políticas.

En cuanto al financiamiento de los sectores públicos de las jurisdicciones, sólo la Ciudad de Buenos Aires recauda más del 90% del total de sus ingresos. Un segundo pelotón de provincias, relativamente autónomas, recaudan entre un tercio y dos tercios de sus ingresos totales. Finalmente, La Rioja y Formosa son absolutamente dependientes de los fondos transferidos desde la Nación. La **mayor autonomía de recursos** es un indicador de **más desarrollo** y, a su vez, muestra la **mayor capacidad de una determinada jurisdicción para seguir políticas que permitan el mejor desenvolvimiento de los sectores productivos.**



TELAM



DOS DIMENSIONES DE LA SALUD PÚBLICA

Las imágenes del Hospital Garrahan (Ciudad de Buenos Aires) y de una sala de primeros auxilios (San Nicolás, Provincia de Buenos Aires) reflejan la diferencia en las posibilidades de acceso a un servicio básico.

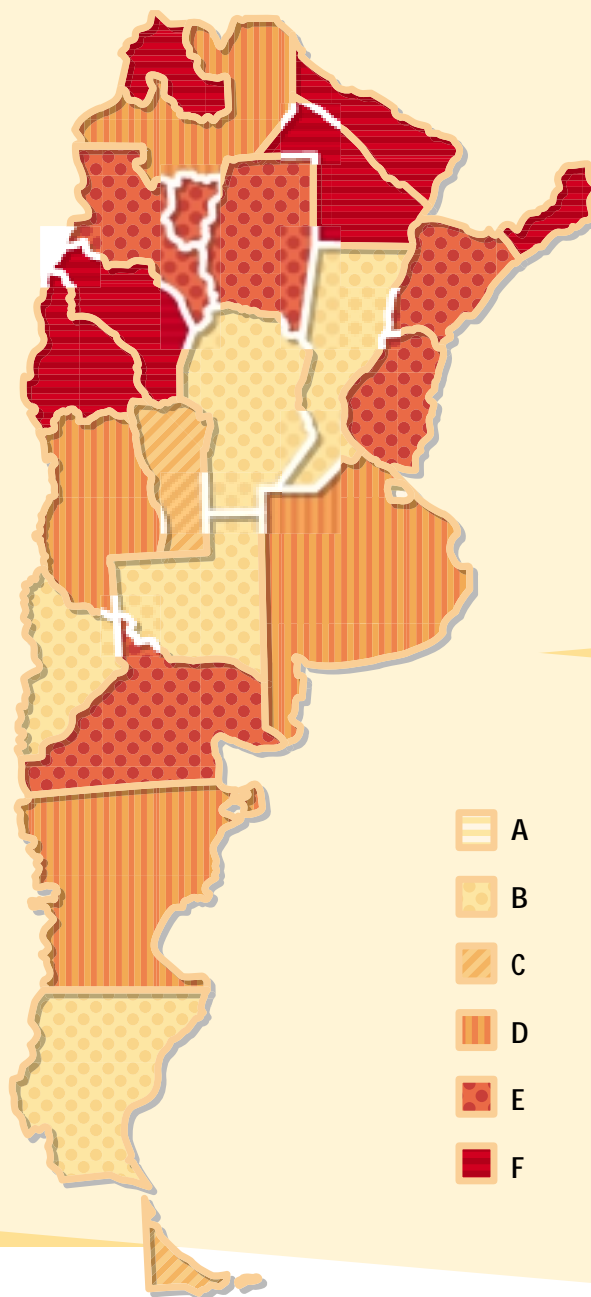
Capacidades gubernamentales de las jurisdicciones

REFERENCIAS:

