



CICLO

Desafíos de la
Inversión Social
2007-2008

GD^{FE}

Grupo de Fundaciones y Empresas





GDFE

Grupo de Fundaciones y Empresas





Desafíos de la
Inversión Social
2007-2008

Acerca del GDFE

El **Grupo de Fundaciones y Empresas** (GDFE) es una organización sin fines de lucro constituida como asociación civil en 1995 por un grupo de entidades donantes con el fin de **promover y movilizar recursos privados de forma estratégica y eficiente en pos del bien público en la Argentina.**

Desde entonces, su labor se encamina a facilitar y promover el conocimiento mutuo entre las entidades donantes, el intercambio de experiencias, y la difusión de las iniciativas de sus miembros así como de actividades relevantes del sector social a nivel nacional e internacional.

Miembros

El GDFE cuenta en la actualidad con veinticuatro socios: Alto Paraná, F. Arcor, F. Avina, F. Banco Ciudad, Banco Galicia, F. Bunge y Born, F. C&A, Curtiembres Fonseca, F. Diario La Nación, F. Emprendimientos Rurales Los Grobo, F. Irsa, F. Loma Negra, F. Lúminis, F. Mapfre, F. Minetti, F. Navarro Viola, F. Noble, F. Standard Bank, Telecom, F. Telefónica, F. Victoria Jean Navajas, F. YPF, Zurich y la participación honoraria de la W. K. Kellogg Foundation.

Se prohíbe la reproducción, adaptación, circulación y/o distribución de los contenidos de esta publicación sin la correspondiente autorización del **Grupo de Fundaciones y Empresas.**

ÍNDICE

Presentación	7
Desafíos de la Inversión Social: Ciclo 2007	9
Silvina Gvirtz Propuestas para la mejora del sistema educativo argentino	11
Andrea Alliaud Una mirada sobre la Formación Docente en el país	21
Agustín Salvia y Silvia Lepore con comentarios de Mónica Camissaso (Fundación Arcor) La Deuda Social Argentina: poblaciones en riesgo y políticas posibles	31
Bernardo Kosacoff El desarrollo productivo y los nuevos dilemas económicos	45
Mario Roitter y Carolina Agrest Empresa, Fundación y Comunidad: Vínculos y arreglos Institucionales	59
Guillermo Carvajalino ¿Qué es la Inversión Social Privada?	73
Desafíos de la Inversión Social: Ciclo 2008	91
Bernardo Toro La empresa, las organizaciones sociales y el Estado: una articulación necesaria para la sostenibilidad	93
María Eugenia Vidal El desafío de la articulación público-privada en materia de estrategias de combate a la pobreza e inversión social. Caso Ciudad de Buenos Aires	109



Luis Ulla

El rol y los desafíos del empresariado en materia de inversión social 121

Daniel Arroyo

El desafío de la articulación público-privada
en materia de estrategias de combate a la pobreza e inversión social.
Caso de la Provincia de Buenos Aires 137

Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo

GCFE: una herramienta para garantizar una inversión educativa
adecuada, justa y eficiente 153

Sergio Bergman y Rafael Braun

Las motivaciones y desafíos de los actores privados en materia de apoyo
al combate de la pobreza a través de la inversión social 167



PRESENTACIÓN

La presente publicación comprende las ponencias de los prestigiosos especialistas convocados por el **Grupo de Fundaciones y Empresas** (GDFE) durante el 2007 y el 2008 para su Ciclo “**Desafíos de la Inversión Social**”.

Este ciclo de encuentros, inaugurado por GDFE en el 2007, está orientado a los principales referentes de entidades donantes del país y tiene entre sus objetivos reflexionar sobre las tendencias y desafíos de la inversión social, así como brindar diagnósticos situacionales en miras a identificar aquellos puntos críticos en materia de inversión, posibles estrategias de abordaje y optimizar así los recursos destinados al campo social.

Por el mismo, han pasado prestigiosos especialistas de diversas disciplinas tanto a nivel nacional como internacional y en virtud de ello el GDFE ha decidido realizar esta publicación como aporte hacia una reflexión conciente y calificada en materia de las tendencias y desafíos que hoy plantea -a todos quienes tienen la responsabilidad de gerenciar recursos privados para fines públicos- la inversión social en nuestro país.

Por último, queremos agradecer especialmente a la **Fundación Navarro Viola** por haber apoyado la realización de este ciclo durante el 2007 y a todos los especialistas que generosamente nos brindaron su tiempo, conocimientos y experiencia.



CICLO 2007



Desafíos de la
Inversión Social

SILVINA GVIRTZ

Doctora en Educación de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias (FLACSO). Directora de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés; investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Directora general del proyecto Escuelas del Bicentenario. Autora de varios libros sobre educación y ganadora de importantes premios.



Disertación de Silvina Gvirtz

PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

El problema en el sistema educativo argentino es lo que algunos llaman “la desigualdad o falta de oportunidades”. Traje algunos datos, para ver por ejemplo, cómo el abandono y la repitencia, tanto a nivel primario como secundario, aumentan a medida que desciende el quintil de ingresos; el quintil uno son aquellos sectores de la población con ingresos más bajos, y el quinto son aquellos que tienen ingresos más altos. Se observa una cierta correlación entre nivel socioeconómico y la calidad del servicio que se presta en esos sectores. El último trabajo de Juan Llach muestra que la desigualdad no está dada sólo por la capacidad de los chicos, por su situación socioeconómica, sino que el propio Estado es el que ofrece un servicio de diferente calidad para los sectores pobres respecto de los ricos. Dentro de las propias escuelas estatales los mejores edificios y recursos didácticos se ofrecen a escuelas con población de mejor nivel socioeconómico; entonces, en términos de lo que se llama justicia educacional, hay un tiempo cero, en donde se da menos a los que menos tienen, un tiempo uno en donde se da lo mismo a todos y un tiempo dos en donde la desigualdad es a favor de los que menos tienen. La sensación en el diagnóstico del sistema educativo argentino es que estamos en un tiempo cero, y esto se hizo con datos estadísticos, a partir de los operativos nacionales de evaluación de la calidad, con lo cual es información realmente confiable. Lo que interesa señalar es que estadísticamente son las escuelas públicas las que atienden a sectores con necesidades básicas insatisfechas. La participación del subsistema privado, si bien es importante en términos estadísticos, todavía no es significativa.

¿Cuáles han sido hasta ahora las respuestas a estos problemas? Hubo en el país de mediados del siglo veinte hasta acá, tres olas de reformas que básicamente trabajaron con una concepción tradicional de justicia, intentando proveer equidad a partir de políticas compensatorias ofrecidas desde el Nivel Nacional. Nuestra hipótesis es que esto genera un sistema educativo paralelo y mantiene

la inequidad estructural. El propio sistema genera una tasa muy alta de chicos que son excluidos del mismo. Los que repiten o desertan, finalmente terminan afuera del sistema. Para estos excluidos del sistema, el Estado Nacional, pero también los estados provinciales, diseñan grupos de políticas compensatorias con el fin de volver a incluirlos. Este tipo de políticas no opera entre el sistema y los excluidos, no evita la exclusión. No lo hace porque no puede y porque la exclusión finalmente es un problema estructural del modelo de prestación de servicio: las escuelas que atienden al primer quintil de ingresos están en mucha peor condición que las escuelas que atienden al tercero o cuarto. Por más que yo arme políticas compensatorias a nivel de reincluir a los excluidos, lo que no voy a conseguir es bajar la cantidad de excluidos, que es el punto clave del sistema. Las políticas compensatorias son políticas que tras una proclama progresista muchas veces invierten o mal invierten dineros públicos sin conseguir los resultados esperados y terminan convirtiéndose en políticas francamente conservadoras, porque no consiguen este objetivo. Otra cosa que nos dice el trabajo de Llach es que el problema en la provisión del servicio está muy relacionado con un modelo de distribución clientelar y prebendario del bien educativo, en donde los grupos que obtienen mejores escuelas son los de mayor capacidad de presión, y de demanda. Por eso vamos a distinguir entre necesidades y capacidad de demanda de ciertos grupos de presionar para obtener una mejor educación. Claramente los grupos con mayor capacidad de presión no son los más pobres. Entonces, ¿qué proponemos? ¿Cómo podemos revertir esto? La idea es trabajar sobre cuatro pilares. El primer punto tiene que ver con entender a la justicia educacional como un problema que tiene que trabajarse en todos los niveles del sistema y mucho más a nivel de prevención, de evitar el problema. El segundo punto tiene que ver con la territorialidad, cuando uno habla de política educativa en el buen sentido, es importante lo que llamamos territorializar la política, es decir, en vez de privilegiar la estrategia de arriba-abajo, trabajar con modelos que, sin descuidar la estrategia arriba-abajo, incluyan también estrategias de abajo para arriba y permitan articular educación a otras políticas sociales. El tercer punto, ¿cuál es una buena estrategia de cambio? Desde el siglo XIX, las políticas educativas nacionales trabajan con la noción del docente como unidad de cambio, hacen

“Creemos que el docente, si bien es un actor privilegiado dentro de la institución escolar, no es la principal unidad de cambio sino que la escuela lo es...”

reformas y grandes capacitaciones docentes. Creemos que el docente, si bien es un actor privilegiado dentro de la institución escolar, no es la principal unidad de cambio sino que la escuela lo es; no le restamos privilegio, pero lo ubicamos



en una institución, y trabajamos con la idea del derecho a la educación como eje de cualquier política de intervención en el sector educación. Porque en general cuando uno trabaja en el sistema educativo ve todo el tiempo derechos en conflicto, por ejemplo cuando los sindicatos hacen paro, están privilegiando el derecho de los trabajadores por sobre el de los niños a educarse. Creemos que el derecho primordial es el de los niños a recibir una buena educación sin desconocer efectivamente que los docentes tienen que tener todas las condiciones, pero a su vez creemos que el Estado no puede hacer caridad sino cumplir con su función real de garantizar el cumplimiento de los derechos. El cuarto punto tiene que ver con empezar desde la sociedad civil a diseñar y exigir políticas transparentes en la provisión de los servicios educativos. Las políticas tradicionales trabajan con la noción de justicia como una política compensatoria y reparatoria; un chico es excluido del sistema, entonces se diseña una política, un programa de becas que se llama “Volver a la escuela”. Se repara un daño ya hecho. A la política reparatoria, se tiene que sumar centralmente el evitar que se cometa el daño; para eso es necesario pensar en la justicia educacional como prevención de la exclusión. Entonces no sólo mirando la justicia educacional como un pro-

blema del nivel central, nacional, sino como de todos los niveles del sistema es posible dejar de generar inequidad estructural. Para ello, tenemos que garantizar políticas de justicia educacional en los diferentes niveles. Hay que responsabilizar a los distintos niveles para evitar después las grandes tasas de repitencia. ¿Cómo evitamos que un chico deserte? Trabajando con él en la escuela, pero es la directora la primera que tiene que estar alerta a que no se cometa este tipo de injusticia. Obviamente, el nivel y las funciones de la justicia en cada nivel son diferentes. Cuando uno mira a los supervisores trabajar y les pregunta por los problemas que observan, nunca mencionan el de la injusta distribución de las escuelas en un distrito. Y son ellos los responsables porque la escuela A y X presten un servicio de igual calidad. No puede haber un distrito en donde haya una buena y una mala escuela, eso es redistribuir la matrícula en función de la capacidad de lobby de los padres, si son amigos de la directora, si conocen a alguien en la municipalidad, etc. El nivel distrito también tiene una función importante para prevenir la exclusión del sistema, y lo mismo sucede a nivel provincial, y nacional. El segundo punto es la responsabilización por las acciones en torno a la justicia, la territorialización de las políticas. Se trata de generar estructuras territoriales para garantizar los derechos del niño y políticas que vayan de abajo hacia arriba.

“...se debe trabajar menos con políticas sectoriales y más con políticas cuyo eje sea el sujeto; en este caso el derecho de los niños. La escuela es la institución del Estado que tiene mayor llegada y capacidad de velar por los derechos de la niñez.”

Para eso se debe trabajar menos con políticas sectoriales y más con políticas cuyo eje sea el sujeto; en este caso el derecho de los niños. La escuela es la institución del Estado que tiene mayor llegada y capacidad de velar por los derechos de la niñez. En este sentido, hay que contemplar lo que dicen los maestros: “si nosotros tenemos que dedicarnos a asistir, no podemos educar”. Y es verdad. La estrategia de territorialización tiene que ver con convertir a la escuela no en una institución asistencial sino en una articuladora de otras políticas sociales. Esto es volver a la época de Sarmiento. Se cree que en educación hay que innovar y la verdad es que lo mejor que podemos hacer es mirar la historia. La escuela tiene que acompañar y velar por los derechos del niño, no los puede garantizar, pero como es la institución que más cerca y más lejos llega en el país, es la que puede ver cuando un niño está enfermo, tiene un problema psicológico, fue abusado, etc. La escuela como articuladora se relaciona localmente. Ustedes recordarán la libreta sanitaria y la época en que los médicos iban dos veces por año a la escuela.

la a revisar y pesar a los chicos. De hecho en algunas escuelas había consultorios médicos, los odontólogos iban y luego hacían las derivaciones correspondientes. Esta capacidad de la escuela de articularse con su medio va a permitir que los chicos puedan dedicar el tiempo escolar a aprender, pero además que lo puedan hacer en condiciones de aprendizaje interesantes. La escuela articula, y ayuda a que el Estado garantice este derecho de los niños a una buena salud, educación, etc. Y a su vez, superamos modelos tradicionales en donde, por ejemplo, el nivel distrital trabaja con cada escuela aisladamente y generamos un escenario de red de escuelas en donde el distrito se convierte en una unidad de trabajo conjunto, de intercambio y en donde están presente las escuelas, los centros de salud, las unidades de intervención de los trabajadores sociales, etc. El tercer punto es la escuela como unidad de cambio, el derecho a la educación como eje de intervención y el maestro como actor clave en esto. ¿Cómo puede depender el aprendizaje de un chico de la suerte de

“La escuela tiene que ser más abierta al entorno, y mostrar que en realidad no siempre ni mayormente es la niñez o la juventud la que detesta la escuela sino que es ésta la que muchas veces tiene conductas poco felices para con los chicos.”

una buena maestra? Si uno quiere enseñar ya no información sino competencias, a complejizar nociones como causa-efecto, aprender habilidades de trabajo en equipo cada vez más complejas, en fin, todo lo que tiene que ver con la formación que se requiere en el siglo XXI, no se aprende en un año y por eso la escuela tiene que ser una unidad y los maestros con

el director poder trabajar en equipo, para hacer un seguimiento de los chicos a lo largo de su escolaridad. Entonces la escuela, por un lado va a articularse con otras políticas públicas, por el otro va a seguir cumpliendo su principalísima función de educar, y además también puede convertirse, sobre todo en lugares carenciados, en un centro socio-educativo y comunitario, es decir un lugar para que los chicos fuera de hora o los fines de semana, puedan realizar actividades recreativas. La escuela tiene que ser más abierta al entorno, y mostrar que en realidad no siempre ni mayormente es la niñez o la juventud la que detesta la escuela sino que es ésta la que muchas veces tiene conductas poco felices para con los chicos. Políticas transparentes es el último punto. Tenemos en el país una gran oportunidad ahora que hay más financiamiento para el sistema educativo. Pero el problema es que una vez que se tiene el financiamiento, hay que invertirlo bien, y para mí el gran riesgo que vamos a enfrentar estos años es el de desperdiciar el dinero. El problema es que en la medida en que mal invertamos el dinero, en 10

“¿Qué pueden hacer las ONGs y las fundaciones? Se puede trabajar en ayudas como la provisión del servicio de becas, pero también siendo contralor. No replicar la fragmentación de las políticas del Estado.”

años vamos a decir que invertir en educación no sirve... ¿Y cómo se usa mal el dinero? Por ejemplo, al no haber objetivos, ni monitorio y evolución del cumplimiento de los programas, con lo cual no sabemos si sirve o no, si es bueno o malo. Monitoreo y evaluación de las metas y mucha transparencia e información pública; que la ciudadanía pueda ir a pedir información sobre el funcionamiento y los avances en los programas y que esos avances estén, o sea, **accountability**.

La pregunta es ¿Cómo ayudar? ¿Qué pueden hacer las ONGs y las fundaciones? Se puede trabajar en ayudas como la provisión del servicio de becas, pero también siendo contralor. No replicar la fragmentación de las políticas del Estado. Me parece central que entre las ONGs, las universidades, nos juntemos a trabajar, esto potencia los resultados si bien muchas veces competimos por los mismos fondos. Cada vez más las articulaciones están mostrando que garantizan mejores resultados y a su vez, permiten trabajar integralmente, ya que además las fundaciones tienen diversas especialidades y simplemente juntarse enriquece la intervención.

Por otra parte, hay tres áreas de evaluación importantes del sistema educativo: rendimiento interno del sistema, evaluación de la calidad y percepción de la comunidad. Esto hace a la definición que tenemos de qué es una buena escuela: donde todos los chicos que entran se gradúan, tienen rendimiento interno, lo hacen en tiempo y forma y además pueden seguir con éxito el nivel que sigue. Segundo, una buena escuela es una donde el chico entra, en término se gradúa, sigue con éxito el nivel que le sigue y además aprende, entonces ya se pasa del área de evaluación de rendimiento interno a calidad. Además, no sólo entra, se gradúa, sigue la escuela, aprende mucho sino que disfruta del conocimiento y la comunidad valora el saber que la escuela ofrece. El supervisor tiene en esto varias funciones: es el vocero de las líneas políticas de arriba hacia abajo, pero también debería ser el canal que traslade la demanda de abajo hacia arriba y tener como función garantizar la equidad en su distrito, y acompañar o ser consultor de las escuelas para que puedan tener una buena calidad. De esas cuatro funciones, la única casi que cumplen es la de abajo-arriba. ¿Por qué? No es por capricho, sino porque históricamente cuando el sistema educativo surge en 1880, esa era la función del supervisor. Este no sabe ni entiende

el cambio de función porque nadie le enseñó que éstas son nuevas funciones que tiene que desarrollar, y nadie lo evalúa o sólo evalúan si los trámites administrativos están bien cumplidos.

