

## Diseño de políticas públicas y gestión asociada: desafíos necesarios para pensar la inclusión social y la movilidad social en Argentina a partir de la economía social

Por Luis Braile

Luis Braile. Docente Universidad Provincial del Sudoeste Provincia de Buenos Aires. Consultor Organización de Estados Iberoamericanos. Secretaria de Niñez Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

### Introducción

Son varios los países en América Latina que han hecho enormes avances sobre reducción de la pobreza y de la desigualdad gracias a programas de transferencias de ingresos condicionados, como Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México, Chile Solidario, Argentina Trabaja, etc. Nuestra región ha estado creciendo económicamente en los últimos diez años, atravesada por la crisis económica mundial, en donde algunos países de Europa (Grecia, España, Italia) han tenido como contrapartida un efecto muy regresivo en su calidad de vida. En América Latina se ha tenido una recuperación rápida de la economía hasta el año 2010, se ha reducido la pobreza y se han mejorado los índices de cobertura y accesibilidad a la educación primaria, pero la movilidad social sigue siendo un desafío para varios países, en particular la Argentina.

Lo que se puede observar en la región, en el último decenio con la centralidad del Estado, es mayor inversión en el gasto público social, en educación, en obra pública, cambios en materia tributaria, un nuevo rol del Estado con dinamización de la inversión pública; lo que generó nuevos puestos de trabajo teniendo como bisagra histórica el Bicentenario Argentino.

La desigualdad en Argentina y en América Latina es una de las principales preocupaciones para la agenda de los gobiernos nacionales y es un función de variables tales como crecimiento económico, distribución del ingreso, políticas tributarias y fiscales, implementación de políticas sociales, programas de empleo con eje en la economía social, etc., que hacen que exista una correlación directa con procesos de movilidad social ascendente.

Para muchos economistas, en el país ha prevalecido la visión ortodoxa de que el crecimiento económico se encargaba de resolver el problema de la pobreza estructural y eso no ha sucedido completamente cuando tomamos en cuenta los distintos indicadores sociales de nuestro país; hemos mejorado sustancialmente tomando como comparación la crisis post default (2001 indicador de memoria colectiva) y tenemos varios desafíos por delante para dar vuelta la situación social y la tendencia de la desigualdad, que parece generar más interrogantes que certezas.

En términos de proyección de corto plazo, es complejo el desarrollo económico que conlleva a la movilidad social de los actores de la economía social, sin herramientas como el crédito y el subsidio que vayan gradualmente incorporando a dicho sector al mercado formal de trabajo. Aquí la centralidad del Estado cobra relevancia y es el actor que cuenta con diversas herramientas para

achicar los niveles de pobreza estructural y exclusión social en los destinatarios de las políticas sociales.

Creo sumamente necesario, pensando el mediano plazo, construir nuevas metodologías de planificación estratégica y gestión asociada, para que pueda consolidarse el capital social e intelectual que existe en el territorio, a partir de los saberes existentes, generando nuevas formas de organización social, transfiriendo desde el Estado y el sector privado recursos, insumos y nuevos conocimientos a los sectores más vulnerables del país que se encuentren trabados en procesos de movilidad social, afectados por variables macroeconómicas como por ejemplo la inflación y su impacto en la informalidad.

Es por ello que necesitamos avanzar desde el Estado hacia un nuevo ciclo de políticas sociales de segunda generación que profundicen la calidad de la prestación, la masividad y el empoderamiento social, haciendo eje en el empleo y la producción y repensar el rol de las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en el territorio, fortaleciéndolas para la gestión de programas de desarrollo local y la economía social.

Lo anteriormente expuesto tendrá como finalidad achicar las brechas de desigualdad persistentes en la estructura social argentina, avanzando hacia una sociedad más integrada, cohesionada y heterogénea como la que se visualiza en término de avances de derechos sociales y políticos.

Para generar condiciones de movilidad ascendente debemos repensar la economía social como una estrategia de desarrollo, en donde cobren visibilidad e importancia los pequeños emprendedores, empresas familiares, grupos asociativos, fabricas recuperadas, y generar condiciones para incidir en los actores decisores, para que la clase dirigente incorpore en la agenda de calidad institucional que la finalidad del diseño de la política social es la generación de empleo, la inclusión social de los sectores excluidos y la disminución de la desigualdad en Argentina.

Se complejiza -en el horizonte de la política pública- pensar la masividad y universalidad en escala de lo local para emprendedores de la economía social, si el esquema de coparticipación federal no se modifica en la relación Nación – Provincia - Municipios. Como problemática en el territorio, tenemos bajos presupuestos locales para llevar adelante programas de desarrollo y economía social, lo que dificulta organizar el mercado de trabajo y proyectar el mediano y largo plazo de manera sustentable para capitalizar estos sectores, que hoy -junto a los jóvenes que no estudian ni trabajan- son un gran desafío de inclusión para la agenda regional que viene. Planificar la reducción de la desigualdades en el territorio sin un marco presupuestario adecuado, queda a veces en un conjunto de muy buenas propuestas con métodos innovadores, pero sin cambio en las problemáticas estructurales de las distintas regiones del territorio nacional.