- A) Jurisdicción con las mejores situaciones en todos los indicadores seleccionados.
- B) Provincias con una situación fiscal relativamente ordenada, resultados comparativamente buenos en calidad y estructura del gasto público; regular impacto de su estructura tributaria sobre su competitividad.
- C) Provincias con baja autonomía de recursos con regular impacto en la competitividad, resultados de calidad educativa y sanitarios entre regulares y buenos, situación fiscal entre muy buena y en vías de ser ordenada.
- D) Provincias con resultados relativamente buenos de calidad educativa y sanitaria; regular impacto de sus tributos sobre la competitividad.
- E) Provincias con una situación fiscal comprometida e impacto de los tributos sobre la competitividad entre regular y significativo, calidad del gasto entre regular y malo.
- F) Provincias con una situación fiscal desordenada y elevado impacto de su estructura tributaria sobre la competitividad y relativamente malos resultados de calidad de los servicios.

El mapa que reproducimos en esta página muestra las diversas situaciones de las provincias, de acuerdo con los siguientes indicadores:

- La situación fiscal.
- Las capacidades gubernamentales y la calidad del gasto.
- La autonomía en materia de recursos y su incidencia sobre la competitividad.



Reconstruir la democracia

El Desarrollo Humano, definido como la máxima expansión de las libertades de los individuos para el despliegue de sus capacidades y habilidades, sólo puede alcanzarse en el marco de un régimen democrático sólido, que tienda a asegurar el ejercicio de las libertades colectivas e individuales en su más amplio sentido. Libertad, Democracia y Desarrollo Humano son, así, términos de una misma ecuación que requieren una responsabilidad compartida.

¿Qué significa que una democracia sea sólida? Que no puede equipararse con la mera celebración de elecciones regulares. Un auténtico Estado democrático es aquél cuyas instituciones funcionan correctamente y en el que la sociedad civil tiene la capacidad de ejercer el control del gobierno y de los grupos de intereses, y proporcionar formas alternativas de representación política.

Como sabemos, la democracia argentina es frágil, y la magnitud de la crisis desatada en los últimos tiempos no ha hecho más que profundizar la brecha que separa a los ciudadanos de la política. **Aunque los argentinos todavía profesan una vocación democrática**, luego de décadas de inestabilidad institucional y de una dictadura criminal que marcó un antes y un después en la conciencia cívica colectiva, al mismo tiempo, **expresan su insatisfacción y su desconfianza respecto del funcionamiento de su democracia.**

Es necesario, entonces, reconstruir el vínculo entre los ciudadanos y el mundo de la política, que hoy se halla quebrado, como parte sustancial de cualquier programa de Desarrollo Humano. Sin un lazo de representatividad y legitimación adecuado, cualquier propuesta para recuperar el rumbo del desarrollo está destinada al fracaso.

Es lícito preguntarse, entonces: ¿sobre qué bases se puede reconstruir la relación entre el mundo de la política y el ciudadano?



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

A partir de diciembre de 2001, se popularizó el eslogan “¡Que se vayan todos!” como expresión de rechazo de importantes sectores de la ciudadanía hacia la dirigencia política, por la cual no se sentían representados. Esta crisis es uno de los principales desafíos que hoy enfrenta la política como espacio de construcción de los lazos entre representantes y representados.

Garantizar la participación ciudadana

LA CONTINUIDAD DEL VOTO
FEMENINO: UNA IMAGEN
DEL SIGLO XXI

*Una mujer lleva a su hija
al comicio en la elección
presidencial de abril de
2003.*



TELAM

Las formas en que los ciudadanos gravitan en las decisiones que se refieren a lo público son variadas: el voto, la manifestación en las calles, la huelga, la opinión a través de los medios de comunicación y de las encuestas.

Sin embargo, pareciera ser que aún la capacidad de la ciudadanía para formar parte de la toma de decisiones es limitada. ¿Cómo lograr una real y eficiente intervención de los ciudadanos en la esfera política? ¿Cómo recuperar y revitalizar el espacio político-público?