Hay un gran potencial para la mejora porque son los propios actores del sistema los que quieren mejorar pero hay que encontrar los dispositivos técnicos necesarios, formar a los supervisores y mejorar las estrategias de intervención política.

Ahora bien, ¿por qué fracasa cada reforma en el sistema educativo argentino? Creo que no es un problema de política sustantiva sino del modelo de gobierno, de provisión del servicio que permite estas prácticas poco transparentes, clientelares.

Hay que trabajar a partir de una intervención integral en cada escuela. No veo el impacto de políticas que por ejemplo, mejoran sólo didáctica de la matemática, o la salud, o el edificio; creo que la oportunidad de un grupo como el GDFE está en realizar intervenciones integrales en donde se mire desde las cuestiones de infraestructura hasta la salud, a través de la articulación con estas otras políticas sociales tan necesarias.

Una segunda área tiene que ver con mejoras en la gestión de las escuelas, hay un problema muy fuerte a nivel de la supervisión y de la dirección. ¿Cuáles son los puntos clave para proponerse mejorar cada año? En primer lugar, realizar un diagnóstico de rendimiento interno, repitencia, deserción. Una escuela es como un equipo de fútbol, II individualidades en una cancha no ganan el partido, pero un equipo bien armado si lo hace por inteligencia.

También las fundaciones y las ONGs tenemos que ser concientes que podemos colaborar pero no gobernamos las escuelas; es el Estado el responsable último y lo que podemos hacer es ayudar a las escuelas y al Estado a mejorar. En ese cómo ayudar, las fundaciones tienen capacidad de incidencia en el diseño de políticas públicas y también de velar porque se cambien las cosas que están funcionando mal a nivel de la política. Es un seguimiento, pero a su vez un modelo de cambio.

“Todos tenemos que colaborar, pero hay un responsable: el Estado en caso de ausencia de familia es el que tiene que garantizar los derechos del niño.”

La familia también es un actor central. Muchas veces los maestros dicen que tienen problemas porque las familias no los acompañan, y tienen razón. Sin embargo, desde una perspectiva de política

pública, los chicos tienen derechos aunque no tengan familia, y el Estado es el principal responsable. Todos tenemos que colaborar, pero hay un responsable: el Estado en caso de ausencia de familia es el que tiene que garantizar los derechos del niño. Hoy no podemos diseñar una estrategia de intervención que considere a la familia como actor principal. Creo estadísticamente relevante la falta de familias. Entonces, tenemos que trabajar con los chicos. No quiero caer en el discurso de la queja de que la sociedad anda mal porque no hay familia. Ojalá se reconstruya la familia, en todas sus formas modernas, y siempre haya un otro significativo atrás del chico. Mientras se arman políticas para promover y fomentar el fortalecimiento de la familia tenemos desde el Estado y la escuela que garantizar los derechos de los chicos. La escuela sola sin la familia no puede pero tiene que hacer todo lo posible por el chico. También para la escuela a veces es más cómodo trabajar sin la familia, sin embargo es tanto más rico, porque en realidad ésta podría complementar el proceso educativo que es insuficiente por la cantidad de horas bajas que están asistiendo los chicos a la escuela.

Sencillamente es importante entender que el conjunto de la sociedad tiene la responsabilidad de la educación de las nuevas generaciones.



ANDREA ALLIAUD

Doctora en Educación de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencias Sociales y Educación Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Docente-investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Proyecto de Investigación: “El saber de la experiencia. Experiencias pedagógicas, narración y subjetividad en la trayectoria profesional de los docentes” - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación/ UBACYT. Autora de libros sobre formación docente.



Disertación de Andrea Alliaud

UNA MIRADA SOBRE LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL PAÍS

Lo producido adquiere otro sentido cuando se piensa desde realidades concretas y a la hora de tomar decisiones. Uno habla de la articulación de la unidad académica y de la importancia de hacer proyectos conjuntos en el Nivel Superior, con el Departamento de Aplicación y en el Nivel Inicial, y en realidad hay problemas de aulas, de espacios, como tener las computadoras y no poder instalarlas porque se les inunda el lugar. Uno podría decir que son los problemas que quienes están en las instituciones afrontan todos los días. Hoy, por ejemplo, nos pusimos contentos en una reunión porque al menos en la segunda parte pudimos hablar de los aspectos pedagógicos. Es una realidad concreta que se presenta como problemática. Personalmente, pararía todo y me dedicaría a solucionar el tema de los edificios, por ejemplo, porque sino todo lo demás siempre queda postergado o relativizado por el problema cotidiano. La Dirección de Educación Superior del Gobierno de la Ciudad a la que represento es una dirección pedagógica, entonces, yo canalizo, me ocupo, hablo con el ingeniero, pero no hay nadie que sepa en Superior de problemas infraestructurales, ni tampoco en la Dirección de Educación Superior, como en ninguna dirección pedagógica, ni se tienen recursos para tratar estos problemas. Sin embargo las instituciones son unas y dependen de la Dirección Superior. Esto pasa también con otras áreas, como puede ser la falta de personal, la incorporación de los docentes, de personal auxiliar, etc., que son los temas que las instituciones tienen que resolver, padecen en lo cotidiano y realmente obturan otro tipo de acciones y decisiones que tienen que ver con las cuestiones pedagógicas que nos dan la razón de ser a las instituciones educativas. Muchas veces lo educativo, por todas estas otras cuestiones, queda relegado. Esto no es un pretexto para no ocuparnos de lo que hay que hablar, sino que realmente condiciona todo lo demás.

Hay cuestiones muy concretas que hacen al tema de la formación docente pero que se pensaron y están desarrollando para afrontar los problemas que presenta el área, específicamente desde la Dirección General de Educación Superior

del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires que cuenta con 2 áreas. Una es el área de Formación Docente y otra es el de Formación Técnico Profesional que abarca la formación superior terciaria, no universitaria, vinculada con lo técnico, desde administración hasta turismo, hotelería, etc.

Quiero aclarar que el plan a presentar y a discutir acá, se elaboró en función de un tiempo acotado, dos años de trabajo y que, los temas o problemas que intenta responder a través de acciones concretas están pensadas para este tiempo y para un momento político que implica la terminación de una gestión. Después podemos hablar sobre problemas más estructurales que también hay que ver. Porque si uno se aboca al gran problema en un tiempo acotado o en una coyuntura global o particular, que no es la más favorable para hacer algo quizás estructural, hace que no se haga ni una cosa ni la otra.

Vamos a tomar algunos problemas centrales de la Formación Docente, sobre los que se pensaron algunas líneas y acciones sin que ello implique agotar la problemática de la formación, sino que efectivamente hay algunos problemas puntuales y estructurales que serían a considerar en el largo plazo y en una coyuntura que lo facilite o posibilite.

Siempre hay que, aún teniendo en cuenta lo que no es previsible, tener un plan definido y ser conciente que estas realidades son muy dinámicas. Creo que el desafío principal de intervenir es pensar en lo que va quedando en las escuelas, docentes, alumnos, que son los que en realidad permanecen. Pensar en qué de lo que se pueda ir proponiendo, avanzando, irá sedimentando incluso más allá de los cambios o movimientos que puedan producirse en otras esferas.

Este plan reúne las líneas que comenzaron a desarrollarse a principios del año pasado, en el 2006 y está pensado para trabajar sobre la apertura de democratización, en este caso de la Formación Docente, es decir que ésta realmente se convierta en una oferta de formación disponible y convocante para nuestros jóvenes, pero que no les juegue en contra, sino al revés, que se de en forma conjunta con el fortalecimiento de la calidad de la formación profesional que se imparte.

“Hay que pensar en el Nivel Superior Terciario desde su especificidad, porque estamos formando profesionales para campos laborales, ya sean educativos, técnico-profesionales u otras áreas.”

ción, en este caso de la Formación Docente, es decir que ésta realmente se convierta en una oferta de formación disponible y convocante para nuestros jóvenes, pero que no les juegue en contra, sino al revés, que se de en forma conjunta con el fortalecimiento de la calidad de la formación profesional que se imparte.



A esta altura del siglo y de la realidad que presenta nuestro sistema educativo, nuestra sociedad y nuestras instituciones, es hora de empezar a conciliar estos dos paradigmas. Esto vale para la formación docente pero creo que también para el sistema educativo en su conjunto. El tema de la calidad es muy importante, primero por el lugar estratégico, porque estamos formando docentes que son los que van precisamente a trabajar en el sistema educativo formando a niños, a jóvenes y aún a adultos a lo largo de mucho tiempo. El hecho de que la formación docente en nuestro país se de en un Nivel Superior, no universitario, terciario, puede hacer que se la vea como una formación que no implique profundización o un nivel académico tal, como por ejemplo, el de una formación superior universitaria. Hay que pensar en el Nivel Superior Terciario desde su especificidad, porque estamos formando profesionales para campos laborales, ya sean educativos, técnico-profesionales u otras áreas. Es una formación que tiene que ser bien orientada a la práctica profesional específica, en nuestro caso a las escuelas, y que eso de ninguna manera tiene que jugar en contra a la calidad académica.

Lo que pretendemos lograr hay que hacerlo a nivel de la institución, del cuerpo docente, de los estudiantes; trabajar en lo que implica la vinculación entre una formación específica y el mundo del trabajo, en una dimensión sistémica, es decir, pensando que esa institución y esos sujetos forman parte de un sistema, en este caso de Formación Docente, y que hay cuestiones del conjunto del sistema que tienen que ser tenidas en cuenta para lograr algún *impasse*.

La dimensión sistémica siempre es la que lleva a tomar decisiones estructurales, como en este caso un reordenamiento de la oferta o uno institucional en el sentido de las pertenencias o las dependencias de los niveles, y las racionalidades que organizan el sistema. Qué cuestiones de sistema y de oferta son las que implicarían decisiones estructurales, de largo plazo, que podrían darse luego de mucho trabajo, de lograr acuerdos y consensos, y concretamente bajo ciertas condiciones políticas y materiales.

“La dimensión sistémica siempre es la que lleva a tomar decisiones estructurales, como en este caso un reordenamiento de la oferta o uno institucional en el sentido de las pertenencias o las dependencias de los niveles...”

Dentro de esta dimensión sistémica, este plan, que no va a fondo en lo que es un repensar la totalidad de la oferta sino con ampliar la de grado y la apertura de especializaciones docentes. En las provincias se necesitan docentes de Media en algunas áreas. En la Ciudad tenemos problemas no con la oferta sino con la matrícula

en algunas carreras de Profesorado de Media, por ejemplo de Física y Química. Estamos absolutamente sobrepasados, por ejemplo, en carreras humanísticas como Historia, o este año, en Matemática; hay una sobre abundancia... Esto también es un tema que hace a la Educación Superior, pero no sólo de la Ciudad, ni tampoco a la Educación Superior Terciaria; hay una necesidad de reorientación de las matrículas. En nuestro país, en general las matrículas se mueven por modas. Eso es peligroso, porque se está formando gente sin priorizar áreas que se necesitan en el campo de la formación, como Física o Química a nivel más general, lo dice el propio Ministro de Educación. Faltan áreas más duras, ingenieros.. si bien se han tomado decisiones políticas para incentivar, por ejemplo, con becas y demás, esas carreras, no se revierten los movimientos matriculares en Superior. En la oferta universitaria la gente masivamente sigue yendo a estudiar Psicología. Es muy difícil plantear alguna reorientación de la matrícula en un marco donde ni en la jurisdicción como en la Nación hay criterios. Son temas controvertidos:

poner cupos, sorteos, examen de ingreso... Evidentemente lo que pasa en los últimos años nos demuestra que es realmente muy irracional este comportamiento si se deja absolutamente librado al azar. La gente elige las escuelas Normales de la Ciudad porque, más allá de todas las crisis, siguen siendo instituciones con cierto prestigio. Pero es cierto que estamos formando por sobre lo que se necesita. Hablar de democratización y apertura, implica dar oportunidad y que toda la gente acceda al Nivel Superior. Hoy por hoy es un momento muy importante para el desarrollo de las carreras de formación terciaria, técnico-profesional, docente, con salida laboral y demás, pero hay que cruzar esa concepción que implica apertura y que todo el mundo tenga posibilidad, bajo una cierta racionalidad que el sistema formador debería tener para dar respuesta al sistema educativo, pero también para ofrecer las condiciones de formación que se merecen. Es un problema de la relación oferta-demanda. En este sentido se abre como

“Esta formación tiene que ocurrir en aquellas instituciones que tienen realmente las posibilidades y un saber acumulado, por su trayectoria, su cuerpo docente, para ofrecer esos post títulos como especialización y no darlos por moda.”

nuevo un mayor desarrollo de lo que es la oferta educativa; porque hay necesidad, en la zona sur por ejemplo. Este año ampliamos la oferta abriendo una carrera de Nivel Inicial en un Normal, que era lo único que había en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, donde había formación docente a Nivel Primario y no a Nivel Inicial. Otro aspecto tiene que ver con si la formación sólo se dedica a formar

docentes y a dar formación inicial para que se inserten en las escuelas de Nivel Inicial, Medio y Primario, o si también las instituciones que la tienen pueden poner su especialización y saber acumulado al servicio de la formación continua de docentes. Le daría un dinamismo a la formación docente, así como la técnica lo tiene en su relación permanente con el mundo del trabajo, el hecho de capitalizar lo que se va logrando, produciendo, ponerlo al servicio de la formación y actualización de docentes que ya están trabajando, lo cual tiene a su vez un beneficio para la institución.

Esta formación tiene que ocurrir en aquellas instituciones que tienen realmente las posibilidades y un saber acumulado, por su trayectoria, su cuerpo docente, para ofrecer esos post títulos como especialización y no darlos por moda. Es importante que se ofrezca formación continua siempre y cuando se tenga algo bueno para ofrecer, y eso en general está ligado a cierta especialidad.

Una cuestión nueva y que representa todo un desafío: se abrió un área de formación en Educación Tecnológica. Si bien el sistema educativo tiene la dinámica del mundo laboral en general, en la medida que se van haciendo modificaciones curriculares en los distintos niveles del sistema educativo, la formación docente tiene que estar muy atenta a las necesidades. En este caso, hay una necesidad muy importante de formación de profesores de Tecnología, que era el antiguo profesorado de Actividades Prácticas. El profesorado se cerró, muchos se fueron jubilandando, y hubo necesidad de cubrir el área porque hoy es materia curricular de Nivel Primario y Medio. Siempre hay que trabajar en la relación oferta-demanda, poder dar especializaciones y estar atentos a cada zona, a la necesidad educativa vinculada con el desarrollo local y a la que presenta el propio sistema educativo. Estamos formando docentes para un sistema, entonces no podemos dejar de mirarlo. Esta concepción sistémica se relaciona con la manera como concebimos

“Siempre hay que trabajar en la relación oferta-demanda, poder dar especializaciones y estar atentos a cada zona, a la necesidad educativa vinculada con el desarrollo local y a la que presenta el propio sistema educativo.”

y desarrollamos procesos y decisiones pedagógicas que hacen a la formación. La dimensión sistémica en la que estamos trabajando es la institucional: tenemos en la Ciudad de Buenos Aires los planes de estudio casi totalmente actualizados. Hubo un proceso de actualización y una modificación curricular de Formación Docente en la Ciudad de Buenos Aires muy importante de los planes de estudio

a partir del año 2002. En los planes de formación de maestros para Nivel Inicial y Primario, iniciamos el año pasado un proceso de evaluación, algo que no ocurre habitualmente. En general los cambios se llevan a cabo por imperativos o ciertas regulaciones macro y nunca se da la oportunidad de hacer una evaluación de lo que ocurre con esos cambios. Esto es particularmente importante porque todos los planes de estudio a partir de la ley de educación, implicaron cambios muy importantes de concepción de planes. Uno de los aspectos más críticos de la formación docente y que atentaba contra la calidad, era una especie de efecto de secundarización que se producía donde no sólo tenía que ver con las prácticas pedagógicas sino con todo el dispositivo formador; las condiciones institucionales, curriculares. En realidad estos planes intentan romper esa estructura porque primero no están pensados por año sino por tramos, donde en cada trayecto el alumno puede elegir distintas materias o tiene que hacer por cuatrimestre tantas. Va armando su propio recorrido de formación. Tiene por supuesto mucha

más carga de práctica desde el primer año, trabajos de campo, todo lo que sea mayor vinculación con el ámbito laboral y hasta la posibilidad de cursar materias en otros establecimientos; y si es en uno muy grande, en distintos turnos.

Los profesores para los espacios curriculares nuevos se concursaron, y los que estaban se reubicaron y se trabajó durante el período previo, de puesta en marcha del plan, en un proceso de capacitación.

Estamos modificando planes dinámicos con estructuras laborales rígidas ya que no hay un sistema de contratación flexible. Es pensar un dinamismo en una estructura edilicia, laboral, que sigue siendo la misma, pensada con otra lógica, la burocrática. En la Ciudad de Buenos Aires tenemos un total de 21 institutos de formación docente. La población de alumnos, tomando matrícula inicial, que después decanta, en 2006, era de

aproximadamente 18.000 estudiantes, teniendo en cuenta desde Inicial a Superior.