La idea de integrar a los trabajadores informales no asalariados y el cuentapropismo a la formalidad no es un único propósito del rol del Estado y de una determinada gestión de gobierno. Se debe generar, desde el diseño, condiciones técnicas y políticas para que la economía informal y la desigualdad se reduzcan y no sigan en expansión, producto de crisis cíclicas económicas y de la aplicación de modelos de Estados neoliberales, centrados más en el consumo y el superávit fiscal que en la reproducción e inclusión de la clase trabajadora en el mercado de trabajo. En dichas crisis, la clase media fue navegando entre quienes pudieron saltarlas en escenarios de incertidumbre y aquellos que cayeron un escalón más abajo, transformándose en nuevos pobres, como en la década del '90 con evaporización de los derechos sociales, con modelos de modernización excluyente, procesos de desindustrialización masiva con desarticulación del aparato productivo y un Estado ausente en lo económico y en lo social.

## **La importancia de los instrumentos para el diseño de políticas públicas y gestión asociada, para pensar procesos de inclusión social y movilidad social a partir de la economía social en Argentina**

El diseño de las políticas socioproductivas con eje en el empleo debe constituirse en un espacio con enfoque integral y multidisciplinario que busque crear sinergias para atender las necesidades que afectan a sectores vulnerables, principalmente afectados por problemáticas como el acceso al crédito, la informalidad, la pobreza estructural, el desempleo y fundamentalmente la desigualdad que comienza a cobrar una notoria visibilidad cuando se proyecta la tendencia.

Los programas de políticas socioproductivas que pretendan disminuir la desigualdad de manera gradual deben incorporar a las PYMES, fabricas recuperadas y sectores de la economía social en el diseño y evaluación de la política social, con otros horizontes de productividad, nuevas calificaciones laborales y circuitos de comercialización, con el objetivo de transformar productivamente las regiones con mayores índices de pobreza (Noroeste, Noreste, Conurbano Bonaerense) en función de un perfil de desarrollo y conducir las hacia un esquema más igualitario e inclusivo que el actual.

En nuestro país se verifica que gran parte de población descapitalizada económicamente tiene precarización laboral y un alto grado de cuentapropismo (aproximadamente un 30 %), retraso tecnológico en sus maquinarias; lo que no ha permitido a los sectores de la economía social dar un salto de calidad de sus producciones, haciendo que la desigualdad sea persistente y en cierta medida un problema estructural que afecta a una gran parte de la población argentina. La tensión existente en los sectores de la economía social entre volumen de producción y calidad se descomprime con capacitación laboral y transferencia de recursos (maquinarias, herramientas, insumos, bienes de capital) y un nuevo esquema de políticas sociales que en la actual coyuntura adquieren una importancia superlativa de lucha contra la exclusión social.

Para la gestión de políticas masivas que tengan como eje a la economía social, existen al menos tres instrumentos importantes que deben repensarse y problematizarse desde la función pública para generar procesos de movilidad social ascendente:

### **- Primero. Profundizar la descentralización de fondos en el territorio, con unidades de asistencia técnica, evaluación y monitoreo de proyectos de desarrollo socioproductivo:**

El Estado que promueva la descentralización de fondos debe llegar a todos los sectores con todos sus programas a todos los rincones, prestando servicios básicos y construyendo un piso mínimo de ciudadanía con transferencia de ingresos y reconocimiento de derechos que empoderen los sectores de la economía social. En esto, claramente se ha tenido un avance significativo. Necesitamos un Estado inteligente con instituciones fortalecidas en las distintas regiones del país que financie en cortos plazos los proyectos que son importantes y estratégicos para el desarrollo local y la economía social en los territorios con mayor desigualdad territorial, educativa y económica.

Su rol es central y determinante a la hora de descentralizar fondos al territorio para sectores que tienen bajo nivel de formación laboral, que no acceden al crédito, que necesitan integrarse formalmente al mercado de trabajo y que su único capital social inicial es su mano de obra y sus habilidades emprendedoras.

La descentralización de fondos debe realizarse con participación de técnicos del nivel central y locales, que agilicen los circuitos administrativos y los tiempos de las transferencias de los recursos para que los proyectos mantengan un grado racional de viabilidad y fortalezcan la organización

social y grupos asociativos. Se necesita la promoción de un ambiente innovador de propuestas concertadas que tiendan a la sustentabilidad de los programas sociales, diseñando proyectos de manera integral y participativa, en función de las distintas problemáticas locales y regionales como lo son la informalidad, desigualdad, exclusión social, desenganche con el mundo del trabajo, etc.

Es necesario fortalecer en el territorio, equipos para la gestión de proyectos socioproductivos, que den respuesta a los problemas cotidianos y paralelamente que articulen programas de mediano plazo, con la inclusión de otros actores sociales, realizando un fuerte trabajo con los destinatarios de las políticas públicas del desarrollo local y la economía social. Para ello, se deberá rediseñar en lo local la gestión de los equipos técnicos a nivel tecnológico, de capacitación y organizacional. Asimismo debe orientarse a los equipos técnicos a la realización de jornadas de formulación y diseño de proyectos, encuentros de planificación del desarrollo local; asistiendo técnicamente a los sectores de la economía social para que puedan desarrollarse productivamente, colectivamente, cohesionadamente y de forma sustentable.