La democratización de la sociedad requiere que las personas puedan tener experiencia de poder. Esto significa que deben tener ocasiones para ejercer “poder” y, en otro sentido, deben “poder” lograr algo de lo que demandan. Si las personas nunca desempeñan algún tipo de poder institucional, si siempre delegan en otros las decisiones que los afectan, y si nunca logran nada de lo que requieren, ¿en qué sentido podemos afirmar que estas personas “participan”?

La participación es la mejor escuela para la ciudadanía. El debate y la deliberación amplían los horizontes de la información y de las opciones, y hacen que la sociedad se vuelva cada vez más igualitaria. Para eso se deberían generar instituciones facilitadoras de esta participación y amplificadoras de la democracia.

En realidad, ya se han creado mecanismos idóneos como la Iniciativa Popular, el Referéndum Obligatorio, la Consulta Popular, el Presupuesto Participativo, las Audiencias Públicas, pero son poco usados, o sólo cuando los gobiernos lo requieren, en forma circunstancial. Si fueran puestos en práctica en forma frecuente, se estaría dando un paso importante en el camino de la democratización de nuestra sociedad.

Los ciudadanos y la política

La fallida experiencia de la Alianza en el gobierno culminó en un proceso de deterioro de la relación de los habitantes con la dirigencia política. Fue una crisis global, en la que confluyeron factores económicos, sociales, políticos y aun culturales, y en la que los políticos aparecieron como los “grandes culpables” del descontento. Aunque la continuidad democrática, como clave de la legitimidad, no parecía (ni parece) estar en juego, **no debe descartarse del todo el riesgo de que la desconfianza frente a la política pueda debilitar el apoyo al régimen democrático.**

Los datos que surgen del *Latinobarómetro 2001* (una encuesta anual aplicada a 17 países de América Latina) indican que los efectos de la crisis económica y el mal desempeño de los gobiernos han impactado fuertemente sobre todos los países latinoamericanos. El *Latinobarómetro 2001* informa que el apoyo a la democracia cayó 12 puntos en un año: de 60% en 2000 a 48% en 2001. También la satisfacción con la democracia de 37% a 25%. Estas cifras difieren de las de otros países que vivieron transiciones a la democracia, como España.

En el caso de la Argentina, a pesar del colapso económico, el apoyo a la democracia se incrementó, aunque esto no debe ser asumido necesariamente como un apoyo a los rasgos de la democracia de partidos. Mientras en octubre de 2001 el 57% de los encuestados declaraba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, en febrero de 2002, después de la crisis que terminó con el gobierno de De la Rúa, esa cifra había subido a 62%. Ahora bien, simultáneamente con ese crecimiento de la adhesión a la democracia, decreció la convicción sobre la necesidad de los partidos políticos. **Esto sugiere que gran parte de la ciudadanía se halla en la búsqueda de formas democráticas complementarias, más directas y horizontales de asociación y protesta, en sustitución de la oferta brindada por los partidos.**

LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

“Para juzgar el desarrollo económico no basta con observar el crecimiento del PNB o algunos otros indicadores de la expansión económica general. También tenemos que observar la influencia de la democracia y las libertades políticas en la vida y las capacidades de los ciudadanos. [...] La respuesta de los gobiernos al profundo sufrimiento de los individuos suele depender de las presiones que se ejerzan sobre ellos, y es ahí donde el ejercicio de los derechos políticos (votar, criticar, protestar, etc.) puede ser realmente importante. Esta es una parte del papel ‘instrumental’ de la democracia y las libertades políticas.”

AMARTYA SEN, *DESARROLLO Y LIBERTAD*, BUENOS AIRES, PLANETA, 2000.