“Estamos modificando planes dinámicos con estructuras laborales rígidas ya que no hay un sistema de contratación flexible. Es pensar un dinamismo en una estructura edilicia, laboral, que sigue siendo la misma, pensada con otra lógica, la burocrática.”

Otro aspecto a señalar tiene que ver con una política estudiantil, con acciones que tienden a acompañar el proceso formativo de los estudiantes. Tenemos un Programa de Becas, por primera vez, de Educación Superior. Porque

hoy los estudiantes tienen otras características, necesidades y perfiles. Antes el becario era de Media. Ahora también en Nivel Superior necesitamos becas para que los estudiantes tengan mejores condiciones de formación y la aprovechen mejor. Estamos también trabajando en un Programa de Tutorías y en espacios concretos con los profesores, es decir con los que forman. Ciertas políticas las trabajamos con el Ministerio Nacional y algunas acciones específicas como seminarios, conferencias pedagógicas las impulsamos nosotros.

Una última dimensión es la vinculación entre la formación docente y los ámbitos laborales; pensar que los problemas que se presentan en las instituciones sean a su vez tema y contenido de la propia formación. Debería ser una necesidad de la formación docente trabajar con la escuela, porque es allí donde finalmente los docentes van a insertarse. Para las escuelas es una oportunidad el hecho de trabajar con un instituto formador, en instancias donde los docentes puedan recibir

innovaciones pedagógicas, experimentar y trabajar en algunas decisiones conjuntas. Esto es potenciarse institucionalmente y pensar en acciones, en este caso, pedagógicas que impliquen un fortalecimiento para la formación docente pero también un aporte importante para los mismos departamentos de aplicación que son las escuelas de Nivel Inicial y Primario.

Un último punto es la existencia de encuentros federales donde si bien existe intercambio con los Ministros, en este caso con los Directores de Educación Superior de todo el país, y se piensan las problemáticas comunes, hay también realidades jurisdiccionales muy diferentes. Desde la propia Ley Nacional de Educación se propicia dar unidad y cierta racionalidad al Sistema Nacional de Formación Docente, entendiendo que en el último tiempo este sistema, aún bajo algunos parámetros nacionales, es muy heterogéneo y fragmentado. El estado de la formación docente está muy diversificado en el país, pero no es porque dé cuenta de las realidades locales...es más caótico que pluralista y democrático. El Instituto Nacional de Formación Docente intenta regular las políticas nacionales, financiar algunas acciones. También formuló un plan estratégico de avance en función de los 10 problemas principales que tiene la formación de los docentes a nivel nacional y pretende trabajar esto en espacios de trabajo conjunto. Se trata de llegar a acuerdos y consensos sobre esas definiciones estratégicas que después se traduzcan en políticas que sean acompañadas técnicamente y financieramente por la Nación.

Por último, cabe señalar que existe un delicado equilibrio, como lo decía el ex ministro Sileoni, entre la presencia del Estado y la autonomía jurisdiccional e incluso institucional.



AGUSTÍN SALVIA

Sociólogo. Magíster en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctorado en Ciencias Sociales (Formación de Investigadores) del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Investigador del CONICET, coordinador del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - UBA y Director del Observatorio de la Deuda Social Argentina del Departamento de Investigación Institucional de la UCA. Profesor de grado y posgrado en diversas universidades nacionales y privadas.

SILVIA LÉPORE

Socióloga de la Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires” (UCA-1969) y Doctorando en Sociología de la misma Universidad. Investigadora principal del Departamento de Investigación Institucional de la UCA (Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina) desde 2001 y profesora titular de Sociología en la carrera de Ciencias Políticas y de Demografía y Problemas de Población en el Magíster de Sociología y en el postgrado de Administración de la Salud de la UCA.



Disertación de Agustín Salvia y Silvia Lepore
con comentarios de Mónica Camissaso (Fundación Arcor)

LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA: POBLACIONES EN RIESGO Y POLÍTICAS POSIBLES

Agustín Salvia: Uno de los objetivos de la exposición es presentar el Observatorio de la Deuda y la investigación del Barómetro, como instrumento de diagnóstico, de estudio, de investigación de los problemas sociales. El segundo objetivo, presentar el núcleo duro de la pobreza humana en Argentina, algunas de sus características fundamentales. La tercera, abierta al debate y la reflexión, analizar cuáles son las políticas posibles o las mejores estrategias a llevar adelante y por qué pueden llegar a ser muy infructuosas otro tipo de acciones.

Partimos de una idea de desarrollo que vale la pena destacar. Un clásico, moderno de la década de los sesenta, cincuenta, nos planteaba que no podíamos evaluar o considerar el crecimiento económico cuando no se daban otras condiciones. Por mucho que creciera el producto bruto, si una sociedad no enfrentaba una mejora en las condiciones de empleo, no superaba los problemas de pobreza ni lograba disminuir o garantizar cuestiones de equidad y de desigualdad social, ese crecimiento no tenía sentido, eso no era desarrollo. A esta altura, existe otra perspectiva, más avanzada, que tiene que ver con los desarrollos teóricos y filosóficos alrededor del desarrollo humano. Es una perspectiva superadora de la de desarrollismo, que coloca en el centro a la persona y a sus relaciones sociales, no a los sistemas. Es un enfoque renovador que nos advierte que no hay un punto límite para el desarrollo de las capacidades humanas, y eso es lo que hay que garantizar.

Ahora bien, esto puede llegar al infinito y cada sociedad, cultura, país, economía, persona o familia podría establecer su propio criterio de cuánto necesita para desarrollarse humanamente. Lo que está en juego son los mínimos necesarios que toda sociedad debería garantizar para el desarrollo de las capacidades y necesidades humanas. Fijar los mínimos académicamente, políticamente, teóricamente, en cualquier caso resultaría arbitrario; es por ello que deben fijarse a partir de lo que la civilización ha logrado en materia de normativa internacional de

los derechos humanos y sociales. Muchas sociedades no viven ese horizonte posible y ello habla de la deuda y la injusticia social. Esto no es solamente nacional sino que se podría imaginar desde una perspectiva internacional. La pobreza no es sólo un problema de tener sino también de necesitar. Los pueblos y personas pobres lo son en necesidades. No necesidades de bienes de lujo de consumo, sino de expectativas de desarrollo humano.

Una segunda perspectiva apunta a que la desigualdad no es ser diferente sino que básicamente es tener distintas oportunidades de ser y hacer.

Tercer punto, que disminuya el nivel de pobreza económica no quiere decir que necesariamente lo haga la pobreza humana. La perspectiva de pobreza humana debería tener una mirada más amplia que la pobreza económica en términos de cantidad de ingreso mínimo de una familia. Tampoco que mejore, incluso que disminuya la pobreza humana, quiere decir que lo haga la desigualdad. Una desigualdad destaca una injusticia. Si no hubo igualdad de oportunidades para ser y hacer de la vida hay unos que tienen menos posibilidades que otros y eso está éticamente mal y es injusto.

El último punto: trabajar sobre los efectos o incluso sobre las causas que generaron la pobreza, no resuelve el problema. Esta deja marcas nuevas, crea una estructura en donde quitar las causas no significa modificar las consecuencias. En todo caso habrá que atacar las causas para las nuevas generaciones pero para las existentes no revierte las consecuencias generadas. Atacar las consecuencias tampoco es suficiente, es necesario invertir y compensar las pérdidas de capital humano y social que generaron situaciones de pobreza. Lo que llamamos pobreza humana tiene tres dimensiones fundamentales que tienen que ver con las condiciones materiales, psicosociales y sociales.

Ahora bien, para salir de la pobreza, diagnosticarla, evaluar qué acción realizar para superarla, se debe contemplar un horizonte de florecimiento humano, que tiene que ver con la vida social, ciudadana, afectiva y relacional, con la autorrealización y felicidad de las personas. Esto no es sólo un problema de cubrir una

“La pobreza no es sólo un problema de tener sino también de necesitar. Los pueblos y personas pobres lo son en necesidades.”

canasta básica de alimentos o hacer una vivienda. El horizonte de nuestras acciones tiene que ser las capacidades humanas.

Los déficits sociales son más complejos. Hay que monitorear la



evolución del déficit social y la función pública dirigencial en Argentina. Pagar la deuda no es solamente un problema político del Estado, es responsabilidad de toda la dirigencia social, política, económica y religiosa del país. Nuestra labor apunta a desnaturalizar el deterioro social. Hoy está naturalizado ver al cartoneo, al mendigo, o al limpiavidrios... parecen aspectos sociales normales de la vida cotidiana; la clase media juega un papel importante en no convertir esto en natural, en un hecho dado, que devino y nada más ocurrió.

Para este estudio, trabajamos con una encuesta, una muestra estratificada de dos mil quinientos casos, por nivel socioeconómico residencial, con representación de Gran Buenos Aires, Rosario, Mendoza y Córdoba. Y con otras ciudades del interior donde no es representativa, como Gran Salta, Resistencia, Neuquén, Bahía Blanca, que aportan a las ciudades del interior con más de doscientos mil habitantes; nuestro estudio es urbano.

Las familias son entrevistadas en un momento y al año siguiente para ver qué cambió en ellas en cuanto a su situación. Es de amplia cobertura temática, inclu-

ye tests psicosociales, permite diagnósticos mucho más integrales, incluyendo la influencia de las políticas públicas o las propias estrategias familiares en el cambio de las condiciones de vida de sus miembros.

La economía cuando crece, no distribuye naturalmente, equitativamente, la riqueza que produce. Los sectores más precarios son los que menos acceden a las oportunidades económicas. Esto nos habla de una situación de segmentación de la estructura social, que no es la de hace treinta años atrás. No tenemos una estructura de movilidad social ascendente: al menos un tercio de la sociedad está afectada por procesos de inmovilidad social, pese a que consigan un empleo o trabajo, una vivienda o un plan social. Ese tercio de la sociedad es el núcleo duro de la pobreza humana. Hay otra parte de la pobreza que puede mejorar. Pero hay que tener cuidado en contextos de crisis, si estos ciclos cambian, también vastos sectores de las clases medias vuelven a quedar afectados, en tanto el empleo es su válvula de movilidad social. Hoy la pobreza dura está compuesta por tres millones y medio de hogares en Argentina, estimativamente. Hogares con déficit de capital físico, en términos de sus condiciones de hábitat y déficit educativo. Al mismo tiempo tienen otra particularidad, están segregados residencialmente. Los pobres con pobreza humana tienden a juntarse. Los que no la tienen, tienden a alejarse de ellos. El aislamiento es un factor importante, uno de los principales problemas que tienen estos grupos.

El 95% son jefes sin educación secundaria completa. El 34% son jefas de hogar. El 60% de ellos vive en villas, asentamientos, viviendas con tenencia irregular. El 97% son jefes de hogar que padecen problemas de empleo; no tienen un empleo decente de acuerdo a la OIT. El 65% no tiene ingresos suficientes, el 80% tiene problemas de habitabilidad. Más de dos de cada diez hogares posee hechos de violencia o delincuencia. Uno de cada diez hogares sufre hambre. Cayó mucho el hambre en el último período, producto de las mejores condiciones económicas.

“No tenemos una estructura de movilidad social ascendente: al menos un tercio de la sociedad está afectada por procesos de inmovilidad social, pese a que consigan un empleo o trabajo, una vivienda o un plan social.”

¿Qué pasa en la dimensión trabajo? Observamos situaciones de alta vulnerabilidad. El 83% padece problemas de empleo, el 80% que tiene trabajo posee ingresos laborales por debajo de la canasta de indigencia. El 72% tiene empleo sin

“Éste es el núcleo duro. Ahora, dentro de este grupo se encuentran distintas poblaciones con problemáticas diferentes. Si uno piensa que todo es lo mismo, se equivoca en el diagnóstico.”

protección social ni estabilidad laboral. El 42% hace changas, está desocupado o desalentado.

¿Qué ocurre con los recursos de inclusión social? ¿Qué ocurre con las políticas públicas? El 89% tiene déficit de acceso a servicios residenciales básicos. El Estado no

llega adecuadamente a través de sus servicios públicos. El 47% tiene déficit de seguridad pública. No tienen policía que resguarde sus propiedades o sus trayectos del colectivo al trabajo. El 60% no recibe ningún programa o plan social. El 48% de los hijos que van a la escuela de estos hogares no accede a clases de computación allí. El 68% no tiene seguro de salud, prepaga u obra social.

¿Qué pasa con la confianza en las instituciones y la discriminación? El 82% desconfía de los partidos políticos y sindicatos. El 63% desconfía altamente de las instituciones gubernamentales. El 37% tiene desconfianza de las instituciones de la sociedad civil. El 21% tiene desconfianza de los medios de comunicación, es decir, son los más confiables. Esta perspectiva es muy importante: el televisor está encendido. Un 22% posee una percepción de discriminación.

¿Qué pasa con las condiciones psicológicas? El 33% dice no saber qué hacer con su vida; 49% no poder pensar un proyecto a futuro; 47% tiene creencias negativas, de no poder controlar el medio ambiente externo; el 22% evidencia riesgos de malestar psicológico, depresión. El 55% presenta déficit de comprensión verbal.

¿Qué ocurre con las relaciones sociales? El 60% no cuenta con otros para resolver sus problemas. Se tiene la fantasía de que los pobres viven en redes sociales de mucha protección, no de gran competencia. Sin embargo, hay un fuerte aislamiento. Un 53% no cuenta con otros para recibir apoyo emocional, es decir, para contar sus problemas personales. El 33% no cuenta con tiempo libre y un 35% lo usa para ver televisión. Sólo 6% participa en actividades de voluntariado.

Éste es el núcleo duro. Ahora, dentro de este grupo se encuentran distintas poblaciones con problemáticas diferentes. Si uno piensa que todo es lo mismo, se equivoca en el diagnóstico.

Silvia Lépoze: Queremos dejarles una imagen de cuáles son los grupos más vulnerables tanto en función de la edad como del rol que cumplen en la sociedad.

Empezando el ciclo de vida, los niños y las niñas. El 84% de los niños de 0 a 9 años vive en situación de déficit de habitabilidad, es decir, comparten colchón, tienen hacinamiento, o su vivienda es precaria. El 76% no cuenta con cobertura médica de ningún tipo; esto está relacionado con que sus papás tienen empleos sin protección social.

El 66% de los niños de 3 y 4 años no va al jardín de infantes, ni a la guardería, con lo que estas instituciones implican para la socialización de los chicos, y para la mejor captación de los conocimientos en la primaria. 82% de los niños de 5 a 9 no asiste a escuelas de jornada completa, cuando son éstos los que más lo necesitan. 60% de los chicos ayuda en las tareas del hogar a algún adulto, sean sus papás o algún otro familiar, en el trabajo, sin ningún tipo de remuneración. 40% no practica ninguna actividad física ni deportiva fuera de la escuela. Son chicos que pareciera no tienen infancia. 54% no practica actividades artísticas o culturales fuera de la escuela, sabiendo que los que participan en estas experiencias se van integrando y sus familias también.

El otro grupo siguiendo en edad son los jóvenes. Tomamos a los que tienen problemas de empleo, no estudian ni terminaron el secundario. Realmente, el peor grupo. La mayoría ha tenido que dejar de estudiar para ayudar al ingreso familiar y ser trabajador adicional a los tradicionales del hogar.

Agustín Salvia: Son jóvenes a partir de 15 o 16 años, incluso hasta los 29 años. Más allá del corte demográfico, se tomó la problemática de muchos jóvenes que llegan a los 29 años sin una integración a la sociedad. Es decir, no hay todavía condiciones para su integración ni una mediación. Ni por educación, ni por trabajo.

“...se tomó la problemática de muchos jóvenes que llegan a los 29 años sin una integración a la sociedad. Es decir, no hay todavía condiciones para su integración ni una mediación. Ni por educación, ni por trabajo.”

Silvia Lépoze: Como muchos tienen que salir del sistema educativo, no logran después insertarse en lo laboral. La mitad de ellos no visualiza un proyecto de vida a futuro. Sabiendo que además los hogares pobres son los que tienen más hijos, el peso de este grupo es muy alto. Entonces, la mitad de

“En las sociedades más desiguales es donde más niveles de delincuencia hay.”

ellos no tiene proyectos de vida a futuro y por ello no le dan ni siquiera valor a su vida. El 40% no estudia ni trabaja. Está desocupado o no busca porque no encuentra

tra; decididamente está excluido. El 80% son activos, que no tienen oficio, ni recibieron capacitación, es decir que pueden o no estar ocupados. Quieren participar del mercado laboral pero no tienen con qué, ni capacidades ni recursos para ofrecer. El 42% tiene secundario incompleto, no asiste o no retoma las clases. Son chicos que tampoco querrían retomarlas porque están muy desalentados. Una tarea importante a realizar es la concientización acerca de los canales que les abrirían la puerta a la inclusión. La mitad tiene desconfianza en el voto como factor de cambio. No se tiene confianza en los partidos ni en el voto: “si no voy a poder cambiar nada...”. Hay un enorme porcentaje que piensa que “éste fue mi destino”, “no puedo hacer nada”, “las cosas me vienen dadas”. Eso es no tener control. Tampoco practican deportes ni realizan actividades culturales. No tienen personas a quienes recurrir con sus problemas.