Con relación a la asistencia técnica, la misma implicaría acompañamiento y orientación, transfiriendo conocimientos desde los niveles centrales, capacitando a equipos técnicos municipales, equipos técnicos de organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo local, espacios asociativos, cooperativas, mesas de actores locales, para mejorar procesos y metodologías de planificación del desarrollo local en el territorio nacional.

La asistencia técnica debe tender a fortalecer emprendimientos y encadenamientos productivos de la economía social, como aspectos vinculados a comercialización y ventas, vinculando la formación y capacitación laboral al mercado de trabajo, realizando estudios de mercado, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo, asesoramiento integral en gestión y creación de PYMES, cooperativas, fabricas recuperadas, mutuales y organizaciones de la sociedad civil.

Pensar la descentralización de fondos desde el Estado central, invariablemente tendrá que tener en cuenta todos los instrumentos y herramientas que se tiene para llegar al territorio de manera operativa. Se necesita sostener el actual esquema para que tenga gradualidad y masividad, dos elementos sumamente necesarios para pensar un desarrollo integral en escala, en las distintas regiones con mayores niveles de pobreza estructural del país.

Considero se tiene que avanzar en conformar un nuevo paradigma de intervención que profundice la descentralización de las políticas sociales, que permita salir de la discusión de asistencia y cobertura y entrar en otra más profunda que contemple titularidad de derechos, promoción, universalidad y calidad de la prestación, con una asistencia técnica dinámica, flexible y vinculada a la producción local y al mercado de trabajo.

#### **- Segundo. Masificar la función social del microcrédito:**

Debe estar orientado a dichos sectores con herramientas crediticias como lo son: Comisión Nacional de Microcrédito, Bancos Provinciales, el Banco de la Nación Argentina, Plan Manos a la Obra, etc., que garanticen accesibilidad con tasas bajas de interés, devolución de largo plazo, generando crecimiento y desarrollo y no endeudamiento, pobreza y reproducción de la exclusión y la desigualdad, como lo hace el sector de préstamos fácil a tasas muy elevadas y usureras.

Es claro que el microcrédito es un instrumento que ayuda a reducir pobreza, la desigualdad y ayuda a planificar el desarrollo, por ello cuanto más cobre visibilidad en la agenda de los Estados centrales como en la Argentina, con la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), más posibilidad habrá de financiar el sector de la economía social, cuyos integrantes en su gran mayoría

no son sujetos de créditos bancarios, por lo que debe desarrollarse una ingeniería para facilitar el acceso a los mismos, desburocratizando los pasos administrativos para evitar la fuga a prestamistas que generan condiciones abusivas y distorsivas en intereses y tiempo de devolución. Su función social es generar inclusión social, expandir el empleo por cuenta propia y que los sectores de la economía social puedan acceder al mercado de trabajo en condiciones diferentes a la del sector informal en Argentina.

Si bien la dimensión económica y de financiamiento por sí sola no resuelve las problemáticas estructurales de las distintas regiones del país, no es un dato menor que la escala y masividad de las transferencias ayudan a que los sectores de la economía social puedan capitalizarse, den un salto en la calidad de sus productos y puedan tener previsibilidad de ingresos en el mediano plazo. En lo anteriormente expuesto, el rol del Estado es central y determinante a la hora de descentralizar fondos al territorio, para sectores que tienen retraso tecnológico en sus maquinarias, que no acceden al crédito y que necesitan integrarse formalmente al mercado de trabajo.

El desafío del diseño de una política pública sustentable de economía social basada en el microcrédito debe orientarse a no sólo construir metodologías de desarrollo y achicar la desigualdad en las regiones más vulnerables del país (Noroeste, Noreste, Conurbano), sino en dar un salto en la escala del financiamiento para que los sectores emprendedores se capitalicen y tengan movilidad social ascendente, cuestión que en la actualidad se encuentra en un amesetamiento. Con relación a la economía social, la idea debe orientarse a fortalecer PYMES, cooperativas, fabricas recuperadas, etc., mejorando la productividad y empleabilidad (función de la formación, capacitación y educación) de dicho sector, reduciendo las desigualdades de acceso al mercado de trabajo. Para ello necesitamos capitalizarlas teniendo como herramienta al microcrédito y pensar para aquellas más desprotegidas y emergentes, exenciones tributarias y un régimen impositivo mas diferenciado, progresivo y flexible desde el Estado.

Si bien la industria se ha diversificado y es lo que marca la tendencia de los próximos años de seguir generando empleo, lo cierto es que todavía sigue siendo dificultoso el ingreso de los sectores más vulnerables lo que hace sumamente viable la función social del microcrédito.

Considero que el desafío del diseño de una política pública sustentable de economía social debe orientarse a no sólo construir metodologías de desarrollo, sino en dar un salto en la escala de financiamiento para que los sectores emprendedores se capitalicen y tengan movilidad social ascendente, es decir inclusión social y mejor calidad de vida para lo cual que el microcrédito es el instrumento que más se debe seguir potenciando desde el Estado para los actores de la economía social.

### **Tercero. Construcción de un mapa de recursos para la gestión de programas de economía social desde espacios multiactorales:**

Desde la función pública y académica debemos trabajar intensamente en la construcción de un mapa de recursos en el territorio para la gestión y en la promoción de espacios asociativos de economía social, que nos permitan institucionalizar el debate de hacia dónde deben orientarse las políticas socioproductivas, encontrando allí nuevos instrumentos, herramientas y metodologías para la obtención de recursos a emprendedores sociales.