Educar para vivir en democracia



FUENTE: FOTOGRAFÍAS DEL CONCURSO "HAY OTRA ARGENTINA",
ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

**APRENDER A VIVIR JUNTOS,
UNA CLAVE PARA VIVIR EN
DEMOCRACIA**

La capacidad de convivencia y ciudadanía no surge naturalmente en las personas. Tanto en el terreno de lo personal como en el ámbito de lo público, resolver nuestros conflictos con los demás o transitarlos de un modo pacífico son cosas que se aprenden. La democracia necesita de ciudadanos demócratas, defensores de los principios que rigen el sistema democrático. Y se hacen demócratas a través de la educación que reciben y de la participación real que pueden ejercer.

La formación para la ciudadanía podría contemplar las siguientes proposiciones:

- Ayudar a que las personas desarrollen su capacidad de autonomía, es decir, que sean capaces de tener iniciativa propia y de hacerse responsables de los cursos de acción que eligen.
- Formar personas capaces de cooperar con los demás, es decir, de colaborar y entender la necesidad de compartir el trabajo con otros. Este aspecto se relaciona con la preparación para la acción cooperativa y la autoorganización.
- Despertar la vocación de participar en la vida pública, es decir, ayudar a que las personas entiendan que la democracia exige de nosotros preocuparnos por el "bien común". Esta preocupación es necesaria pues su ausencia genera efectos políticos que suelen ser nocivos. Por ejemplo, la corrupción que pueda darse en algún sector del Estado tiene más posibilidades de expandirse si los ciudadanos no vigilan ni exigen transparencia.
- Formar en el respeto por valores básicos que hacen posible la vida digna y la propia existencia de la democracia. Esos son las propias reglas de juego de la democracia y los derechos sociales, políticos, económicos y culturales que hacen al desarrollo libre de los proyectos de vida de las personas. Son valores que constituyen el piso que todos debiéramos respetar y a partir del cual pueden expresarse las diferencias legítimas (ideológicas, políticas, religiosas, estéticas) que se dan entre las personas.

En general, la educación actual carece de propuestas consistentes en el terreno de la formación ciudadana y política. Hay poca educación política de los ciudadanos, pues se los mantiene alejados de las explicaciones sobre cómo funciona el sistema que ellos deberían gestionar y participar.

La democracia según los argentinos

LA DEMOCRACIA REPUBLICANA Y LA NACIONAL-POPULAR

El sociólogo Gino Germani distinguía dos formas de acceso a la democracia con participación total. La clásica, llamada *republicana*, suponía reconocer primero los derechos civiles, luego los políticos y, finalmente, los sociales. En la segunda, propia de sociedades como la argentina, la participación total llegaba de la mano de regímenes de tipo “nacional-popular”, en los que los trabajadores negociaban directamente con el gobierno y no a través de la mediación de los partidos políticos. En estos regímenes, el Estado anticipa los derechos de ciudadanía social en desmedro de sus aspectos civiles y políticos.

Las encuestas que piden una definición de la democracia obtienen dos rasgos significativos en las respuestas. Por un lado, los argentinos valoran casi del mismo modo los derechos civiles, sociales y políticos como sus principios constitutivos. Pero, por otro lado, en el momento de jerarquizarlos, el acento se coloca sobre los derechos sociales: salud, educación, vivienda y trabajo. De este modo, 6 de cada 10 consideran que hay democracia cuando se garantiza el bienestar de la gente, mientras que el derecho al voto y a la libertad de expresión tienen un lugar secundario.

De estas indagaciones se concluye que el perfil de ciudadano más extendido en la Argentina es el que otorga primacía a los derechos sociales y, además, considera que los derechos deben venir del Estado. Esa percepción se acentúa cuanto más descendemos en el nivel económico-social.

El predominio otorgado a la resolución de los problemas socioeconómicos lleva a que el 49% de los encuestados afirme que “no le importaría que llegara al poder un gobierno autoritario si pudiera resolver los problemas económicos del país”. Cuanto menor es el nivel socioeconómico, mayor es la probabilidad de apoyo a una alternativa autoritaria.