Agustín Salvia: En cuanto a los problemas de delincuencia, devienen de distintos factores. No exactamente la pobreza crea delincuencia. Se sabe a nivel internacional que es la desigualdad. En las sociedades más desiguales es donde más niveles de delincuencia hay. Hay encadenamientos en delincuencia mucho más complejos que “el delincuente común”. Muchos de estos jóvenes son caldo de cultivo para formar parte de distintos circuitos extra legales, no solamente del robo o hurto, sino de las drogas, la venta de productos robados, etc. También a través de los jefes de hogar de estos sectores se opera un proceso de socialización de esa cultura, producto de haber aprendido a sobrevivir en esas condiciones. Otra veces es el barrio, en sus condiciones de deterioro, que se constituye en uno de los mecanismos de socialización de esos jóvenes llevándolos a actividades extra legales. Muchas veces encuentran que es más fácil movilizarse socialmente al interior del barrio, es decir crecer en su status o en sus condiciones económicas a través de una actividad extra legal, en lugar de un trabajo. Al trabajo tienen que ir ocho, nueve, diez horas, viajar por \$200, \$300. Haciendo “un negocio” en un fin de semana, reciben \$300, \$500.

Silvia Lépre: ¿Qué está pasando con los jefes que tienen problemas de empleo en estos grupos de familias, con recursos menores, o sea el núcleo duro de la pobreza humana? Nueve de cada diez no cuenta con un oficio y tampoco ha recibido cursos de capacitación en el último tiempo. El 56% no tiene ni visua-

liza proyectos de vida a futuro. Un 37% tiene temor a perder la vivienda de su hogar más allá del déficit habitacional que tienen. El 75% no cuenta con cobertura médica para su familia, porque los empleos son sin protección. El 63% debió comprar menos comida por problemas económicos. El 60% no cuenta con vecinos a quien recurrir en caso de algún problema y el 54% tiene déficit de control externo de los problemas, es decir, no tiene un enfrentamiento resolutivo.

Agustín Salvia: En cuanto al interés por capacitarse, se demuestra sobretodo en los jóvenes, cuando se les ofrece. El problema es que estos jóvenes, más aún si son jefes, se inscriben pero después no comienzan el curso. Hay que ir en colectivo al lugar donde está el curso todos los días, estudiar, rendir... no hay condiciones de educabilidad que permitan la incorporación. Estos cursos de capacitación están hechos para obreros típicos, es decir para trabajadores profesionales, asalariados fordistas y no adaptados a estas demandas. Frente a un curso y una changa que aparece, tienen que elegir la changa y dejar ese día de ir al curso. Porque hay valores, prioridades que atender. No tienen tiempo para dedicarle a esa inversión.

“¿Cómo van a poder ayudar a sus chicos en las cuestiones escolares si ni siquiera ellas comprenden? Es un grupo al cual habría que capacitar para que puedan ser buenas mamás, en todo sentido...”

Después viene un problema de victimización: ellos consideran que son los responsables, que no se capacitan porque no están en condiciones ni tienen capacidades. Es para pensar si la política pública asiste adecuadamente a esta población en función de la formación profesional o está fallando en el diagnóstico.

El dato más importante dentro del grupo de jefes y jefas, siendo el 33% de los jefes de hogar de ésta población, es que hay una sobreexplotación familiar muy importante. La mayoría tiene que trabajar por fuera, sostener económicamente al hogar y al mismo tiempo trabajar en la reproducción doméstica.

Silvia Léporre: Por otra parte, cuatro de cada diez tienen déficit de comprensión verbal. ¿Cómo van a poder ayudar a sus chicos en las cuestiones escolares si ni siquiera ellas comprenden? Es un grupo al cual habría que capacitar para que puedan ser buenas mamás, en todo sentido, en la lectoescritura, la educación sanitaria, las pautas de crianza en lo que se refiere a darles de comer, bañar a sus hijos, etc.

Agustín Salvia: La idea del aislamiento es muy importante, a nivel de los mayores pobres, son sectores muy aislados.

Silvia Lépole: El 64% no tiene a quien recurrir para contar sus cuestiones personales. No tiene apoyo emocional. La mitad no cuenta con gente para resolver problemas. Un 35% no puede comprar medicamentos o ir al médico por razones económicas, porque no todo el mundo tiene PAMI. El 34% está obligado a trabajar o buscar trabajo. Más del 40% no recibe jubilación, pensión, ni ninguna otra asistencia social de los programas actuales. Un 68% presenta graves deficiencias de comprensión verbal, lo cual implica que a veces no puedan ni aplicar para un programa social, porque no saben cómo hacerlo, no entienden el formulario.

“La mayor inmoralidad consiste en que la sociedad tiene los recursos sociales, económicos y humanos para que estas injusticias, desigualdades y condiciones de indignidad no ocurran.”

Seis de cada diez no siente que tenga sentido su vida; es muy triste. El 10%, o sea uno de cada diez de estos viejitos pobres, dice haber pensado en suicidios.

Agustín Salvia: Desde una mirada más integradora, la deuda social se compone de estas privaciones que afectan y ponen en riesgo a la vida, pero también a la dignidad

humana y a las capacidades de florecimiento. No se trata sólo de asignar una serie de bienes y servicios, este sería el problema para que bajen los indicadores de pobreza económica. Tampoco sería suficiente generar demanda de empleos o trabajos y que baje la tasa de desempleo porque la gente consiga trabajo, no importa su calidad, sino que el problema tiene un horizonte mayor: La mayor inmoralidad consiste en que la sociedad tiene los recursos sociales, económicos y humanos para que estas injusticias, desigualdades y condiciones de indignidad no ocurran.

Siendo Argentina un país rico en el contexto latinoamericano, incluso a nivel regional e internacional en términos relativos, es sorprendente que ocurran hechos de esta naturaleza. Las intervenciones públicas y privadas tienen que estar coordinadas y saber hacia dónde apuntar, producir una movilización de los recursos locales y de sinergias externas. Se debería pensar no sólo atender urgencias sino sus causas porque sino nos convertimos en proveedores de atención permanente de las urgencias. Sin embargo la mayor cantidad de las políticas están dirigidas a atacar las consecuencias, las manifestaciones de los problemas.

“La problemática en su conjunto no significa que hayan viviendas, escuelas u hospitales sino que se garanticen las condiciones de desarrollo humano y social.”

Hay dos lógicas, una que tiene que ver con el déficit de profesionales y técnicos capaces de llevar adelante adecuados diagnósticos y políticas. El Estado Argentino quedó vaciado, debilitado, en este proceso en el que se fortalecieron, en las políticas de los noventa, los programas focalizados y no se generó un cambio estructural de las condiciones. Se aprendió a impulsar políticas focalizadas pero no a realizar una planificación del desarrollo social. Otro problema tiene que ver con una débil articulación entre el poder político y el campo profesional, universitario, académico, científico. Esa débil articulación hace que el capital y los conocimientos no se implanten ni instalen como tema-problemas ni se lleven adelante tecnologías, herramientas para su solución. Hay dos lógicas: la del poder y la académica. La del poder no requiere de controladores. Mientras menos vigilancia social y académica haya, más tranquilo se comporta el poder político. También hay una responsabilidad del campo académico. Obviamente quien debe convocar, es el poder político, el Estado.

En segundo punto, resulta necesario contar con políticas universales que al mismo tiempo sean compensatorias. Primero porque, por ejemplo en educación, no llega la misma educación a todo el mundo, ni se recibe de la misma manera. Hay condiciones de partida distintas. Se requiere de las políticas universales pero también compensatorias. La intervención debería ser territorial, coordinada y multidimensional, en donde distintas ventanillas atacaran la problemática en su conjunto y no ya la manifestación de un problema en particular. La problemática en su conjunto no significa que hayan viviendas, escuelas u hospitales sino que se garanticen las condiciones de desarrollo humano y social. Lo interesante es pensar en políticas que generen mayores articulaciones y efectos sinérgicos.

La inversión social más importante debe estar apuntando hacia las nuevas generaciones. Esos niños de hoy tienen que ir convirtiéndose en ciudadanos para poder ser mañana transformadores de su mala realidad presente. Modificar las consciencias, las voluntades de las personas no es fácil, no hay que ejercer violencia simbólica sobre ellos, son procesos de socialización. No hay que esperar a los 20 o 30 años para formar ciudadanos y hayan condiciones de empobrecimiento humano que limiten sus posibilidades de desarrollo.

Mónica Camisasso: Desde la inversión social privada consideramos que tenemos una ventaja, entre comillas, que es poder disponer de recursos privados para bienes públicos en donde se pueden desarrollar experiencias, políticas y programas innovadores que luego puedan multiplicarse y replicarse a nivel de la política pública. Por ejemplo, un dato observado tenía que ver con dónde almorzaban los niños de lunes a viernes y la respuesta mayoritaria en el estudio indicó que ocho de cada diez lo hacen en sus casas. Esto nos sorprendió e interpeló en tanto teníamos la idea de que la mayoría de los niños, de estratos socioeconómicamente bajos, estaban aún asistiendo a comedores. Se venían desarrollando respuestas tanto de los programas de inversión privada como desde el Estado en torno al fortalecimiento de comedores comunitarios o escolares. En este sentido nos preguntamos si no era el momento de pensar en políticas más integrales de atención a la familia, ya que el niño hoy está transcurriendo la mayor parte de su vida en su casa. El otro dato a destacar que surge es el hogar como el espacio más habitado para lo lúdico. Todo esto nos llevó a replantearnos nuestras intervenciones, qué estábamos fortaleciendo y habilitando como espacios de recreación y uso del tiempo libre en los niños. Qué características tienen estos espacios, qué oferta se les está brindando, si son o no integradores e inclusivos, etc. Porque muchos de nuestros apoyos y donaciones tienen que ver con construir un centro comunitario en una comunidad pobre donde se generan actividades importantes a nivel de recreación y de tiempo libre, pero siguen siendo espacios ubicados en el mismo centro donde están asistiendo los niños del mismo sector. Otro dato que tomamos como referencia es que el 50% de los niños hoy no está asistiendo a un centro infantil o jardín maternal, y aquí nos planteamos dos cosas. Por un lado, seguramente estemos apoyando a determinados centros maternos con lo cual nos preguntamos cómo contribuíamos con su fortalecimiento y con la posibilidad de que accedan los niños que hoy no lo hacen; y cómo vincular esto con lo que reconoce la nueva Ley de Educación como obligación del Estado en torno a la posibilidad de crear y mantener estos centros. Nos preguntamos cómo podemos, desde

“Nos preguntamos cómo podemos, desde nuestras intervenciones, generar ciudadanía a nivel de demandarle al Estado lo que él mismo refleja y especifica como obligaciones en la nueva Ley de Educación.”

nuestras intervenciones, generar ciudadanía a nivel de demandarle al Estado lo que él mismo refleja y especifica como obligaciones en la nueva Ley de Educación. Hemos sistematizado a partir de los datos del Barómetro una serie de información, pero surgen nuevos interrogantes que nos desafían a todos a seguir respondiendo.

Agustín Salvia: Se necesita voluntad política para modificar las cosas. También una sociedad que reclame esa modificación y demande ese tipo de cambio. Si eso no es un problema, el poder político seguirá racionalizando la construcción de poder bajo los recursos que tiene, escasos, limitados, pero racionalizando según sus prioridades. Mover a los aparatos del Estado, por buena voluntad que tenga un Presidente, Secretario, Ministro o Director, implica enfrentar a una estructura acorralada y defensiva.

Una idea que sería bueno retomar, según el punto de vista de lo posible, es trabajar desde lo local. Encontrar una adecuada plataforma institucional y una política institucional, en un Municipio, con actores locales que presionen y se movilicen para llevar adelante políticas integradoras, territorialmente focalizadas. Eso parece más factible que querer modificar desde arriba toda esta estructura. Estas experiencias son buenas de realizar, articulaciones entre el poder político local y fundaciones. O intervenciones sociales desde distintas fundaciones que pudieran atacar un problema de manera articulada y coordinada en una misma localidad, municipio y luego mostrar esas experiencias piloto posibles y de alto impacto. Esto va creando las posibilidades de instalar estos temas y discutirlos de otra manera con el poder político, ya a niveles más altos.

Por último, nos interesaría mucho poder ampliar este estudio, hacerlo cada vez más representativo pero eso tiene que ver con los recursos. En la medida que consigamos apoyo se avanzará en cuanto a enriquecer este instrumento mediante una mayor representatividad. Hay desafíos pendientes, por ejemplo, incorporar la problemática rural que es muy distinta y de la que no se sabe absolutamente nada. Obviamente cuanto más podamos incorporar, mejor. También deberíamos pensar cómo vamos generando muestras representativas de problemáticas o de grupos poblacionales problemáticos o vulnerables.



BERNARDO KOSACOFF

Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL-Naciones Unidas). Profesor titular de Política Económica en la Universidad Nacional de Quilmes (desde 1993). Autor de importantes libros sobre desarrollo económico.



Disertación de Bernardo Kosacoff

EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y LOS NUEVOS DILEMAS ECONÓMICOS¹

Hacia mediados de 2008, en un marco macroeconómico que se mantiene expansivo, está planteado el tránsito de la fase de recuperación hacia un sendero sostenible de crecimiento. El PIB acumuló un aumento del 52% entre el 2002 y el 2007. Este fuerte repunte en un intervalo de cinco años sin chocar con una restricción externa o de financiamiento del sector público constituyó un fenómeno inusual para la experiencia argentina². La tendencia hacia la normalización económica permitió la recuperación de los niveles de actividad y la notable creación de puestos de trabajo. La evolución de empleo y de las remuneraciones indujo a una reducción de los aún elevados índices de pobreza e indigencia. La recomposición del proceso de inversión fue mayor de lo esperado. La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial son superavitarios. Se generó un notable proceso de acumulación de reservas internacionales.

Asimismo, el contexto internacional, está evidenciando un conjunto de turbulencias, que son negativas para el país. Sin embargo, su transmisión en el canal financiero es mucho menor que en las crisis del pasado reciente y nos siguen mostrando un escenario muy favorable por la subas de las materias primas, generando temporalmente una ventana de oportunidad. La Argentina es hoy una economía abierta, en la cual las exportaciones más las importaciones representan un 45% del PIB, esto es, más del doble que a principios de los noventa.

Sin embargo, al comparar los indicadores económicos y sociales actuales con los vigentes en la década del setenta, se verifica el enorme desafío que debemos asumir para recuperar el bienestar, la equidad y la dignidad del conjunto de la

¹ Charla actualizada al momento de edición de la presente publicación.

² Para un análisis de este período ver: "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007", Bernardo Kosacoff (Editor), CEPAL-Naciones Unidas, Buenos Aires, 2008.

población. Desde 1975 a 2007, el PIB por habitante creció a una tasa anual del 0,6% anual y se generaron 19 años del crecimiento del nivel de actividad y 14 años de crisis, desempeño que evidencia el estancamiento y la extrema volatilidad en un contexto de creciente heterogeneidad y exclusión social.

La consistencia entre el crecimiento de la oferta y la demanda agregada y el mantenimiento de los excedentes externos y fiscales, es uno de los desafíos centrales para el diseño de la política económica. Este objetivo, involucra el afianzamiento de los flujos de ahorro, inversión y de exportaciones y el establecimiento de patrones distributivos socialmente aceptados. Asimismo, debería estar asociada a una dinámica de cambio estructural, que en esencia genere más y mejor riqueza, con una pauta distributiva progresiva, en un contexto de creciente cohesión social.

Las condiciones de la economía argentina en el 2008 plantean desafíos muy distintos a los existentes a la salida de la Convertibilidad. Fueron surgiendo nuevos dilemas para la política económica, que han recreado recientemente expectativas negativas sobre la evolución de la economía. Entre ellos se destacan las cuestiones de inflación y de la oferta energética adecuada, que requieren de acciones concretas para desactivar expectativas inflacionarias, dar credibilidad a la información pública y garantizar la infraestructura que acompañe el crecimiento. El largo conflicto con la cadena agroindustrial desatado por el tema de las retenciones; la evidencia de algunos signos de la desaceleración del crecimiento; la revaluación del peso; la salida de depósitos del sistema financiero; la suba de la tasa de interés; el incremento de los subsidios, su peso creciente en los gastos públicos y la distribución federal de los recursos públicos; son algunos de los temas coyunturales, que plantean dudas sobre un posible cambio del modelo económico y aún, más preocupante, si es necesaria una nueva crisis para su resolución. Actualmente hay margen para el manejo de estos nuevos dilemas, que obviamente el simple paso del

tiempo no los resolverá, y que se requiere de su reconocimiento y de la implementación de políticas para su resolución. Evitar la crisis, cuando hay margen técnico para lograr soluciones consistentes, es esencial para no caer nuevamente en procesos de fuerte destrucción de capital social y efectos distributivos regresivos.

“Evitar la crisis, cuando hay margen técnico para lograr soluciones consistentes, es esencial para no caer nuevamente en procesos de fuerte destrucción de capital social y efectos distributivos regresivos.”



Desde la microeconomía el panorama es totalmente diferente a la situación del final del ocaso de la Convertibilidad. En el periodo expansivo de 1996-97, las empresas implementaron fuertes procesos de inversión con aumentos de su financiamiento, en su mayor parte en contratos en dólares. El largo periodo de crisis y estancamiento de los cuatro años siguientes, determinaron retornos muchos menores a los esperados y la combinatoria de deflación de precios con suba de la tasa de riesgo país asociada a la inconsistencia macroeconómica, generaron incrementos notables de sus deudas con cierres de empresas y patrimonios netos negativos. Este panorama se extendía al conjunto empresarial independiente de sus capacidades competitivas, siendo paradigmática la situación de los campos de la pampa húmeda hipotecados, luego de haber generado ese sector uno de los desempeños más exitosos internacionalmente de ganancias de competitividad.