Este desafío lleva implícito que exista voluntad política, participación y organización social para fortalecer empresas recuperadas, capacitar a las PYMES, trabajar la asociatividad del emprendedurismo desde espacios multiactorales y la comercialización de los productos que de allí emerjan, generando mejor distribución del ingreso, movilidad social ascendente favoreciendo procesos de inclusión social.

Para conformar en las distintas regiones del país espacios multiactorales, se necesita trabajar condiciones de sensibilización previa para la participación ciudadana, pensándola desde la representatividad, la pertenencia y la legitimidad. Se deben explicitar en la mesa de actores, los distintos saberes que tienen los diferentes actores de una comunidad, sus potencialidades, sus opiniones, propiciando el debate, el intercambio y sentirse parte en la toma de decisiones; tarea que dependerá del modelo de gestión que se instrumente. Cualquier decisor político con visión territorial no debe desaprovechar la masa crítica de pensamiento y acción que desde estos espacios se generan. Es por ello que ampliar la participación no sólo fortalece la mesa de actores sino que empodera los modelos de gestión.

Entiendo que a mayor heterogeneidad en la participación, mayor integralidad en la propuesta, mayor correspondencia en los programas a implementar de desarrollo local y economía social; es por ello que el dispositivo organizacional y de convocatoria debe surgir desde los actores más representativos, que le otorguen credibilidad a los procesos de gestión e información en términos de obtención de recursos.

Esto permitirá diseñar metodologías e instrumentos para consolidar los espacios multiactorales, formulando opciones para encontrar soluciones colectivas y sustentables a problemáticas comunes de desarrollo local. En este sentido, los actores deben servir como catalizadores para garantizar procesos amplios de participación, que se traduzcan en una mayor incidencia en la esfera de lo público y en motor y expresión de un proyecto futuro de desarrollo territorial.

Se deberá trabajar integralmente desde las distintas regiones del país en la construcción de un mapa de recursos que contenga los distintos planes del Estado nacional y provincial para la gestión de programas de desarrollo local, ya que sin duda este es un importante desafío, el de saber dónde y cómo se gestionan los recursos.

### **Desafíos de carácter propositivo para achicar la desigualdad a partir de programas de economía social y desarrollo local en Argentina**

**1er Desafío. Diseño de políticas socio productivas que tiendan a reindustrializar las distintas regiones del país, fortaleciendo nuevas PYMES con valor agregado de sus productos, incorporando la responsabilidad social empresaria cuya finalidad sea la generación de nuevos empleos y la reducción de la desigualdad.**

Creo necesario para la reindustrialización de las regiones, la articulación del sector empresarial, con el saber emprendedor y con la producción local diversificada para el desarrollo y avanzar hacia la conformación gradual de polos productivos (Textiles, Metalmecánicos, de Servicios, etc.). En este sentido, la responsabilidad social empresaria debe ser entendida, no como una cultura de la filantropía, sino como un modelo que busca la forma que las PYMES puedan articular y mejorar la relación con los actores de la economía social, buscando constituir y fortalecer encadenamientos productivos socialmente responsables, propiciando el desarrollo de estos sectores dentro de la empresa con apoyo financiero, becas e incentivos tributarios desde el Estado, para lograr accesibilidad al mercado formal de trabajo generando movilidad social ascendente eje central de análisis en el presente seminario internacional.

Un tema recurrente en las PYMES de nuestro país es el de la competitividad de los productos que se fabrican, los cuales tienen que generar volumen en la producción y valor agregado, para asegurar un mínimo de mercado, en lo que se debe construir una ingeniería para garantizar

circuitos de comercialización, los cuales generen un cierto nivel de ingresos, que tiendan a mejorar calidad de vida de los sectores de la economía social y achicar los grados de desigualdad económica y territorial.

Desde el Estado deben seguir promoviéndose nuevas PYMES, para generar empleo decente que pueda achicar la informalidad, fundamentalmente en los grandes centros urbanos, ya que la misma aumenta la vulnerabilidad de los derechos laborales dado que los actores de la economía social tienen escasa protección frente a la ley, como por ejemplo la falta de un ingreso estable para que puedan planificar su futuro, la cobertura social para la protección integral de la salud, etc. Es por ello que el poder político necesita pensar al empresariado como un actor relevante, que puede también ser dinamizador del desarrollo local reindustrializando regiones en función de la potencialidad local.

Por ello mismo, se hace necesario generar condiciones de inversión privada para la creación de PYMES que fortalezcan, entre otros, los espacios de los parques industriales en el interior de nuestro país.

**2do Desafío. Repensar nuevas conceptualizaciones y metodologías para la planificación de desarrollo local y economía social, con enfoque en la participación ciudadana, y en modelos de gestión asociada.**

La economía social en nuestro país produce bajo otras condiciones, con características propias del sector. No son sujetos de crédito, no los reconoce el sector financiero, no cuentan con escala adecuada para dar un salto en la producción, y por lo tanto trabajan sobre límites de sobrevivencia y vulnerabilidad, acceden con dificultad a maquinarias para que no se profundice el retraso tecnológico y son limitadas las capacitaciones para lograr asociarse y adecuarse a una estandarización de su producción.