Por otra parte, la población muestra un bajo nivel de conocimiento o conciencia de los derechos y los deberes que le caben en democracia. Aquí también se privilegian los derechos sociales como derechos de la persona en democracia, en detrimento de los civiles y políticos. Respecto de los deberes, el 28% menciona en primer lugar “trabajar y cuidar de uno mismo”, y sólo un 2%, “informarse de asuntos públicos”.

Esta idea de la ciudadanía, que implica una escasa valoración de los derechos políticos y civiles, se refuerza con la mirada puesta en el Estado: cinco de cada diez consideran que es el gobierno nacional quien más responsabilidad tiene de fortalecer la democracia.



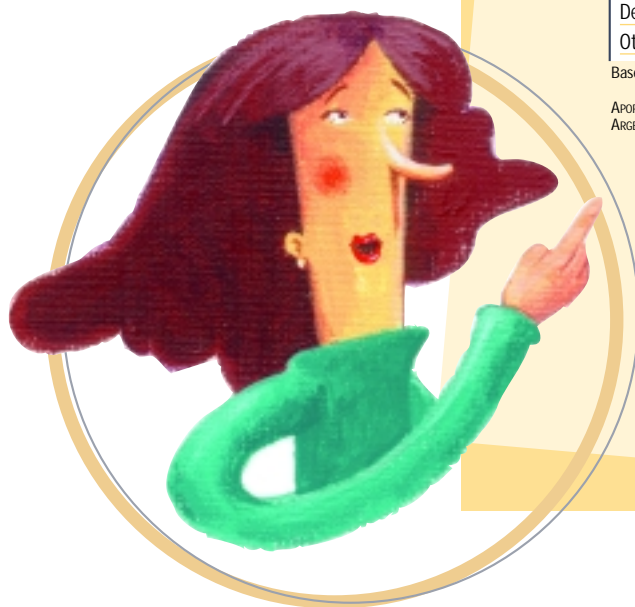
FUENTE: FOTOGRAFÍAS DEL CONCURSO “HAY OTRA ARGENTINA”, ASOCIACIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ARGENTINA (AREA), 2002.

EN PLENA CRISIS, LAS DEMANDAS

Entre los grupos más movilizados, los ahorristas afectados por el corralito se organizaron para reclamar ante sedes judiciales e instituciones financieras.

Derechos reconocidos por los ciudadanos

¿Qué tipo de intereses prevalecen en la opinión de los entrevistados: los particulares o los generales? ¿Qué influencia pueden tener estas opiniones en el funcionamiento democrático?



El equipo de investigadores del PNUD que elaboró el Informe para el Desarrollo Humano de la Argentina en 2002, realizó en dicho año una encuesta a partir de la formulación de la siguiente pregunta:

“¿Cuáles diría usted que son sus derechos como ciudadano y como persona que vive en una democracia? Por favor, dígame todos los que recuerde o piense que son sus derechos.”

Los resultados de dicha encuesta se exponen en la siguiente tabla, donde los derechos aparecen ordenados de acuerdo al porcentaje de entrevistados que los mencionan.

DERECHOS RECONOCIDOS POR LOS CIUDADANOS

	Menciona	No Menciona
Derecho a un Trabajo/Salario	57%	43%
Derecho a la Educación	31%	69%
Derecho a la Salud	21%	72%
Libertad de Expresión/de Opinión	16%	84%
Derecho a una Vivienda Digna	15%	85%
Derecho al Voto	15%	85%
Derecho a la Seguridad Física	14%	86%
Libertad (en forma genérica)	10%	90%
Igualdad ante la Ley/Justicia	9%	91%
Libertad de Reclamar/Protestar	7%	93%
Igualdad de Oportunidades	6%	94%
Libertad de Movimiento/Asociación/Organización	3%	97%
Derecho a exigir Rendición de cuentas de las Autoridades y Funcionarios	3%	97%
Derecho a La Vida (No Muerte/Tortura)	3%	97%
Derecho a Participar en Asuntos Políticos	1%	99%
Derecho a la Información	1%	99%
Otros	24%	76%

Base: Total Entrevistados (N=1862).

APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LA ARGENTINA / 2002 PNUD, EN BASE A DATOS DE GALLUP ARGENTINA.

Como puede apreciarse, dentro de los 16 derechos mencionados, aquéllos de carácter social se encuentran en los primeros tres lugares, mientras que el derecho a participar en asuntos políticos y el derecho a la información, reciben, en cada caso, sólo una mención en cada 100 entrevistados.

Los partidos políticos y el futuro de la democracia

¿Por qué las nuevas relaciones sociales y las nuevas formas de representación del mundo contemporáneo exigen una transformación de los partidos políticos?

Aunque la desafección entre ciudadanos y partidos políticos sea un problema común en todas las sociedades, la magnitud que ha alcanzado en nuestro país no tiene muchos equivalentes. Nuestros partidos políticos, en su manera actual de operar, **fracasan tanto en la relación Estado-sociedad como en la relación Estado-gobierno, es decir, como mecanismos de representación y como órganos de gestión.** En nuestro país, la fallida experiencia de la Alianza quebró una expectativa colectiva de alternancia eficaz de los grandes partidos y consolidó la idea sobre la incapacidad de la política para resolver los gravísimos problemas sociales.

Aunque la actuación de los partidos políticos en las últimas décadas ha dado muestras de profundos vicios que generaron su actual descrédito, sin embargo, ellos siguen siendo el instrumento principal de la democracia representativa. ¿Cómo reconstruir los lazos quebrados entre representantes y representados? Para no perder su centralidad en la gestión democrática, los partidos deberían transformarse, lo que implica ajustarse a las nuevas relaciones sociales que se plantean en el mundo contemporáneo y a las nuevas formas de representación.

Tal como está planteada la discusión sobre la reforma política en la opinión pública argentina, oscila entre dos ejes: uno, predominante, que se remite a su costo; y otro, más soterrado, a su calidad. Sin embargo, **el problema del costo de la política no radica, básicamente, en su magnitud, sino en su distribución y su uso; esto es, en su calidad.** Para enfrentarse a estos problemas, es necesario reformular las relaciones del sistema de partidos con las expectativas de la ciudadanía y, a la vez, con los recursos del Estado. No hay reforma política posible sin reforma del Estado y sin un autoexamen profundo de su funcionamiento por parte de los propios partidos.

El otro aspecto de la reforma política que más resonancia tiene en la opinión pública es la modificación de la dinámica partidaria-electoral, es decir, la eliminación del sistema de la lista sábana. Es necesario redefinir el régimen electoral para mejorar la relación entre representantes y representados.



Sus fortalezas y debilidades

ASPECTOS BÁSICOS A CONSIDERAR

Una agenda mínima de las reformas que deben ser discutidas por la sociedad y por los partidos, tendientes a desestatizarlos y a religarlos con la ciudadanía, debería incluir los siguientes puntos:

- Implantación de mecanismos que hagan transparente el financiamiento de la política.
- Redefinición de un régimen electoral que optimice la relación entre representantes y representados, respete a las minorías y asegure el pluralismo.
- Creación de un organismo electoral independiente.
- Reforma del régimen de los partidos políticos.
- Rápida reglamentación de los instrumentos de democracia directa incluidos en la Constitución Nacional.
- Reforma de la Administración Pública, del Sistema Tributario y su relación con el Sistema Federal.

Fortalezas

- Son imprescindibles para el funcionamiento de la democracia representativa.
- Presencia a nivel nacional.
- Tienen capacidad para organizar la competencia electoral.
- Tienen conciencia de la actual crisis de representación.

Oportunidades

- Existe una continuidad de las reglas de juego democráticas.
- No existen fuertes tendencias anti-sistema.
- La sociedad percibe la posibilidad de cambios.