En el cambio del régimen económico se verificaron modificaciones cualitativas muy significativas. En términos financieros, la pesificación asimétrica, las posibilidades de pagar deudas morosas con títulos públicos reconocidos al 100% , la reducción de la cadena de pagos de 180 días promedio a 7 días y la recomposi-

“Esta nueva situación financiera, en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda por cinco años, con reducción de costos salariales y operativos, precios internacionales favorables, mejoras de la productividad, plena utilización de la capacidad instalada y tasas de interés real negativas, implicaron márgenes de rentabilidad muy significativos, que fueron disminuyendo a través del tiempo...”

ción del flujo de los negocios generaron condiciones de saneamiento financiero, fondeo de la inversión con recursos propios y reducción de costos. La resolución de la deuda de las empresas con el exterior sin instrumentos de subsidios a través de políticas públicas, ha sido uno de los indicadores más positivos. Mecanismos de aportes de capitales, reestructuraciones patrimoniales, acuerdos de quita privados y mejora de los flujos domésticos, permitieron su reducción en más de 30 mil millones de dólares, generando actualmente niveles de endeuda-

miento privado menores a los vigentes en los mejores niveles de la década de los años noventa. Esta nueva situación financiera, en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda por cinco años, con reducción de costos salariales y operativos, precios internacionales favorables, mejoras de la productividad, plena utilización de la capacidad instalada y tasas de interés real negativas, implicaron márgenes de rentabilidad muy significativos, que fueron disminuyendo a través del tiempo, a medida que se verifica una tendencia creciente de la actualización de los costos. Actualmente, la casi totalidad de las empresas se encuentra con márgenes positivos, pero en retroceso.

Uno de los temas relevantes es la creación de empresas. Durante la etapa final de la Convertibilidad el cierre de firmas fue muy superior a la creación de nuevas empresas. Durante los últimos cinco años se verifica un comportamiento inverso. A título de ejemplo, el número de establecimientos industriales formales en 1996 eran 57.000, en el 2002 se redujo a 46.000 y en el 2006 aumentó a 53.000. Esta tendencia es muy positiva, pero vale la pena observar que todavía no alcanzamos la cantidad de empresas de una década atrás y la tasa de creación de nuevas empresas –medida en términos de la población económicamente activa– es la mitad de la de Brasil y un 40% de la de USA. Más dramática es la verificación del mal clima de negocios de los últimos 20 años, que se manifiesta en el reducido número de nuevas bases productivas en el país. Sobre un stock de 400.000 empresas existentes en el país, es difícil individualizar 20 casos significativos de nuevas

(“*green field*”) grandes empresas argentinas. En contraposición son casi 1.000 las empresas que han vendido su posición de mercado en procesos de fusiones y adquisiciones, preferentemente a filiales de corporaciones transnacionales y recientemente a empresas latinoamericanas, en particular brasileñas. Como resultado de ello, la base empresarial nacional ha quedado muy debilitada. Una empresa debe transitar varias décadas para consolidar sus capacidades competitivas, a través de rutinas y aprendizajes de largos procesos evolutivos y las firmas no se crean de un día para el otro. La presencia internacional es determinante en nuestra estructura productiva. Existen evidencias de que su localización en la Argentina es viable con el desarrollo de valor y capacidades tecnológicas insertas en las cadenas globales de valor de sus casas matrices. Pero este fenómeno es incipiente y sería deseable su mayor difusión para mejorar la calidad de su presencia, en términos de su contribución al desarrollo y creación de empleo.

En este contexto, un aumento adicional de la inversión es la clave. La considerable suba del consumo contribuyó significativamente a la suba de la demanda interna. La inversión en equipo durable de producción superó en 2006 los niveles máximos previos. Se observó una elevación apreciable en la capacidad de producción, en el sector manufacturero en particular. La prolongación de la fase de rápidos crecimientos fue dirigiendo la atención hacia la consistencia entre la evolución del gasto y de la capacidad de oferta. La respuesta empresarial a una demanda sostenida, con plena utilización de la capacidad instalada, puede estar asociada a ajustar más por precios que por cantidades, y a su vez por abastecerse vía importaciones más que por inversiones. Poner todos los incentivos y disminuir las incertidumbres para fortalecer el proceso de inversiones es uno de los pilares de un desarrollo sustentable. Invertir significa tomar una decisión en el presente que compromete el futuro. Significa un hecho trascendental en la estrategia empresarial en el cual se adquieren maquinas y equipos específicos que no tienen otra posibilidad de uso por más de dos décadas; que requieren simultáneamente el reclutamiento y calificación de los recursos humanos; desarrollar capacidades tecnológicas; insertarse en los mercados internacionales; crear y fortalecer

“En este contexto, un aumento adicional de la inversión es la clave. La considerable suba del consumo contribuyó significativamente a la suba de la demanda interna.”

firmas proveedoras; disponer de energía; entre otros factores, lo que requiere a su vez de disponer de un mercado de capitales que le brinde el financiamiento a largo plazo. Asimismo, las firmas poseen actualmente márgenes normales, evaluando en la toma de la deci-

sión de inversión el flujo de ingresos futuros en las próxima década a valores presentes, para lo cual deben tener la información sobre la evolución en términos reales del tipo de cambio, los salarios, la tasa de interés, etc. En cambio, la decisión de importar es mucho menos incierta. Los agentes económicos han desarrollado un profundo proceso de aprendizaje en las últimas tres décadas de la mejor manera de importar; el ciclo se cierra en pocos meses, el capital propio es suficiente, no deben reclutar mano de obra ni asociarse con proveedores ni demandar más energía.

Invertir significa difundir externalidades positivas a través de la generación de riqueza, empleo y capacidades. La Argentina es hoy una economía abierta. Es muy bueno tener una economía abierta que posibilite importar, pero deben establecerse adecuadamente las reglas de juego y ponerse los incentivos para hacer pre-

“Es muy bueno tener una economía abierta que posibilite importar, pero deben establecerse adecuadamente las reglas de juego y ponerse los incentivos para hacer prevalecer el desarrollo de las capacidades empresariales en la producción de bienes y servicios.”

valecer el desarrollo de las capacidades empresariales en la producción de bienes y servicios. Generar las condiciones sistémicas para la inversión está asociado a tener bien alineados los precios macroeconómicos, disminuir los costos de transacción, profundizar y desarrollar los instrumentos de financiamiento a largo plazo y mejorar el modelo de la organización industrial. En este último aspecto, es necesario transitar una dinámica de cambio estructural

aún ausente, en la cual se desarrollen proveedores especializados, se fortalezca la infraestructura —en particular la energía—, se califiquen permanentemente los recursos humanos, se fortalezcan los desarrollos tecnológicos, entre otros factores. Las experiencias exitosas muestran que la articulación de los esfuerzos privados y los instrumentos de política pública juegan un papel central para generar las condiciones de inversión.

El país tiene posibilidades de transitar la próxima década sin pasar por una nueva crisis. Las condiciones macroeconómicas, del escenario internacional y de las empresas son un punto de partida muy positivo. Pero la agenda a tratar es un desafío colectivo de gran magnitud. La tendencia hacia un país con mayor equidad social requiere de un fortalecimiento de las capacidades empresariales, para

que conduzcan un proceso de cambio estructural hacia un patrón de especialización basado en la producción de bienes y servicios con una mayor intensidad tecnológica, de la calificación de los recursos humanos y de una pauta distributiva crecientemente progresiva.

La especialización productiva

Nuevos enfoques de la teoría económica nos enseñan que el crecimiento de largo plazo se explica en gran medida por la capacidad que tienen las economías para generar e incorporar conocimientos y tecnologías. En este sentido, resultan elementos clave la educación y el entrenamiento de la mano de obra, los cambios en la organización de la producción y la calidad institucional. Se trata, en suma, de desarrollar capacidades locales para cerrar las brechas de productividad que separan a los países de la región de las naciones avanzadas. La competitividad depende de manera significativa de la articulación de las diversas etapas de producción y comercialización: desde el insumo básico hasta el consumidor final. Para ello, es preciso generar y fortalecer las redes productivas. Y eso se logra estableciendo eslabones entre proveedores y cadenas de comercialización, coordinando inversiones y promoviendo mejoras de calidad a través de la interacción entre firmas y la identificación en forma conjunta de adelantos productivos. La conformación de estas redes productivas tiende a romper con los falsos dilemas de la empresa grande **versus** la PyME y del sector agropecuario **versus** la industria o los servicios.

En general, las acciones emprendidas hasta ahora por los distintos países para aumentar la competitividad de sus economías procuran atacar de modo directo los denominados “factores precio” (costo del capital, laboral, impositivo, tipo de cambio). Sin embargo, no consideran aquellos elementos que la hacen sustentable en el mediano y largo plazo y que resultan ser clave para el crecimiento sostenido,

“La conformación de estas redes productivas tiende a romper con los falsos dilemas de la empresa grande versus la PyME y del sector agropecuario versus la industria o los servicios.”

como las políticas que favorecen la innovación tecnológica, la coordinación de inversiones, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional. Es decir, las variables que se conocen como

“¿Cómo actuar en un escenario tan complejo? En principio, por las características y la trayectoria de la economía argentina, las ventajas a explotar estarán asociadas, en mayor proporción, a la disponibilidad de recursos naturales y a la calificación de recursos humanos...”

“no precio” de la competitividad. En este marco hay que inscribir las políticas productivas de un país de desarrollo intermedio como la Argentina, que debe superar a la vez restricciones económicas y sociales

El cambio, no obstante, requiere una orientación muy precisa. Cabe recordar que las reformas estructurales de los años noventa, si bien

redefinieron el modo de funcionar de la economía y de sus principales instituciones, no modificaron el carácter espasmódico de la dinámica de crecimiento de largo plazo ni resolvieron los desequilibrios, largamente acumulados en el ámbito externo, fiscal, y en el sector de asignación y aprovechamiento de recursos. La caótica salida del régimen monetario y cambiario, durante esa década, profundizó esos desequilibrios, cuyas consecuencias sociales se manifiestan esencialmente en dos planos: el deterioro de los ingresos y de las condiciones de trabajo y la heterogeneidad y desarticulación del desarrollo productivo. La sustentabilidad de un esquema de crecimiento a largo plazo requiere atender de modo prioritario ambos aspectos.

Ahora bien, ¿cómo actuar en un escenario tan complejo? En principio, por las características y la trayectoria de la economía argentina, las ventajas a explotar estarán asociadas, en mayor proporción, a la disponibilidad de recursos naturales y a la calificación de recursos humanos, factores que aún la distinguen del resto de los países de la región. En el caso de las actividades industriales, la estrategia a seguir podría sintetizarse en dos conceptos: especialización y diferenciación. En cuanto a los servicios, parece deseable y factible estimular el desarrollo de productos de alto valor agregado, relacionados con el conocimiento. Así, será conveniente priorizar aquellas medidas que contribuyan a reconstruir el entramado productivo, a mejorar la “calidad” de la inserción externa, a explotar las oportunidades y la complementariedad que ofrece el Mercosur, a consolidar el marco institucional de las políticas públicas y a fortalecer la capacidad de evaluarlas. Si se aprovechan las ventajas actuales y se estimulan las potenciales, se podrá contar con la masa crítica adecuada para comenzar a transitar el sendero de desarrollo planteado.

La Argentina es un país que posee abundantes recursos naturales. Además, en los últimos años se produjo un avance importante, no sólo en el sector agrope-

cuario, sino también en el energético, forestal, minero y pesquero. Este tipo de recursos aumenta la riqueza de un país y favorece las capacidades potenciales de progreso económico, pero no garantiza el crecimiento sostenido. El actual patrón exportador argentino refleja el grado de competencia que se alcanzó en las producciones basadas en esos recursos y en la fabricación de insumos básicos (aluminio, petroquímica y siderurgia). No obstante, también nos ilustra sobre el potencial aún no desarrollado. La posibilidad de utilizar los recursos naturales y los insumos básicos en cadenas productivas con mayor valor agregado, transitando al mundo de los bienes diferenciados, es una alternativa que permitiría superar algunas dificultades. Este avance sólo se puede generar mediante una fuerte articulación entre la base primaria y los servicios técnicos de apoyo a la producción, comercialización, distribución, logística, transporte e industria.

Poner el foco en la tarea pendiente no significa ignorar las innovaciones que incorporó la agricultura en los últimos tiempos. En efecto, durante la década de los noventa, en un marco de expansión de la oferta disponible de tecnologías y de transformaciones técnico-productivas, este sector experimentó en nuestro país un proceso de modernización y de crecimiento sin precedentes, que profundizó su internacionalización. Se verificó, entonces, el pasaje hacia una agricultura más intensiva, con una mayor utilización de productos fitosanitarios, la aplicación masiva de la fertilización y la adopción de ciertas técnicas como la siembra directa, lo que, en conjunto, permitió un aumento notable de la productividad y de los rendimientos. La introducción y rápida difusión de las semillas de soja transgénica a partir de mediados de la década hicieron posible una importante reducción de costos y la expansión del cultivo en todo el país. De este modo, se incorporaron, sólo con un breve retraso respecto de su lanzamiento en los países de origen, tecnologías de nivel internacional en los insumos y en la maquinaria. Paralelamente, se amplió la frontera agrícola y se modificaron la estructura de la industria y la organización de la producción.

“La posibilidad de utilizar los recursos naturales y los insumos básicos en cadenas productivas con mayor valor agregado, transitando al mundo de los bienes diferenciados, es una alternativa que permitiría superar algunas dificultades.”

Para desarrollar nuevas ventajas competitivas, la Argentina debe asumir una estrategia clara al respecto. El país tiene un enorme potencial en áreas tan diversas como biotecnología, **software**, química fina, instrumental científico, telemedicina, producción de bien-

“...el avance sostenido de un proceso de sustitución de importaciones requiere de oferta disponible y, especialmente, de una capacidad tecnológica generalizada y una trama productiva sólida.”

es culturales, publicidad, turismo receptivo, entre otras. Sin desconocer el impacto positivo que la salida de la convertibilidad tuvo sobre la competitividad-precio, un crecimiento importante de las exportaciones no basadas en ventajas naturales depende, fundamentalmente, de la concurrencia de atributos que maduran en un plazo más largo. Por otra parte, el avance sostenido de un proceso de sustitución de importaciones requiere de oferta disponible y, especialmente, de una capacidad tecnológica generalizada y una trama productiva sólida. En general, estos factores fueron particularmente descuidados en el modelo de reconversión productiva y social que prevaleció durante la década de los noventa, y más agredidos aún durante la prolongada recesión de los últimos años y los acontecimientos que marcaron la ruptura y salida de la convertibilidad.

El escenario internacional muestra la creciente relevancia asignada a las redes de conocimiento en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. En los últimos años, a la vez que se consolidó un nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento, avanzó la discusión sobre la competitividad de los agentes que actúan de manera interrelacionada, por oposición a la de quienes lo hacen en forma individual. En ese sentido, la revisión de trabajos recientes confirma la complejidad que supone el desarrollo de estas redes, en parte debido al carácter cada vez menos público del conocimiento y del proceso de aprendizaje que llevan a cabo los agentes. Las nuevas redes se caracterizan por una importante circulación de información y saberes específicos, no sólo entre quienes las integran sino, fundamentalmente, con firmas e instituciones que no pertenecen a ellas.

En nuestro país, esta discusión tiene importantes implicancias. A lo largo de los años noventa se profundizó la tendencia a la especialización de la estructura productiva en **commodities** y en bienes basados en recursos naturales, disminuyendo el peso de los productos intensivos en conocimiento. Este proceso de relativa primarización, junto con la insuficiente transformación del sistema institucional, la desconexión de la política tecnológica respecto de la demanda de los agentes y la debilidad de los sistemas locales explican el limitado desarrollo de las redes de conocimiento en la Argentina. Desde una perspectiva más amplia, la pronunciada distancia en relación con las comunidades que lideran el cambio técni-

co y tienen ventajas competitivas dinámicas en el plano internacional constituye una grave restricción para diversificar el patrón de especialización y para generar un sendero de crecimiento sustentable que tienda a disminuir las heterogeneidades y los niveles de inequidad que hoy prevalecen.

Desde ya, el debilitamiento o la ruptura de las cadenas productivas limita el desarrollo de procesos de aprendizaje, la demanda de recursos humanos calificados y la efectividad de la política tecnológica. En nuestro país la asimetría entre la dinámica de las firmas de distinto tamaño y el creciente abastecimiento de partes, materias primas y subensambles importados por las firmas de mayor tamaño han restringido las cadenas productivas y el desarrollo del proceso de aprendizaje en red. Esto afectó, especialmente, a las empresas de menor tamaño y a las firmas grandes que no integran redes internacionales. En este marco de conexiones “débiles”, no resulta sorprendente que las redes intensivas en conocimiento tengan un espacio reducido en la estructura productiva.

También, nos tiene que llamar la atención que los agentes productivos en la Argentina han cambiado. Han desaparecido el Estado como productor, se ha reducido el número de empresas nacionales –tanto grandes como Pymes– y aumentó notablemente la participación del capital extranjero dentro de la producción argentina. Las empresas transnacionales han incrementado su presencia inicialmente por las privatizaciones, después por la búsqueda de recursos naturales, luego en la concentración bancaria y al final en un notable proceso de adquisiciones –donde se vendieron alrededor de 800 posiciones de mercado de empresas nacionales–. El capital extranjero no es bueno ni malo en sí mismo, sino que va a depender de qué es lo que va a hacer en términos del desarrollo económico. Las reglas de juego que se pusieron generaron mucha eficiencia de recursos naturales, pero básicamente cuando hablábamos del sector transable estuvieron más orientadas a la búsqueda de rentas para atender un mercado doméstico, no a través de la generación de valor agregado o de innovaciones tecnológicas

“El camino es mejorar la ‘calidad’ de la participación del capital extranjero con el desarrollo de productos globales y fortalecer la base empresarial de grandes empresas nacionales y Pymes...”