Más allá del avance significativo de las instancias locales y regionales que se ha dado en el diseño de metodologías de planificación para el desarrollo local y la economía social en los últimos años, no se ha podido trascender la distancia existente entre planificación y ejecución, cuestión que afecta los procesos organizacionales de desarrollo sustentable en las distintas regiones del país.

Es necesario resaltar que los modelos de planificación estratégica del desarrollo deben posibilitar la producción de nuevos conocimientos y metodologías, la obtención de consensos por trabajo conjunto entre los distintos sectores y el compromiso para con los más vulnerables, que son los actores, expresión más visible de la economía social en el territorio.

Es complejo analizar metodologías de desarrollo local sin considerar a la Economía Social como un componente significativo de dicho proceso. La misma agrupa a las actividades económicas ejercidas por asociatividades, principalmente cooperativas, mutuales y asociaciones, cuyos principios y ética se traducen en las siguientes características:

- *“Finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad en lugar de beneficios, autonomía de gestión, procesos de decisión democrática, primacía de las personas y del trabajo sobre capital en la distribución de resultados.” (García Delgado) -1-*

Los modelos de gestión asociada que articulen el sector público, el privado y las organizaciones no gubernamentales, dependerán de los grados y espacios institucionalizados de concertación social que existan en el territorio, de la participación de la ciudadanía en la definición de políticas de desarrollo local y economía social y del trabajo territorial que se realice para articular dichos sectores.

Las metodologías se constituyen en centrales y determinantes a la hora de planificar el desarrollo local. Cuanto más flexibles, mayor posibilidad de incluir otras miradas, otras racionalidades, otros intereses, que harán de la metodología no una receta, sino una posibilidad de repensar la manera de diseñar y ejecutar un programa de desarrollo que considere a la economía social desde una perspectiva de integración e inserción regional y provincial.

Para alcanzar mayor legitimación de los espacios de gestión asociada con participación activa de la sociedad civil es que se debe promover la articulación y generación de consensos, avanzando en la conformación de metodologías más integrales y más flexibles, que tomen en cuenta las distintas miradas y racionalidades de los distintos actores acerca del perfil de desarrollo de las regiones, el cual debe seguir rediscutiéndose y redefiniéndose para la integración e inclusión de los sectores de la economía social.

Considero que se debe mirar por encima de lo urgente, con visión estratégica, mirada que contenga el mediano y largo plazo y pensar más allá de las coyunturas y los escenarios políticos, si se pretende diseñar colectivamente políticas públicas de desarrollo local y economía social que tiendan a achicar la desigualdad existente en la estructura social en Argentina.

No alcanza en el contexto actual con la reproducción de diagnósticos y la retorica recurrente, por que no integran ni incluyen, sólo describen procesos sociales, los cuales deben transformarse con intervenciones concretas en los gobiernos locales, con un enorme trabajo territorial de carácter técnico político, con altos componentes de militancia social y participación ciudadana.

Es desde allí que cobra sentido conceptualizar nuevas metodologías para el desarrollo. No hay proyecto que tienda a la sustentabilidad si no se desarrolla una agenda regional consensuada, que tenga como finalidad pensar el desarrollo local y la economía social como dos elementos que hacen a la inclusión social de los sectores mas postergados y que tiendan a reducir los índices de desigualdad en Argentina.

Actualmente, la discusión conceptual y metodológica en las distintas regiones del país, se dirime por si el proyecto político construye la agenda local del desarrollo o si la agenda determina la flexibilidad del proyecto. Si bien es una discusión que amerita un análisis profundo y exhaustivo, lo cierto es que agenda y proyecto para reducir la desigualdad social deben ser complementarios, no antagónicos; concertados y estratégicos, para tener un territorio integrado a una agenda regional común que promueva desarrollo sustentable, inclusión social y participación ciudadana como forma de empoderamiento de la sociedad civil, generando un piso mínimo de condiciones de vida respetando el medio ambiente, la identidad y los saberes locales, en donde se construyan y profundicen las condiciones de un proyecto inclusivo y esperanzador a alcanzar en el mediano plazo. Las metodologías flexibles y la gestión asociada se convierten en instrumentos que potencian el desarrollo y tienden a achicar la desigualdad social.

### **3er Desafío. Problematizar el rol de la universidad pública y fortalecer el rol y función de la escuela secundaria en Argentina para achicar la desigualdad educativa:**

La Educación en Argentina ha tenido avances significativos ya que en el país se construyeron ocho nuevas Universidades, más de mil cuatrocientas nuevas escuelas, generando en los grandes centros urbanos la posibilidad de acceso a la población que antes quedaba relegada fundamentalmente por cuestiones económicas. La Universidad debe ser, por excelencia, la consultora más calificada en el territorio, donde pueda asistir técnicamente en el diseño, formulación y evaluación de programas orientados a la economía social. Esta acción conducirá a que los Estados locales deban trabajar arduamente para reducir todas las brechas de desigualdad que separan a los ciudadanos de sus derechos más básicos y fundamentales, entre ellos el acceso a



la educación secundaria, universitaria y su vinculación del saber académico con el mercado de trabajo.