Debilidades

- Carecen de perfiles programáticos e ideológicos definidos.
- Tienden al conservadurismo y la pasividad.
- Se comportan en forma autorreferencial asegurando su propia supervivencia.
- Predominan los incentivos selectivos, que favorecen a las fuerzas políticas tradicionales.
- Su supervivencia organizativa depende de los recursos estatales.
- Tienden a la cartelización, es decir, a arreglos entre los principales partidos.
- Existencia de focos de corrupción.
- El poder interno aparece fragmentado.
- Hay una dispersión de los recursos.
- Funcionan a través del patronazgo y el clientelismo.
- Tienen dificultades para fijar la agenda.
- La capacitación es escasa.
- Tienen dificultades para encarar un proceso de autotransformación.

Amenazas

- La legitimidad democrática aparece deteriorada.
- Los partidos han perdido credibilidad en la sociedad.
- Las demandas se canalizan por fuera de los partidos.

Otros canales de participación

La crisis de representación de los partidos políticos, que estalló en las elecciones de octubre de 2001, y el agravamiento de la crisis económica e institucional a fines de año produjeron un alto grado de movilización, principalmente espontánea, que se canalizó a través de protestas masivas, “piquetes”, “cacerolazos” y “asambleas populares”. Frente al desprestigio de la participación política a través de los partidos, estas formas de manifestación colectiva se percibieron como la posibilidad más importante de acceder a una voz eficaz y como el síntoma más elocuente de la ruptura de la relación entre la sociedad civil y el sistema político que se estableció a partir de 1983.

Dentro de estos fenómenos, conviene distinguir las protestas de los incluidos y las de los excluidos. El primer grupo (que se concentra, sobre todo, en los “cacerolazos” y las “asambleas populares”) proviene de los sectores medios urbanos que cuestionan la legitimidad y la competencia de los dirigentes políticos, en el contexto de reclamos por algunos aspectos de la crisis económica (la indisponibilidad de fondos o la salida de la convertibilidad) y por el mal desempeño y la corrupción de los tres poderes del Estado.

El segundo grupo, el de los excluidos, proviene de los sectores populares, que plantean reivindicaciones relativas a la desocupación y a la pobreza. Su forma principal de expresión son los “piquetes”. Estos sectores no reclaman la destrucción del sistema social, sino su inclusión dentro de él, a través de la obtención de bienes concretos. Por otra parte, organizaciones como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC) intentaron canalizar las demandas sociales en el contexto de una estrategia general contra la pobreza.

La política, reformada después de este derrumbe institucional, no podría prescindir de una relación madura con estas nuevas formas de expresión y sus actores, aunque no resulte una tarea fácil.



GENTILEZA DEL DIARIO LA NACIÓN.

LAS ASAMBLEAS BARRIALES SE ADUEÑARON DE LA PLAZA DE MAYO

La rebelión de las clases medias fue un movimiento altamente heterogéneo, tanto en términos de su situación de decadencia económica durante la época de convertibilidad, como en términos del grado de confianza que depositan en las instituciones democráticas.

El movimiento piquetero se inició en zonas alejadas de las ciudades principales y fue extendiéndose al conurbano de las capitales. Sus reclamos son directos y tienden a negociar bienes concretos. No está claro todavía si estos movimientos podrán incorporarse a un esquema social de lucha contra la pobreza.



TELAM

Puntos de partida para el cambio político

El análisis que hemos llevado adelante en este trabajo muestra que la situación de la Argentina es extremadamente grave, y la superación de sus principales problemas no será fácil ni, tampoco, estará exenta de nuevas y serias dificultades. Sin embargo, es posible imaginar un recorrido hacia una nueva realidad que permita ir dejando atrás el actual clima de pesadilla social. Se trata de un desafío ineludible para la reconstrucción de una política democrática.