, sino fundamentalmente a través de procesos de ensamblados o de simple importación de productos. El camino es mejorar la “calidad” de la participación del capital extranjero con el desarrollo de productos globales y fortalecer la base empresarial de grandes empresas nacionales y Pymes,

que potencien las economías de escala y especialización para recuperar los espacios territoriales y fortalecer las tramas productivas. El desarrollo de nuevas empresas es un elemento esencial para recrear el aparato productivo.

La tarea de construir el mercado –igualando las oportunidades, mejorando las capacidades, desarrollando las instituciones y replanteando el papel de la “empresa”– equivale a crear un nuevo entorno para fortalecer el progreso económico, mejorar la distribución de los ingresos y generar empleo decente, en el que el factor de competencia sea la calidad de la mano de obra y no los bajos salarios. Las políticas públicas deben recurrir a instrumentos distintos de los utilizados en el pasado y actuar como catalizadoras de los procesos de transformación, respetando algunos requisitos básicos sin los cuales perderían efectividad. El primero de ellos es adoptar una estrategia económica de irrupción en el mercado mundial; el segundo, garantizar la continuidad en el tiempo de los programas; el tercero, lograr coordinación y consistencia con el resto de las políticas públicas; y el cuarto, crear instancias institucionales del Estado y de la sociedad civil que operen como contrapesos para reducir el riesgo de captura rentística.



MARIO ROITTER

Investigador Titular del Área Sociedad Civil y Desarrollo Social en el Centro de Estudios de Estado y la Sociedad (CEDES), lugar donde trabaja desde el año 1995. Ha dirigido en numerosas investigaciones sobre organizaciones no gubernamentales y de la economía social, así como sobre inversión social empresaria. Ha escrito casos de estudio sobre cooperación entre empresas y entidades no lucrativas, para la Red de Aprendizaje sobre Emprendimientos Sociales (SEKN-CIS-Universidad de San Andrés). Es profesor del Posgrado en Gestión de Organizaciones No Lucrativas (Universidad de San Andrés-CEDES). Ha trabajado como consultor para diversas agencias internacionales, así como para fundaciones locales y del exterior.

CAROLINA AGREST

Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Belgrano, Argentina (2003). MSc Development Administration and Planning, Development Planning Unit, University College London, Reino Unido (2004). Investigadora contratada por el Área Sociedad Civil y Desarrollo Social, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) (2006-actualidad) y el Centro de Innovación Social, Universidad de San Andrés (2005-2008). Coordinadora de Programas, Fundación YPF (2006). Coordinadora de relaciones institucionales de la Unidad Fiscal Causa AMIA, Ministerio Público Fiscal de la Nación (2005-2006). Asesora en políticas sociales e institucionales, Defensoría General de la Nación (2000-2003). Entre 1998 y 2000 realizó trabajos voluntarios en instituciones gubernamentales y del tercer sector.



Disertación de Mario Roitter y Carolina Agrest

EMPRESA, FUNDACIÓN Y COMUNIDAD: VÍNCULOS Y ARREGLOS INSTITUCIONALES

Mario Roitter: Este trabajo que presentaremos fue encargado por RedeAmérica, y consiste en una investigación aplicada orientada a la identificación y conceptualización del abanico de posibilidades institucionales que una empresa o fundación pueden tener para establecer y viabilizar programas para desarrollo comunitario, y particularmente cómo se articulan los diferentes actores que intervienen en estos procesos de vinculación. Se pone especial énfasis en el desarrollo de base que es el paradigma que propone RedeAmérica como modelo de relación entre el mundo empresario y las comunidades.

Necesariamente el arreglo institucional operativo, el que finalmente se lleva al campo, tiene que tener algún grado de equilibrio entre lo que la empresa quiere, cree y piensa que puede y lo que la comunidad está esperando, deseando y pudiendo realizar. Es un proceso de ajuste dinámico, que se va enriqueciendo, actualizando y modificando. Es parte de los desafíos: tener un oído abierto y una mirada lo suficientemente acuciosa para ir detectando aquellas cosas que no se están adaptando a la realidad y generando los resultados esperados.

El esquema, como resume una matriz, tiene dimensiones y niveles. Un nivel que llamamos estructural, básicamente porque es relativamente estable. Otro político que es modificable, se va actualizando. Y un nivel operativo más contingente, es decir, que tiene variaciones asiduas en sus contenidos y en lo que en ese nivel acontece.

El nivel estructural, es el de carácter más permanente porque está compuesto por las dimensiones que hacen a la identidad por una parte de la empresa y a las características de su entorno, elementos que no varían de manera sistemática. Otra dimensión importante es el potencial impacto que tiene la empresa y la tercera dimensión es la motivación; el por qué se realizan ciertas cosas.

En la dimensión empresa y entorno hay dos subdimensiones: una que denominamos empresa y la otra entorno. En el caso de la empresa creemos que intervienen en este tipo de fenómenos, en alguna medida, el capital accionario y fundamentalmente los cambios que puedan acontecer en esa variable. El nivel político comprende la estrategia que la empresa quiere implementar en el campo.

Cada uno de estos niveles no tiene un carácter determinante sobre otro, pero sí de influencia. Hay un nivel estructural que incide, interviene, modela, condiciona al nivel político. Distintas estrategias se puede plantear una empresa de acuerdo a lo que es, a su identidad; a si tiene o no fundación, al entorno en el cual va a trabajar, etc. También el impacto y motivaciones de la empresa intervienen en estas cuestiones.

En la primera dimensión y en la subdimensión empresa las variables más importantes son el capital accionario y sus cambios. También el tipo de producto. No es lo mismo una empresa que fabrica y vende camisas, que una del sector petroquímico, por ejemplo. El tipo de desafío de una y otra es diferente. El tipo de actores con los cuales se vincula son diferentes, tanto sus proveedores como sus clientes. Y los desafíos que se le plantean a una y otra empresa, en sus relaciones con la comunidad, necesariamente van a tener que adaptarse a esas características y a las del mercado donde opera; si es una empresa local, regional o internacional. El tamaño de la compañía también incide y debe tener relación a lo que representa para la comunidad que la rodea. Otro aspecto a tener en cuenta es si la empresa está sola en ese lugar o existen otros actores empresarios que operan allí. Porque eso también establece diferencias en la estrategia y en lo que

“Hay un nivel estructural que incide, interviene, modela, condiciona al nivel político. Distintas estrategias se puede plantear una empresa de acuerdo a lo que es, a su identidad; a si tiene o no fundación, al entorno en el cual va a trabajar, etc. También el impacto y motivaciones de la empresa intervienen en estas cuestiones.”

le va a demandar el medio ambiente donde está operando. El tipo de localización también es muy importante: si una empresa está ubicada en el centro de una trama urbana o si lo está en una zona periférica o en una pequeña localidad. Todo este tipo de cuestiones hacen al vínculo con la comunidad. De hecho, en uno de los casos estudiados, el de Las Marías, la empresa prácticamente creó ese asentamiento urbano. Entonces, lógicamente es una empresa que



tiene una estrategia muy diferente a la que tiene una compañía que llega a un lugar donde hay una población que ya existe, con servicios sociales, etc.

También hay que tener en cuenta si los habitantes de la localidad son además los propios empleados de la compañía.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil hay que ver cuáles operan en ese lugar, si son de ahí o tienen dimensión nacional pero trabajan también en esa zona; y sin duda hay que tener en cuenta al sector público que interviene necesariamente en los arreglos institucionales y es un actor de muchísima importancia. Algunas empresas quisieran tener mayor vinculación y no la tienen, y otras, por ahora han decidido no tenerla pero lo cierto es que el actor está allí y es un dato importante de la realidad. Y también, por supuesto va a influir sobre la estrategia para intervenir en ese lugar específico.

Con respecto al potencial impacto de la empresa, lo dividimos en dos subdimensiones: una ambiental y una social. El impacto no solamente real sino también

potencial. Porque una compañía, por ejemplo petroquímica puede tener todos los sistemas de tratamiento de afluentes y de filtros para evitar la contaminación y sin embargo la comunidad estar percibiéndola como una empresa que contamina. También es real que intervienen muchos factores, por ejemplo en el Polo Petroquímico de Bahía Blanca existen una equis cantidad de empresas, algunas con mejores procesos de cuidado del medio ambiente y otras peores. Sin embargo, para las comunidades que rodean el Polo, son todas las empresas las que contaminan, cuando en realidad tal vez sean sólo algunas las que lo están haciendo. Sin embargo para el conjunto de organizaciones que operan en el lugar el desafío es colectivo. De hecho, ha habido iniciativas también conjuntas de las empresas del Polo Petroquímico de Bahía Blanca.

Entonces, tanto lo real como lo potencial –y las percepciones de la comunidad– a veces no coinciden con lo que efectivamente acontece en relación a una planta o empresa.

Dentro de la subdimensión social está el tiempo de inserción en la comunidad, no es lo mismo una empresa que recién llega que una que hace 50 años que está en el lugar...

La empresa es un actor social de relevancia en su entorno y por lo tanto tiene un impacto lo que haga. Por ejemplo, si la empresa decide reducir su personal, hay un impacto en esa comunidad, en términos de generación de ingresos, de la dinámica económica del lugar. Esto es un punto importante a considerar.

En la tercera dimensión del nivel estructural, vemos los aspectos motivacionales. Estos pueden ser formalizados en políticas de la empresa y éstas a su vez pueden variar ante cambios en el paquete accionario. Esto está relacionado con el contexto local, con liderazgos individuales de la empresa, etc. Y esas motivaciones generan hechos y efectos en la comunidad. También la disponibilidad de fondos hace que las compañías o las fundaciones decidan realizar o cambiar estrategias a partir de contar con recursos externos o conjuntos.

“Entonces, tanto lo real como lo potencial –y las percepciones de la comunidad– a veces no coinciden con lo que efectivamente acontece en relación a una planta o empresa.”

Estas tres dimensiones de alguna manera condicionan estas otras tres dimensiones del nivel

“La definición de estrategia depende de los actores que la definan y qué tanto y en qué momentos participan de la misma la fundación o la empresa, los actores locales, las organizaciones sociales del lugar, el sector público, etc.”

político. Lo hemos denominado nivel político porque tiene que ver con la política que se da la compañía y/o la fundación en relación a esa o esas comunidades.

La definición de estrategia depende de los actores que la definan y qué tanto y en qué momentos participan de la misma la fundación o la empresa, los actores

locales, las organizaciones sociales del lugar, el sector público, etc. Es una cuestión que tiene que estar definida y entendemos que, en la medida que estas acciones quieran tener sostenibilidad en el tiempo, tendrán que estar alineadas con los factores estructurales. Es decir, con lo que es la empresa y su ambiente.

Luego están los temas típicamente organizacionales: qué tipo de arreglo va a haber internamente, de qué se encarga la fundación, de qué la empresa, de dónde van a venir los recursos, cuál es la capacidad operativa con la que cuenta cada uno de los actores, qué puede hacer y qué no cada uno, qué tan concentradas van a estar las funciones de seguimiento y acompañamiento, quién hace este proceso, qué grado de formalización de la coordinación interna existe y qué nivel o quién es el que toma las decisiones: la alta gerencia de la compañía, un área específica, el Gerente de Relaciones Institucionales, el Gerente de Asuntos Públicos, Recursos Humanos, Recursos Humanos en combinación con la Fundación, en fin, todo este tipo de arreglos en lo organizacional tienen que estar lo más claro posible para que el vínculo con la comunidad funcione de manera aceptada.

Otro aspecto fundamental a definir, en el plano político, es aquello en lo que se va a trabajar, con quién y de qué manera. Hay una subdimensión geográfica que pretende definir comunidades. Puede haber una comunidad contigua, es decir que rodea a la compañía, una relación de emplazamiento que es en general el área en donde está ubicada. La comunidad puede ser, por ejemplo, sólo los niños que están en ese conglomerado urbano o en esa comunidad contigua. Es decir, ahí tenemos una focalización de tipo grupo-meta que interviene o recorta lo que es la focalización geográfica. Y el eje temático también, con lo cual hay una focalización que tiene que ver con las dimensiones geográficas, temáticas y etarias, que son generalmente las que se consideran a los efectos de establecer un foco.

Ahora bien, una determinada empresa con sus características y con una estrategia definida, tiene que poner esto en terreno, a nivel operativo. Hay que definir un programa de acción, establecer quiénes son los actores que van a operar en la toma de decisiones, en el día a día, el proceso de planificación de las acciones que se van a desarrollar, los recursos que aportan, de la empresa, de la fundación, de otros actores, de la propia comunidad, de otras fundaciones, del gobierno local, en fin, hay un plano de lo financiero que tiene que estar en operativo, en el campo.

Luego establecer quién ejecuta, por supuesto esto tiene que estar definido en la estrategia, si se va a intervenir solos o con una Ong que trabaja en el lugar o que se trae de otra zona del país porque se considera valiosa su experiencia. Luego viene el proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Finalmente hay que ver el plano dinámico, es decir, quiénes son los actores participantes y los factores que motivaron la constitución del vínculo. Ahí hay diferentes casos, organizaciones que vienen trabajando con Ongs del lugar desde hace 20 años y quieren seguir trabajando con esos mismos actores. Si se quiere empezar un programa nuevo, se recurre a nuevas entidades; eso requiere de un proceso de ajuste, de adaptación, de mutuo conocimiento que tiene que ser tomado en cuenta. Cuál es el objeto de la colaboración, en qué se va a colaborar, en qué no, cómo se distribuyen los roles, cómo se formaliza el vínculo y se establecen o no contratos, etc. En fin, los recursos que finalmente se movilizan y los distintos canales de participación que se abren. Este último tema es uno de los más importantes sobretodo en relación a la perspectiva del desarrollo de base que pretende promover RedeAmérica en la cual se pretende no trabajar con beneficiarios pasivos sino con actores activos que participan. Esto requiere

“Si se abre la participación y se le pide a la gente opinión, luego no se puede decidir algo que no haya resultado del proceso de planificación. La comunidad sabe cuáles son las reglas del juego y va a tratar de establecer allí prioridades sobre la base de un criterio establecido.”

ser planificado y tener muy en claro qué canales de participación se abren y las reglas del juego que se establecen. Si se abre la participación y se le pide a la gente opinión, luego no se puede decidir algo que no haya resultado del proceso de planificación. La comunidad sabe cuáles son las reglas del juego y va a tratar de establecer allí prioridades sobre la base de un criterio establecido.

“Los arreglos institucionales no son fijos, sino que son procesos dinámicos que hay que ajustar.”

Carolina Agrest: La última de las dimensiones clave es la de resultados obtenidos e impacto en la comunidad.

Los arreglos institucionales no son fijos, sino que son procesos dinámicos que hay que ajustar.

Lo rico que propone este esquema analítico es que permite visualizar la lógica que articula las características propias del contexto social de la empresa o fundación con la estrategia y foco que se ha adoptado. Y permite percibir la manera en que los aspectos estratégicos influyen en el plano operativo.

Finalmente permite pensar estratégicamente la forma de abordar los desafíos que le implica a una empresa vincularse con su entorno pero siempre desde los rasgos propios que la caracterizan. Es decir, partiendo del nivel estructural.

Mario Roitter: Cada situación requiere de una adaptación específica y este esquema analítico permite hacer un chequeo de estas variables y quizás sea un elemento de ayuda para la propia práctica.

Las experiencias abordadas han sido cuatro: Grupo Arcor, Grupo Las Marías, Minetti y Tenaris Siderca.

No se ha analizado, ni tomado en cuenta todo lo que hacen cada una de estas empresas en diferentes lugares. Tratamos de encontrar una cierta variabilidad de situaciones. No es lo mismo la característica de cada una de estas empresas en cuanto a lo que producen, a sus características desde el punto de vista del grupo accionario, de su historia, de sus entornos, etc. La idea fue incluir dos organizaciones que estuvieran al momento de realizar el estudio dentro de RedeAmérica y dos externas. No se trata de una muestra, fueron elegidas cada una por distintas características.

Los resultados están agrupados por niveles. En el nivel político no hay una mejor estrategia, cada uno de los casos se ha dado la suya propia y hecho ajustes en el tiempo. No todas tienen la misma distribución de tareas entre empresa y fundación. Hay casos donde la empresa es determinante y la fundación acompaña. Hay otros, de liderazgo compartido. Hay un caso de liderazgo concentrado y también casos de liderazgo indiferenciado, es decir que, al menos para los acto-

res sociales que participan de estos procesos no hay una diferencia grande entre la fundación y la empresa: todo el mundo tiene la idea de que es un actor empresario que está presente. Tampoco existe una diferenciación tan fuerte hacia el interior porque sino también sería percibida externamente.

En cuanto a la participación de actores sociales y del sector público, encontramos que participaron limitadamente en la definición de la estrategia.