Para ello tenemos que repensar el status de la Universidad, su sentido social, su rol e incumbencias en el territorio, sus alcances en la intervención, sus posibles articulaciones con centros de capacitación, centros de formación profesional, centros tecnológicos, escuelas técnicas; los distintos estamentos del Estado, escuela de capacitación y oficios, organizaciones no gubernamentales, equipos técnicos locales, chacras experimentales, etc., en el marco de la política de desarrollo educativo integral del país, contemplando la diversidad y la desigualdad territorial existente.

Que la universidad se territorialice a través del trabajo de los extensionistas y articule acciones que tiendan a reducir la desigualdad dependerá de cómo se piense a las distintas regiones del país, si como espacios de producción de conocimientos o como espacios de transformación. En esta última tendencia se debe primero capitalizar el rol de la universidad como portadora de un saber con expertiz y neutralidad política y a partir de allí pensar estrategias de desarrollo consensuadas con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, desde una lógica de interdisciplina e integralidad con autonomía institucional y libertad académica.

El desafío en este apartado radica en reducir las desigualdades educativas y acceder en mejores condiciones al mercado de trabajo. Hay que integrar, crear espacios de convivencia en las escuelas, y no olvidar que la escuela secundaria tiene -entre otros objetivos fundamentales- el de ampliar las capacidades y los conocimientos de los alumnos para el mundo del trabajo, favorecer la convivencia enseñando a vivir con el otro desde la diversidad cultural y desarrollar un proyecto de vida con valores y con construcción de nueva ciudadanía. Ha impactado de manera significativa el programa “Conectar Igualdad” ya que ha permitido que más de 2.500.000 de jóvenes tengan su netbook, que sumado a la Asignación Universal por Hijo aporta a que tengan un paraguas de protección y de ingresos para compensar las desigualdades económicas y educativas. Como desafío pendiente plantea Daniel Arroyo que hay que *“equilibrar los niveles de conocimiento, de tecnología e infraestructura entre la escuela pública y la privada”* -2-.

Como problemáticas del territorio, nos encontramos con muchos jóvenes que tienen diferentes dificultades para acceder a la educación, que podemos describir a través de distintos indicadores tales como escasa oferta existente, un grado considerable de abandono escolar, escuelas con metodologías muy clásicas, falta de apoyo familiar, condiciones para enseñar no adecuadas (demasiados alumnos, pocos medios interesantes, poca relación con el entorno, problemas de infraestructura, etc.) y en donde los jóvenes se preguntan por el sentido de la escuela como camino de ascenso social y lo relacionan con el proyecto de vida que quieren realizar. Este interrogante, al entrar en tensión, hace que muchos desistan -por varios motivos- de seguir en el ámbito educativo y es allí donde radica el problema de quienes no estudian y tampoco no pueden acceder al mercado de trabajo, fundamentalmente jóvenes de 16 a 24 años de edad. Terminar con la desigualdad social en Argentina nos obliga a problematizar la vital importancia en la que debemos intervenir para achicar la desigualdad educativa.

El gran desafío en nuestro país es terminar con las marcadas desigualdades sociales que nos dejaron los '90 y avanzar hacia una educación pública de calidad. Hoy el Estado ha invertido y mejorado condiciones de acceso. Quizás desde lo profesional deberemos discutir nuevas metodologías de intervención para hacer de la escuela un espacio mas atractivo e igualitario. No alcanza con promover políticas socioproductivas para aliviar la situación de los sectores más vulnerables -conceptualizados como pobres estructurales- sino que se trata de un conjunto de políticas (sociales de inclusión masiva, impositivas, de desarrollo humano sostenible, de juventud,

económicas, etc.), que tiendan a terminar con los privilegios de ciertas minorías al tiempo que se amplíen los derechos efectivos de las grandes mayorías. En la educación entendida como la mejor variable de inclusión social y en la distribución del ingreso, encontraremos un camino para seguir profundizando el debate del rol de la Universidad y de la escuela secundaria en Argentina.

Si bien nuestro país es uno de los países de América Latina que mayor inversión ha hecho en educación, ciencia y tecnología, el desafío será mantener el presupuesto a lo largo de la década en curso y mejorar la calidad educativa, que tenga su correlato en el ingreso al mercado de trabajo.

#### **4to Desafío. Reducción de la Informalidad y la pobreza estructural en grandes centros urbanos:**

Las mejoras producidas en esta última década de crecimiento sostenido, no han tenido el mismo impacto deseado en los sectores que componen la estructura social en Argentina. Tenemos un fenómeno de desigualdad persistente que si bien ha disminuido en relación a la eclosión del Modelo Neoliberal (crisis 2001), nos obliga a repensar que si se aborda integralmente la informalidad en el mercado de trabajo y la pobreza estructural, tendremos un mejor horizonte en una economía que parece indicar que seguirá creciendo, si bien a tasas más reducidas pero en expansión finalmente en América Latina.