Una consigna fundamental de esta etapa es que los cambios deben alcanzar la profundidad necesaria como para remover las bases que sostienen la actual situación de crisis y abrir el espacio para las grandes transformaciones que reclama la ciudadanía: solucionar los problemas básicos de la recesión y el desempleo, el deterioro de las instituciones políticas y la crisis de representación. Pero ese proceso de transformaciones debe ser transitado **protegiendo y consolidando los vínculos de tolerancia y respeto**, dándole un sesgo civilizado a los reclamos colectivos de progreso, justicia y equidad.

Este espíritu de cambios puede desplegarse en su mayor nivel de creatividad si integra como una precondition forzosa el respeto por la legalidad democrática. **La sustentabilidad de los cambios dependerá, en buena medida, de ese cuidado por los procedimientos**, pues lo contrario no haría más que acentuar los problemas hasta niveles difíciles de imaginar. En este sentido, es auspicioso el elevado índice de apoyo al sistema democrático que manifiesta la sociedad argentina, aun después de las crisis institucionales a partir de diciembre de 2001.

Los ciudadanos han crecido significativamente en su nivel de participación en las movilizaciones y manifestaciones públicas en los últimos tiempos, y han incrementado su confianza en las personas y en las posibilidades de que la situación mejore. Esto abre una expectativa positiva respecto de las demandas de cambio. **La búsqueda de una superación en la calidad de la representación deberá ser como un componente de renovación ineludible.**

LAS FORMAS Y EL CONTENIDO EN LA DEMOCRACIA

"Tan importante es subrayar la necesidad de democracia como salvaguardar las condiciones y las circunstancias que garantizan el alcance del proceso democrático. Con todo lo valiosa que es la democracia como principal fuente de oportunidades sociales (reconocimiento que puede exigir una ardorosa defensa), también es necesario analizar las formas y los medios para que funcione bien, realizar su potencial. El logro de la justicia social depende no sólo de las formas institucionales (incluidas las normas y las reglas democráticas), sino también de que éstas se pongan verdaderamente en práctica."

AMARTYA SEN, *DESARROLLO Y LIBERTAD*, BUENOS AIRES, PLANETA, 2000.

Desarrollo Humano y futuro

*¿Por qué la
participación
democrática es
la mejor
garantía para
el desarrollo
humano,
asumido como
proyecto a
largo plazo?*



La idea de que la reducción del Estado a su mínima expresión constituía la garantía de la eficacia en la modernización y protección del erario público generó gran parte de las equivocaciones cometidas por los sucesivos gobiernos durante las décadas del 80 y del 90. La experiencia de las crisis 2001-2002 reveló que el agravamiento de la situación de los sectores más desfavorecidos sólo puede afrontarse reservando para el Estado un número de herramientas de control, compensación y promoción de políticas para mitigar los eventuales efectos negativos del proceso de modernización económica y evitar la profundización de la desigualdad social. Estas expectativas de cambio en las políticas públicas son las que se manifiestan en la opinión de la mayoría de las personas consultadas, al demandar prioritariamente de las autoridades la defensa de sus condiciones de vida.

Esos cambios requieren un **nuevo papel de la dirigencia política, empresaria y sindical, como también de la sociedad civil**, celosa de sus derechos pero menos proclive a cumplir con sus deberes. Exigen también **una nueva mirada de la comunidad internacional** que facilite las condiciones para la reconstrucción del país.

En la agenda de un nuevo reformismo, **la renovación institucional del federalismo** es una pieza clave para poner en marcha una estrategia de desarrollo regional con equidad y para organizar las bases de funcionamiento del régimen político, hoy amenazado por las tendencias centrífugas. Argentina puede aprender de otras experiencias de federalismo cooperativo para asegurar el bienestar de todos sus habitantes.

El presupuesto básico para emprender las reformas necesarias pasa por un **consenso político y moral asentado en la voluntad política de llevar a cabo las transformaciones que la sociedad demanda**. Sólo así podrá torcerse la inercia de la decadencia y conducir al país por la senda del Desarrollo Humano.