Ahora bien, a veces se plantea como si fuera una dicotomía la cuestión inversión social vs. donaciones, y no existe tal cosa como un proceso etapista, donde la primera etapa son las donaciones, luego viene un programa, y por último una

“...a veces se plantea como si fuera una dicotomía la cuestión inversión social vs. donaciones, y no existe tal cosa como un proceso etapista, donde la primera etapa son las donaciones, luego viene un programa, y por último una inversión social estratégica; más bien son capas que se van superponiendo...”

inversión social estratégica; más bien son capas que se van superponiendo, porque una empresa localizada como ocurre en los casos que vemos, no va a poder dejar de hacer donaciones. Puede pensar establecer criterios para esas donaciones; ahora si la empresa es la única en el lugar es difícil decirle eso a la gente... Esos son dilemas que tiene una compañía en donde el gerente todo el tiempo recibe llamadas por teléfono con distintos pedidos, de manera que las donaciones son algo a lo que

no puede renunciar una compañía si bien puede hacer un programa que especifique hasta cuánto se puede donar, bajo tal método, comunicando que se harán seguimientos, se pedirán programas de trabajo, el destino puntual del uso de la donación, se informará que se hará una evaluación de cómo se utilizó el dinero... es decir, actuar como cualquier otra fundación donante que existe en el mundo. O puede simplemente firmar un cheque si le tiene confianza al médico del lugar, o a la presidenta de la cooperadora o a la directora de la escuela y piensa que esas personas van a usar el dinero solicitado bien. Lo que notamos es una tendencia a combinar múltiples modalidades de intervención, y también a tratar de sintonizar lo más posible con lo que es el **core business**, es decir con la identidad corporativa empresaria, las necesidades y las expectativas locales y las directrices también que existen en compañías o sucursales que son parte de una macro-organización mundial, con sus lineamientos universales para toda la compañía.

También una combinación de modalidades puede ser útil para vincularse con distintas comunidades (la comunidad, el personal de la empresa, etc.). Para poder articular modalidades hace falta tener marcos estratégicos que sean comprensivos, es decir, que abarquen todo el conjunto de instrumentos, dispositivos, instituciones que la fundación y/o la empresa han creado para operar en esa comunidad.

Continuando con el nivel político veamos ahora la dimensión organizacional. Tampoco hay una mejor forma de organizarse, es decir, no hay una sola estrategia: cuánto retiene la fundación, cuánto la empresa, cuánto intervienen los otros actores y otras organizaciones, etc.

Uno encuentra aquí un continuo, donde en un extremo está Tenaris Siderca y en el otro Arcor (en los lugares específicos aquí estudiados), donde hay mayor peso de la empresa en un lado, y menor peso en el otro. Por ejemplo, Arcor está en un proceso de redefinición interna y de arreglos institucionales nuevos porque ha creado recientemente, hace 1 año aproximadamente, una Gerencia de Responsabilidad Social Empresaria. Esto irá modificando cómo se distribuyen las responsabilidades entre uno y otro actor, y a lo mejor a Arcor la encontramos dentro de 2 o 3 años en otro lugar que no es donde está actualmente.

Carolina Agrest: Podemos identificar dos modelos organizacionales puros: la empresa a cargo de la relación con la comunidad solamente, o sólo la fundación, o bien que sea mixto. En el medio hay un conjunto amplio de posibilidades de arreglos institucionales. Ahora bien, el peso que tenga cada actor en las distintas etapas del proceso de gestión, o de planificación estratégica varía.

Mario Roitter: En el caso de Tenaris Siderca si bien tiene una fundación, la intervención está liderada y asentada en la empresa básicamente; la fundación interviene pero en proporciones diferentes a lo que lo hace por ejemplo Arcor.

Siguiendo con el nivel político y la dimensión organizacional, vemos otra de las cuestiones relativas a las áreas de la empresa que participan. Claramente hemos observado una mayor participación de recursos humanos. Sabemos que este tema no es neutral, no es lo mismo que las relaciones con la comunidad estén en manos de un área dependiente de recursos humanos, que de una de asuntos públicos, o un área específica de relaciones con la comunidad. Si está en el área de recursos humanos es por que la compañía considera que su principal interlocutor es o va a ser el propio público interno; hemos encontrado que el público interno es importante, al menos en alguno de estos casos. También nota-

mos que hay cierta tendencia a crear áreas corporativas específicas, especializadas en el tema.

En cuanto a la capacidad operativa de la empresa y/o fundación, hemos visto que combinan recursos técnicos propios y contratados. Ninguna de las organizaciones tiene un **staff** que opera en todos los casos y circunstancias, sino que recurren a servicios de profesionales y técnicos que viven en el lugar, o que se trasladan allí para apoyar las acciones.

En cuanto a la concentración de funciones se observaron diferentes situaciones, pero cuando interviene la fundación la planta colabora, contribuye, apoya y hemos visto casos de contratación de profesionales locales. También hemos visto especialistas que son parte del **staff** y se alojan en la operativa de este programa de intervención. También se observaron varios casos de alianzas con organizaciones de la sociedad civil local, no necesariamente profesionales estas organizaciones (se incluyeron dentro de estas organizaciones también a las escuelas).

En cuanto a la división del trabajo entre empresa y fundación, se observaron tanto modalidades formales como informales. El acercamiento se ha facilitado a través de distintos dispositivos, y eso puede tener que ver con una política corporativa en donde la corporación a nivel mundial trabaja básicamente a través de la fundación en todo lo que tenga que ver puertas para afuera, y la empresa en todo lo que tiene que ver con público interno. A nivel de un programa en particular puede haber una división de tareas diferente. Se han encontrado casos en que se institucionaliza esta relación, se crea un comité que toma decisiones, lo que supone un grado de descentralización por parte de la estrategia de la compañía. Estos comités están en cada uno de los lugares donde están las plantas, es decir que forman parte de una estrategia general y cuentan con la participación de miembros de la fundación y de la empresa.

“Ninguna de las organizaciones tiene un staff que opera en todos los casos y circunstancias, sino que recurren a servicios de profesionales y técnicos que viven en el lugar, o que se trasladan allí para apoyar las acciones.”

Carolina Agrest: En los casos de arreglos institucionales mixtos, la división del trabajo es un componente muy importante. Un ejemplo es el caso del Grupo Las Marías, donde la fundación trabaja en la temática de educación, y la empresa en otro conjunto diverso

“En cuanto a la dimensión foco, dentro del nivel político, se destaca en todos los casos un esfuerzo y una importancia en relación a la cuestión de focalizar.”

de temáticas. Un ejemplo de cómo se puede recurrir a una organización del trabajo relacionada a un programa, es el caso de Arcor con la iniciativa Oportunidades Educativas Comunitarias (OEC).

El caso de Minetti, por su parte, es un muy buen ejemplo de una división de trabajo de carácter institucionalizado.

Mario Roitter: Minetti ha creado en cada una de sus plantas un comité operativo local donde interviene gente de la planta, de la fundación, asistentes sociales, o trabajadores sociales que están en la planta, y otros que pertenecen a la fundación.

En cuanto a la dimensión foco, dentro del nivel político, se destaca en todos los casos un esfuerzo y una importancia en relación a la cuestión de focalizar. En esta focalización ha intervenido la definición de qué es la comunidad, con cuál se va a trabajar, qué carácter o condición se le va a dar en cuanto a si se la va a considerar un receptor, o bien un actor al cual se le va a transferir cierto poder en las definiciones, y/o en la parte operativa, etc. En el caso del receptor pasivo o beneficiario se parte de un concepto fuerte que es el de que la comunidad es débil, carente y por lo tanto el que tiene y puede es la empresa. Esto puede llegar a ser un punto de partida complicado porque lo que hace es perpetuar un modelo de relación paternalista ya que éste no es propiedad sólo del Estado. Es un problema de definición que puede traer aparejado un proceso de trabajo que en vez de promover la autonomía, promueve mayor dependencia. Sobre eso hay que reflexionar y seguramente conlleve tiempo y la necesidad de ajustes y operaciones, pero a largo plazo seguramente será mucho más productivo.

En relación al foco temático, se observó la utilidad de tener estructuras organizacionales mixtas porque ha permitido dividir las funciones, y potenciar lo que cada uno de los actores tiene para aportar en relación a una determinada temática abordada. En este sentido, las empresas no son solamente organizaciones capaces de dar recursos materiales y tangibles, sino un reservorio muy importante de recursos intangibles. Hay un conjunto de saberes y una estructura, que es lo más valioso que tiene una compañía, que es la gente que la conforma. Movilizarla alrededor de un foco temático puede ser una manera de aportar sumamente interesante tanto para la compañía como para las propias personas que se involucren en ese proceso.

“El sector público sigue siendo un desafío.”

En cuanto al foco geográfico, en general tiende a amalgamar varias comunidades, la local en el sentido del espacio donde se encuentra instalada la firma, la vecina, subconjunto de la local, y la comunidad de empleados que puede ser gente que vive en el emplazamiento vecino o en la localidad donde está radicada la compañía. Eso no es algo que le sucede a una empresa que está en el centro de la Ciudad de Buenos Aires, donde su comunidad no tiene nada de vecino, y sus empleados tampoco lo son. Hemos encontrado una cierta dificultad, precisamente por esta doble característica de vecino y trabajador, y es que cuando se interviene en esa comunidad es difícil determinar si está trabajando para público interno o externo.

En cuanto al nivel operativo, se encontró en la definición de los programas y los proyectos distintos modelos de planificación, uno más estandarizado que percibe a la comunidad básicamente como un receptor, y otro más flexible con espacios abiertos a la participación ciudadana. También hemos visto esto en la parte de ejecución propiamente dicha. Hay distintos modelos: concentrado, compartido, y delegado. Concentrado se refiere a cuando es la empresa o la fundación; compartido es cuando es “y”, y delegado es cuando ambas organizaciones o una de éstas decide delegarlo en un tercero que va a operar en el lugar.

En general todos han recurrido a la asistencia técnica externa, y en cuanto a la conformación de los vínculos y el tipo de colaboración, participan organizaciones comunitarias predominantemente, con las que se han ido profundizando las colaboraciones en el tiempo. El sector público sigue siendo un desafío.

La formación de vínculos es una práctica habitual, o sea, en general las empresas y las fundaciones trabajan con convenios. En todos los casos se encontraron evaluaciones; no necesariamente cuando se habla de impacto se está refiriendo a que haya evaluaciones de impacto, sino que se trató de ver lo que pasó, hacer una reflexión sobre eso, y retroalimentar los niveles de definición estratégica y los planos operativos. De impacto propiamente dicho no hay muchos casos porque la evolución de impacto requiere de un trabajo previo para partir de una base cero y después ver qué pasó con esa comunidad. En algunos casos esto existe, y en otros todavía sigue siendo un desafío.

GUILLERMO CARVAJALINO SÁNCHEZ

Sociólogo de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad Santo Tomás de Bogotá. Fundador y Director Ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo Institucional de las Organizaciones Sociales (Fundación DIS). Es uno de los fundadores de la Fundación Empresarios por la Educación y miembro de las Juntas Directivas de la Corporación Transparencia por Colombia, Fundación Carolina y Fundación Ideas para la Paz.



Disertación de Guillermo Carvajalino

¿QUÉ ES LA INVERSIÓN SOCIAL PRIVADA?

Al reflexionar sobre el tema de Inversión Social Privada vale la pena preguntarnos qué significa este concepto. En general, los practicantes somos alérgicos a las definiciones.

Intentaré una definición de lo que es la ***inversión Social Privada***. Cualquier inversión productiva de una empresa o de una persona es una inversión social, al menos en el sentido de que dicha inversión tiene un impacto sobre la sociedad en que se hace. Cualquier inversión productiva significa más o mejor empleo, más productos y servicios para consumir, más impuestos para atender las necesidades de la sociedad como un todo, más utilidades para asegurar futuras inversiones.

En nuestro contexto, desde luego, no nos referimos a esta inversión de carácter económico y productivo. Más bien, a aquellas inversiones que implican la destinación de recursos privados a mejorar las condiciones de vida de comunidades y/o grupos de población específicos, a partir de una decisión voluntaria por razones filantrópicas o de responsabilidad social.

De esta definición, que es más o menos formal, quisiera destacar sus elementos constitutivos:

Primero: se trata de una inversión, no de un gasto. Los recursos destinados a la ***inversión Social Privada***, si se aplican debidamente, producen unos retornos superiores al monto invertido. Además, estos retornos no se apropian de manera privada, sino que se distribuyen a lo largo y ancho de la sociedad en la forma de mejores condiciones de vida, mayores capacidades de las personas, un ambiente social más estable y un mayor sentido de justicia social. Tal vez un defecto de los gestores de la Inversión Social Privada es que no hemos dedicado suficiente esfuerzo a

la medición, evaluación y sistematización de los retornos de las inversiones sociales. En parte esto se debe a que dichas evaluaciones suelen ser costosas. Los casos de evaluaciones rigurosas y serias, muestran unos retornos de la inversión superiores aún a los mejores casos de inversiones con finalidad económica.

Segundo: se trata de recursos provenientes de personas, empresas o fundaciones, es decir, no son recursos públicos ni gubernamentales. Estos recursos pueden ser monetarios o no monetarios (los cuales a su vez, pueden ser tangibles: aportes en especie; o no tangibles, como es el caso de tiempo voluntario, conocimientos, capacidad de liderazgo puesta al servicio de una causa, etc.). Quisiera destacar este carácter diverso de los recursos invertidos en lo social: en ocasiones, los aportes representados en el tiempo, el conocimiento o el entusiasmo de empresarios, altos ejecutivos, empleados profesionales, en suma, hombres y mujeres que desean contribuir a hacer un mundo mejor, pueden ser más importantes, valiosos e irremplazables que un simple cheque bancario.

Tercero: se trata de mejorar las condiciones de vida de comunidades y personas. A veces se nos olvida esto. Detrás de cada oportunidad de ayuda, donación, programa o proyecto, hay personas. Nuestra responsabilidad como donantes, como empresarios comprometidos con la comunidad, como funcionarios de fundaciones, “no es solo hacer el bien, sino hacerlo bien”. Tenemos ante nosotros la oportunidad y la responsabilidad de mejorar las condiciones de vida de comunidades y personas, de tal manera que contribuyamos a elevar los niveles de dignidad humana en nuestras sociedades.

Cuarto: se trata de una inversión hecha con carácter voluntario. La Inversión Social Privada, nace de la voluntad, de la conciencia y del compromiso, no de la amenaza de la coerción o de la obligatoriedad legal. La motivación puede ser puramente filantrópica, en el sentido más estricto de amor a la humanidad, o puede ser una motivación basada en el “**egoísmo ilustrado**”, tal como reza la frase “**no puede haber una empresa sana en una sociedad enferma**”.

“La Inversión Social Privada, nace de la voluntad, de la conciencia y del compromiso, no de la amenaza de la coerción o de la obligatoriedad legal.”

Este carácter eminentemente voluntario de la **Inversión Social Privada** tiene dos implicaciones: por un lado, cumplir con la ley, (por ejemplo generar utilidades y pagar los impuestos), no es una contribución



verdaderamente voluntaria; es simplemente cumplir la ley. Por otra parte, los intentos de elevar a obligación legal la responsabilidad social empresarial, una tendencia a surgir periódicamente entre funcionarios y legisladores más o menos bienintencionados, puede terminar desestimulando el compromiso privado con la inversión social.

Para continuar con esta larga disquisición sobre la definición de Inversión Social Privada, quisiera proponerles a ustedes dos claras distinciones:

Por un lado, la distinción entre Inversión Social Privada y Responsabilidad Social Empresarial. En su sentido más concreto, la Responsabilidad Social Empresarial es una forma de práctica gerencial, a través de la cual se administran de la mejor manera posible los impactos de la empresa sobre sus grupos de interés. En ocasiones, las empresas deciden que la gestión del impacto sobre ese **stakeholder** que es la comunidad, puede manejarse a través de un programa de Inversión Social. Pero no todo lo que hace una empresa en su relacionamiento con la comunidad es inversión social: puede ser simplemente relaciones públicas, publicidad, aseguramiento de una **“licencia para operar”**, etc.

“La inversión social privada es la destinación voluntaria de recursos privados a la atención de fines públicos.”

Por otro lado, la distinción entre Inversión Social Privada y Gasto Social del Estado. Para todos nosotros es clara esta diferencia, pero a veces no lo son tanto sus implicaciones. A mi juicio, una de estas implicaciones es que el Gasto Social del Estado, al menos en una democracia, corresponde al mandato de la ciudadanía expresado a través de su voto. El gobierno de turno tiene la responsabilidad ante sus votantes y la ciudadanía en general por el cumplimiento de sus promesas electorales y su programa de gobierno. Por esto, el gasto social del Estado tiene la urgencia de la responsabilidad política. La Inversión Social Privada, por su parte, es esencialmente voluntaria y de libre decisión. Esto significa que se trata de “dinero paciente”, es decir se puede invertir de manera innovadora y a largo plazo y ajena a las presiones políticas, a las coyunturas electorales o a las demandas de grupos de interés.

Finalmente, quisiera proponerles lo que para mi sigue siendo la mejor definición de la Inversión Social Privada, por lo corta, por lo clara, y por lo sugerente: la inversión social privada es la destinación voluntaria de recursos privados a la atención de fines públicos.

Inversión Social Privada: ¿en qué invertir?

La anterior definición nos dice simplemente qué es la Inversión Social Privada, señala algunos de sus elementos relevantes y nos permite diferenciarla de otros conceptos asociados. Sin embargo, nos dice poco en términos normativos: ¿Qué es una buena Inversión Social Privada? ¿Tienen todas las formas de Inversión Social Privada las mismas probabilidades de éxito? ¿En qué consiste el éxito de la Inversión Social Privada?

Todas las anteriores preguntas pueden resumirse en una sola, ¿Cómo podemos hacer una Inversión Social de mayor impacto?

Cuando nos hacemos esta pregunta acerca del impacto de la Inversión Social Privada solemos tener en mente dos tipos de temas: por un lado, en qué sector

tiene la inversión social mayor impacto y, por otro lado, una vez seleccionado el sector cómo hacer la inversión de la mejor manera posible.