El término informalidad se refiere tanto a la dimensión económica como así también a los mercados financieros que marcan las condiciones para ser sujetos de crédito bancario. En Argentina se tiene un número significativo de informalidad y cuentapropismo. Si tomamos en cuenta las variables macroeconómicas, nos hablan de que es necesario profundizar el esquema de políticas socioproductivas que tiendan a la inclusión social, en un país que por primera vez tiene un plan masivo como lo es el *Manos a la Obra* del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La pobreza estructural es aquella que a pesar de diferentes intervenciones en lo social por décadas, no se ha podido modificar de raíz. Es intergeneracional, ya que va de generación en generación. Y es la más difícil de abordar, por que son núcleos duros de pobreza que vienen de la década de los '80 y '90 y en los que se necesita una batería de medidas económicas sociales y políticas con abordaje integral.

Si bien se ha avanzado mucho en la aplicación de políticas sociales inclusivas en Argentina en el último decenio (la considero una de las transformaciones más importantes desde la década del '50 a la fecha y la conceptualizo como la década de significativos avances en materia social), con programas de transferencia de ingresos como la Asignación Universal por Hijo (ANSES), Régimen de Inclusión Jubilatoria, Plan Manos a la Obra, Plan de Cooperativas Argentina Trabaja (Ministerio de Desarrollo Social), es cierto que la informalidad y la pobreza estructural necesita de un conjunto de programas que articulen la transferencia de ingresos, el microcrédito y programas de capacitación laboral vinculados al mercado de trabajo.

Entiendo que la pobreza estructural debe ser un tema en la agenda de los gobiernos locales para reducir la desigualdad, ya que la reducción de la informalidad y la pobreza estructural es la antesala para generar condiciones de movilidad social ascendente en Argentina.

#### **5to Desafío. Aumentar gradualmente la escala de financiamiento de programas de transferencia de ingresos rediseñando circuitos administrativos de programas para la economía social:**

Se trataría de afectar mayores recursos económicos para el sector de la economía social,

priorizando los aglomerados urbanos y las regiones mayor pobreza estructural de nuestro país. Es en este sentido que deben generarse condiciones que tiendan a la baja de la desigualdad social. Generalmente la proyección de la política pública va articulada a lo que es el presupuesto, lo que amerita que la inversión en materia de programas vinculados al desarrollo local y economía social siga sosteniéndose y profundizándose en aquellos lugares donde se conjugan la desigualdad territorial (grandes aglomerados urbanos) y la pobreza estructural.

Creo necesario discutir en las distintas regiones para dónde se orienta el desarrollo (construcción de un perfil), para que la transferencia de ingresos cobre sentido en términos de viabilidad y sustentabilidad para proyectos de economía social, para lo cual es necesario apoyar el desarrollo de la producción local en términos de fortalecer espacios asociativos y encadenamientos productivos, para que escala, volumen, productividad, circuitos de comercialización y mercado, se orienten hacia la inclusión del cuentapropismo y el sector emprendedor. Se deben apoyar hoy más que nunca las producciones regionales respetando el saber hacer que existe en lo local y las potencialidades de desarrollo.

Para rediseñar los circuitos administrativos de los programas de economía social, la idea es seguir fortaleciendo las organizaciones no gubernamentales (cooperativas, mutuales, grupos asociativos, asociaciones civiles) etc., y los gobiernos locales para la descentralización de fondos para proyectos socio productivos. La idea es desburocratizar los circuitos permitiendo acceso más fácil e igualitario para que los recursos lleguen en tiempo, forma y escala. Se debe tender a flexibilizar procesos en los circuitos administrativos de los niveles centrales, los cuales deben ser más expeditivos, acordes a los tiempos productivos y a las particularidades de las economías regionales de cada región. Dicho desafío debe facilitar la viabilidad de los proyectos, los cuales ya tienen una lógica de diseño, de evaluación, y de condiciones administrativas y técnicas para la transferencia de recursos. También es necesario fortalecer a los Estados locales en la administración de recursos y en los procesos de rendición de cuentas ya que son muchas las veces que por problemas intrínsecos de gestión local (rendiciones pendientes de programas al nivel central) se desaprovechan nuevos recursos e implementación de planes del Estado nacional y provincial.

#### **6to Desafío. Fortalecer las áreas de empleo, juventud, producción, desarrollo local y economía social en las instancias regionales y locales:**

Generalmente, las áreas de empleo y economía social cuentan con bajos presupuestos para organizar el mercado de trabajo, lo que dificulta proyectar el mediano plazo para generar condiciones de empleabilidad. Se llevan adelante programas en función de la capacidad de gestión muchas veces limitada por la escases de recursos humanos capacitados.

Las áreas de empleo en su mayoría implementan programas del Estado nacional y provincial por que allí ven recursos disponibles para trabajar en el territorio que implementados achican los niveles de desigualdad generando un piso mínimo de ingresos y de ciudadanía en termino de derechos. Como desafío también se deberían generar programas de empleo local, graduales, comenzando con experiencias micro, porque son los equipos técnicos locales quienes mejor conocen el territorio sus fortalezas sus debilidades, pero sobre todo el capital social y el saber emprendedor que de allí emerge.

Con relación a la temática juventud, hay cuestiones que la escuela ha ido resolviendo (contención, construcción de conocimientos, sentido de pertenencia, aprendizaje, acceso a internet, etc.). Hay un porcentaje significativo de jóvenes vulnerables con ingresos familiares bajos y problemáticas sociales complejas, que tienen que salir a buscar trabajo en distintas condiciones que

los jóvenes de clase media y alta, lo que produce que nos encontramos en los gobiernos locales con jóvenes que no estudian ni trabajan, lo cual es un tema que debe estar al tope de la agenda en los municipios y distintas provincias de todo el país. Aquí tenemos como desafío que pensar un plan masivo de empleo joven, de transferencia de ingresos y capacitar a este sector vinculándolo a las empresas locales que tengan sentido de responsabilidad social, en el que capacitarse genere certezas, inclusión social y un proyecto de vida superador.

Las áreas que describimos en el presente apartado necesitan de un mayor presupuesto para un funcionamiento más integral, que va atado a los presupuestos locales y al esquema de coparticipación vigente en la Argentina, en donde son muchas las regiones que plantean una modificación en términos de los porcentajes que reciben las provincias para fortalecer distintas áreas de gobierno. Asimismo, se deberá empoderar a las Organizaciones No Gubernamentales del territorio que trabajen con jóvenes emprendedores, desde una perspectiva integral de derechos que los incluya en procesos de desarrollo local y de economía social en el territorio.

**7mo Desafío. Articulación Público Privada en mesas de desarrollo regional para la planificación del desarrollo local y la economía social:**

Los modelos de planificación en Argentina se constituyen en un instrumento fundamental para el desarrollo sustentable, ya que poseen cada vez mayor importancia y relevancia en las herramientas de gestión, particularmente por que gran parte del éxito o fracaso de la promoción del desarrollo local y economía social se encuentra relacionado con la capacidad de administrar eficientemente recursos, como también prever y adelantarse a escenarios futuros macroeconómicos y sociales, en donde se deben fijar acuerdos entre las distintas fuerzas políticas acerca de la línea de desarrollo que generara mayor empleabilidad en los sectores medios y pobres en las distintas regiones del país (agroindustria, servicios, energía, construcción, etc.).

Estas características son importantes para poder identificar oportunidades y determinar cuál es la metodología de planificación más adecuada en lo local y en lo regional, siendo necesario diseñar escenarios flexibles para poder generar condiciones de asociatividad y conciencia regional (hoy altamente segmentada), tomando en cuenta las ventajas comparativas y complementariedades para procesos de desarrollo sustentables.

*“La importancia del modelo de planificación debe tender a integrar diagnósticos de región, concertar acciones público-privadas y establecer un ámbito institucional que conjugue compromiso, cooperación, articulación y gestión. Debe constituir un mecanismo que, basado en el análisis de la realidad local y regional, tiene el objetivo de anticiparse a los cambios, e intervenir deliberadamente en el proceso de desarrollo local y economía social involucrando a los distintos actores de la economía social de la región. Los modelos de planificación requieren entre otras cuestiones de: condiciones territoriales, escenarios formalizados de planificación gestión, participación de actores representativos de la comunidad, liderazgo político, formulación de estrategias, promoción de la gestión asociada para el desarrollo local y economía social.” (Luis Braille -3-)*

Alcanzar estas metas supone impulsar la generación de ámbitos interinstitucionales que permitan canalizar las iniciativas de concertación público privada que surjan entre los diferentes actores y construir consensos imprescindibles para el diseño de metodologías vinculadas al desarrollo armónico de la región

Una manera de diseñar planes y programas sociales con eje en la economía social es a través de la articulación público-privada y de la participación activa de la sociedad civil, lo que permitirá construir nuevas formas de construcción de ciudadanía, incorporar la dimensión productiva de la

política social, diseñar nuevas metodologías que mejoren la eficiencia y calidad de la prestación, con un Estado presente, generando nuevos abordajes territoriales para la intervención profesional. Para ello, la responsabilidad institucional y política de los gobiernos locales debe ayudar a construir escenarios que generen mayor consenso y participación de la sociedad civil, empoderada y organizada, y del sector privado para poner en debate los alcances del rol de la responsabilidad social empresaria.

Las mesas de desarrollo regional deben ser espacios de gestión asociada que necesitan cobrar visibilidad e institucionalidad, construir empoderamiento, incidencia en las tomas de decisiones vinculadas al desarrollo, deben promover sus acciones los gobiernos de las regiones logren ser eficientes, responsables y transparentes en la administración del gasto público y abiertos a la participación ciudadana. Creo que la visión integral de un territorio y de una región comienza a debatirse y diseñarse desde estos espacios multiactorales, los cuales deben tener periodicidad y continuidad, planificación por ejes temáticos priorizados a partir de un diagnóstico participativo, en donde se prioricen las problemáticas locales con una clara voluntad política de querer resolver las mismas.

Hacer operativos estos desafíos hará que los sectores que tienen vulnerados sus derechos y que se encuentran todavía excluidos del mercado de trabajo, construyan -con un Estado presente y articulador- un piso de ciudadanía para avanzar gradualmente en un esquema de políticas sociales y políticas públicas que achiquen las brechas de desigualdad existentes en nuestro país y en América Latina.

### **Bibliografía**

-1- García Delgado, Daniel. Escenarios y estrategias de desarrollo local y economía social en Argentina. En Primer encuentro de Foro Federal de Investigadores y Docentes.. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2004

-2- Daniel Arroyo. Blog Oficial.

-3- Braile Luis. Trabajo de tesis Maestría de Diseño y Gestión de Proyectos Sociales. FLACSO.