En primer lugar, en la inversión de carácter productivo y económico, la decisión primordial del análisis se basa en los retornos privados de esa inversión, o sea en los retornos apropiables por el propio inversionista. En la Inversión Social Privada el factor primordial de análisis es radicalmente diferente: se trata de evaluar los retornos que esa inversión genera sobre la sociedad o la comunidad a que va dirigida. Esto no significa, sin embargo, que parte de los retornos de la Inversión Social no beneficien también a quien realizó dicha inversión. Por ejemplo, si una fundación o empresa decide invertir en mejorar las condiciones educativas básicas de la comunidad cercana a su planta, sin duda el beneficio o retorno principal será para los niños y jóvenes de esas escuelas y para sus familias, pero no podemos negar que también se beneficia la empresa gracias a unas mejores relaciones con la comunidad aledaña y, hacia futuro, con la posibilidad de contar con una población laboral mejor capacitada.

Teniendo en cuenta esta combinación de factores, o sea la maximización de los retornos de la inversión para la comunidad o sociedad receptora de la inversión y para quienes realizan la inversión, me atrevo a sugerir que las inversiones sociales que tienden a maximizar los retornos son aquellas que van encaminadas a desarrollar las capacidades de los receptores. Las intervenciones que dejan capacidades instaladas en un individuo, una familia, una comunidad o una sociedad son aquellas que logran mayores impactos de transformación, cuando se las compara con otras formas de intervención dirigidas a regalar o suministrar gratuitamente unos servicios, que tienden más a privilegiar el derecho a recibirlos, que al desarrollo de las capacidades para que se lo apropien de manera autónoma.

La formación de capacidades, sean individuales o colectivas, representan un mayor retorno en términos de inversión social por la simple razón de que generan valor para la sociedad en su conjunto. Esta generación de valor esta representada en dos factores:

“La formación de capacidades, sean individuales o colectivas, representan un mayor retorno en términos de inversión social por la simple razón de que generan valor para la sociedad en su conjunto.”

por una parte en que genera externalidades positivas, esto es, beneficia a otros individuos más allá del recipiente directo de la ayuda; por otra parte, es sostenible en el tiempo una vez que se retira o

termina la ayuda. De nuevo, el caso de la educación es un ejemplo, aunque no el único, de generación de valor para la sociedad.

Dentro de las intervenciones dirigidas a la formación de capacidades hablaría de aquellas que van dirigidas a formar capacidades en las personas o en pequeñas unidades individualizadas (como la familia), y aquellas que se dirigen a formar capacidades comunitarias o colectivas.

Dentro de las capacidades individuales me atrevo a afirmar que los dos sectores privilegiados para la inversión social, por los retornos y la sostenibilidad que implican, son la educación y la formación de activos productivos.

La Educación

Permítanme compartir con ustedes un caso que ilustra de manera clara y contundente los retornos sociales de la inversión social privada en la educación. Se trata de la reciente evaluación de impacto realizada por la Fundación Promigas que opera en la Costa Caribe colombiana. Esta fundación empresarial, patrocinada por la mayor empresa transportadora y distribuidora de gas natural en Colombia, ha dedicado la mayor parte de sus esfuerzos a lo largo de los últimos diez años a adelantar programas dirigidos a mejorar la calidad de la educación básica.

Sus directivos decidieron realizar un ambicioso proyecto de evaluación de impacto de los resultados, para lo cual contrataron una de las mejores firmas de investigación económica en el país. La evaluación contempló dos aspectos: por un lado, una evaluación del impacto en la calidad de la educación a través de la medición de los cambios en los aprendizajes de los niños y, por otro, una valoración del impacto económico de estos programas de calidad sobre los ingresos esperados futuros de los niños. La investigación incluyó la utilización de pruebas validadas de conocimientos y logros escolares en lenguaje y matemática, incluyó alumnos, maestros y padres de familia, así como un panel de escuelas de control con condiciones socioeconómicas similares. Adicionalmente, el programa valoró el impacto de los diversos programas que la Fundación Promigas ha realizado a lo largo del tiempo, de tal forma que se incluyeron escuelas intervenidas a lo largo de los últimos siete años.

Para que se hagan una idea de la complejidad del operativo de evaluación y el análisis posterior de la información, téngase en cuenta que aplicaron

“...la generación de capacidades en las personas y las comunidades para generar sus propios ingresos de una manera sostenible constituye uno de los ideales de logro para cualquier programa de inversión social adelantado por una fundación o una empresa.”

pruebas en 80 escuelas a más de 4.344 niños, 80 rectores y 3.338 padres de familia.

La riqueza de los datos extraídos de esta evaluación es muy amplia. Un par de conclusiones interesantes: en primer lugar, los programas mostraron que los niños mejoraron sistemática y significativamente sus resultados académicos con relación a los estu-

diantes de las escuelas del grupo control; estos resultados, además, eran más sólidos a medida que los programas eran más antiguos, lo cual significa que la inversión en educación requiere de un compromiso de largo plazo que transforme las prácticas educativas en las escuelas. En segundo lugar, cuando se calculaba el efecto de estos mejores logros académicos de los alumnos en los programas, en términos de la probabilidad de que mejoraran su permanencia en el sistema educativo y, por lo tanto, en términos de niveles de ingresos personales futuros, se encontraban una rentabilidad superior a 6,7 veces la inversión inicial realizada por la Fundación.

Esta es, desde luego, una prueba fehaciente de cómo programas de Inversión Social Privada en el tema educativo, cuando están bien diseñados y son mantenidos en el largo plazo, producen retornos sociales muy altos y le generan un apreciable valor agregado a la sociedad.

La generación de Activos Productivos

En el caso de la inversión social dirigida a programas de formación de activos productivos, existen multitud de programas y una amplia literatura sobre las virtudes y beneficios derivados de programas de crédito individual y solidario, comercialización de productos, capacitación empresarial y apoyo al espíritu empresarial.

Sin duda, la generación de capacidades en las personas y las comunidades para generar sus propios ingresos de una manera sostenible constituye uno de los ide-

ales de logro para cualquier programa de inversión social adelantado por una fundación o una empresa.

Sistemáticamente, las evaluaciones realizadas a estos programas muestran unos retornos sociales positivos en términos de incrementar los ingresos de las familias, de darle mayor estabilidad laboral a los empleos generados, y de una mejor inserción en sus respectivos mercados.

Adicionalmente, estos programas muestran unos relativamente bajos niveles de cartera morosa, aunque los costos de operación tienden a ser altos y los pequeños empresarios son altamente sensibles a los ciclos económicos.

Mucho menos evaluados, pero sin duda con un impacto importante, son otros retornos generados por este tipo de programas, como por ejemplo, el hecho de generar experiencias de crédito para los pequeños empresarios, para los cuales éste se convierte en el primer tipo de contacto con la institucionalidad formal de la sociedad; otro es el impacto de mejorar las condiciones de ingresos de estos micro negocios sobre la vida familiar, especialmente cuando la empresaria es una mujer: mejoras en las condiciones nutricionales de los hijos, en los indicadores de retención y repetición escolar, etc.

Este tipo de programa ha venido recibiendo un importante respaldo desde algunos organismos multilaterales de financiación. Tal es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que ha adoptado decididamente el programa **“Oportunidades para la Mayoría”** basado en las experiencias y recomendaciones de estos programas de generación de activos productivos dentro del marco de una economía de mercado. Este programa está basado en el concepto de Negocios con la Base de la Pirámide, desarrollado por el profesor Prahalad, a partir de una constatación obvia y otra menos obvia: la primera, los pobres son muchos y, por definición, tienen muchas necesidades insatisfechas; la segunda, estas necesidades pueden ser atendidas a través del mercado y generar apreciables utilidades a las empresas.

Quisiera mencionar en este caso un ejemplo concreto y exitoso de negocios con la Base de la Pirámide, que cumple con nuestro criterio de Inversión Social Privada que maximiza los retornos tanto para la comunidad receptora como para los inversionistas. La empresa que suministra la energía eléctrica a la ciudad de Bogotá fue privatizada en 1997 y adquirida por la empresa de capital español ENDESA. La nueva empresa se denominó CODENSA e inició un proceso de

“Dentro de las capacidades colectivas, los dos sectores privilegiados para la inversión social, son la formación de capacidades comunitarias y el desarrollo de capacidades institucionales.”

modernización y ampliación de su servicio que la ha conducido a tener actualmente más de 2.5 millones de suscriptores, 100% de cobertura, una mejora significativa de la calidad del servicio (menos interrupciones, menos fugas, menos accidentes, menos cartera en mora) y una mejor imagen entre los clientes.

Hace tres años, CODENSA decidió incursionar en un campo nuevo consistente en permitir a sus clientes suscriptores adquirir mediante crédito electrodomésticos básicos para el hogar. A través de un acuerdo con los principales almacenes y marcas del ramo en la ciudad, la empresa ofrecía a sus clientes la posibilidad de adquirir el electrodoméstico que desearan a un precio comercial, con un crédito en condiciones bancarias y el cual era cobrado mensualmente como un cargo adicional en la factura de la energía eléctrica. Tres años después, este programa ha tenido un impacto asombroso: cerca de 400.000 familias, la absoluta mayoría de los estratos 1, 2 y 3 (los más bajos en la clasificación socioeconómica), han adquirido sus electrodomésticos a través de este programa. Para CODENSA este programa ha representado unas apreciables ventas adicionales a las de energía eléctrica, sin contar con los ingresos derivados de una mayor facturación del servicio básico. Para los compradores, la mayoría familias de estratos socioeconómicos bajos, este programa ha representado beneficios: la adquisición de electrodomésticos que les representan una mejora significativa en su nivel de vida (pensemos por ejemplo en la mejora de calidad de vida para un ama de casa que puede contar con una heladera o una lavadora); la opción de llegar a ser sujeto de crédito: la mayoría de los clientes beneficiados no habrían podido acceder a un crédito bancario ordinario.

Este es un ejemplo para analizar y discutir. En él encontramos un caso práctico de negocios con la Base de la Pirámide, en el cual la empresa encuentra un nicho rentable, y en el que los clientes reciben un servicio que de otra manera sería inalcanzable para ellos.

Dentro de las capacidades colectivas, los dos sectores privilegiados para la inversión social, son la formación de capacidades comunitarias y el desarrollo de capacidades institucionales.

Las capacidades comunitarias

Nuestros problemas como sociedades radican no sólo en la carencia de capacidades individuales. No es sólo la falta de educación o la carencia de activos productivos lo que explica nuestros largos ciclos de pobreza y las dificultades estructurales para salir de ella cuando atravesamos períodos de prosperidad. Parte de nuestros problemas sociales más profundos radican en la dificultad que tenemos para actuar constructiva y solidariamente en la solución de problemas comunes. En esencia, se trata de una cierta incapacidad colectiva para actuar como ciudadanos responsables.

El desarrollo de estas capacidades ciudadanas, consistentes en privilegiar el bien público a través del diálogo, la organización cooperativa, la transparencia y el trabajo en alianzas, debería ser un propósito en nuestros programas de inversión social.

El desarrollo de capacidades ciudadanas, aunque suele ser un proceso de largo plazo y exige una atención sostenida en el tiempo, es una forma de intervención privilegiada cuando queremos trabajar al nivel local y buscamos establecer una relación positiva y sostenible a largo plazo entre una comunidad y una organización empresarial.

Este es el caso del programa de Desarrollo Local adelantado por la Fundación Minetti en las áreas de influencia de las plantas de Cementos Minetti. Según la Memoria Institucional de la Fundación para el año 2006, con este programa se trata de promover el desarrollo social proactivo, participativo y sostenible, para mejorar las condiciones de vida de ciudadanos habitantes de las comunidades vecinas a los centros de producción.

“El desarrollo de estas capacidades ciudadanas, consistentes en privilegiar el bien público a través del diálogo, la organización cooperativa, la transparencia y el trabajo en alianzas, debería ser un propósito en nuestros programas de inversión social.”

Quisiera destacar de este programa tres aspectos que me parecen fundamentales en términos de la posibilidad de instalar capacidades en las comunidades receptoras: por un lado, este programa enfatiza la creación de espacios de articulación para que diferentes actores públicos, privados, civiles y

“Esta débil capacidad de gestión, unida a nuestra crónica escasez de recursos, tiene un efecto directo sobre la capacidad del Estado para atender sus obligaciones.”

comunitarios, con sus diferentes lógicas y visiones, trabajen juntos en la búsqueda de objetivos comunes. De esta forma, la comunidad aprende a relacionarse creativa y constructivamente con otros actores. En segundo lugar, a partir del análisis de su propia realidad, la comunidad organizada

selecciona sus focos temáticos y de intervención. De esta forma se asegura que los temas sean relevantes y prioritarios. En tercer lugar, el papel de las entidades donantes, consistente en un rol de promotor y facilitador, en que no reemplazan a la comunidad, sino que asumen un papel participativo y en pie de igualdad.

Las capacidades institucionales

Nuestras sociedades latinoamericanas padecen de un crónico subdesarrollo institucional. En el campo de la gestión, por ejemplo, nuestro sector público suele exhibir unas prácticas y niveles de gestión muy atrasados e inferiores a los que exige nuestra sociedad y a la zaga de las prácticas de gestión que ha adoptado el sector privado.

Esta débil capacidad de gestión, unida a nuestra crónica escasez de recursos, tiene un efecto directo sobre la capacidad del Estado para atender sus obligaciones. Los procesos más simples se convierten en fuente de burocratismo, de corrupción y de ineficiencia, y la víctima más inmediata de esta situación son precisamente los grupos de población más pobres que no cuentan con otras alternativas para satisfacer sus necesidades.

Ilustraré este caso con otro ejemplo de mi país relacionado con la educación. Se trata de nuestra experiencia de **Empresarios por la Educación** y su rol en mejorar las capacidades institucionales de gestión del sector educativo colombiano.

En Colombia el 8% de los niños y jóvenes no están en la escuela. La mayoría de estos muchachos viven en zonas marginadas urbanas y rurales. Aunque en ocasiones no asisten a la escuela por carencia física de cupos, la razón más frecuente radica en la falta de pertinencia de esa educación o en el costo de oportunidad

que para ellos significa la educación versus la posibilidad de vincularse tempranamente al mercado de trabajo.

En esta formulación radica el problema de la educación en Colombia: nuestro problema es menos de cantidad (cobertura) que de calidad (pertinencia). Este hecho además, está comprobado por las pruebas de calidad realizadas por nuestras autoridades educativas y por las pruebas internacionales en que hemos participado: en términos internos las pruebas de lenguaje y matemáticas muestran que nuestros niños en un alto porcentaje no alcanzan los niveles de logro mínimos esperados para su grado. Nuestro sistema educativo no genera una educación transformadora: nuestros niños apenas entienden lo que lee, pero no son

capaces de hacer inferencias críticas o análisis de los textos; nuestros niños conocen el algoritmo matemático, pero son incapaces de resolver un problema aplicando este algoritmo. Las pruebas internacionales, por su parte, nos dejan entre los últimos lugares, cuando los países a comparar son países desarrollados, o en un lugar intermedio cuando nos comparamos con el vecindario latinoamericano

“...la educación es la empresa más grande del país ... Cualquier empresario medianamente avezado se dará cuenta del reto que representa la gestión de una organización de este tamaño y complejidad.”

Esta limitada calidad de nuestra educación se explica, en parte, por una escasa inversión pública, aunque se debe reconocer que en los últimos 8 años esta situación ha mejorado de manera significativa; pero sobre todo por una muy débil capacidad de gestión del sistema educativo, que ha estado atrapado entre intereses político – clientelistas y sindicales. Esta situación ha conducido a altos niveles de ineficiencia, corrupción e inestabilidad de las políticas educativas (como un simple ejemplo, se puede mencionar que un secretario de educación en Colombia, que es la máxima autoridad regional del sistema educativo, dura en su cargo en promedio 12 meses).

Esta incapacidad de gestión se hace más patente cuando se tiene en cuenta que la educación es la empresa más grande del país: 9 millones de clientes atendidos diariamente, 300 mil empleados profesionales, 25 mil establecimientos educativos, más de 2 mil 500 millones de dólares anuales de inversión y con la responsabilidad de producir la más importante materia prima para la sociedad colombiana.

Cualquier empresario medianamente avezado se dará cuenta del reto que representa la gestión de una organización de este tamaño y complejidad. Precisamente este reto nos ha llevado en Colombia a crear la **Fundación Empresarios por la Educación**, que pretende canalizar y coordinar el aporte del empresariado colombiano en beneficio de la educación pública en mi país.

No se trata sólo de canalizar aportes económicos para apoyar algunas escuelas o colegios. En lo que estamos comprometidos es en transferir las prácticas, conocimientos y talentos que los empresarios aplican en sus empresas, al mundo de la educación: por un lado, a las escuelas en la forma de programas de trabajo voluntario a través del cual se trabaja con los directivos docentes en la aplicación

“...cuando un empresario nos pregunta qué puede hacer por lo sociedad o la comunidad en que vive, la mejor respuesta que se nos ocurre es decirle: invierta en educación, pero no invierta sólo dinero, dénos su tiempo, su conocimiento y su capacidad de liderazgo.”

de modelos modernos de gestión; a nivel de secretarías de educación mediante la constitución de Consejos Asesores, que apoyan a la autoridad educativa en el diseño, formulación y seguimiento de buenas políticas educativas; a nivel del Ministerio de Educación Nacional asesorando a su equipo técnico en la incorporación de criterios probados de gestión en sus políticas.

De esta forma, uniendo las voluntades, talentos y entusiasmo de más de 390 empresarios en diferentes regiones de Colombia, pretendemos transferir al sector público de la educación unas capacidades institucionales de las cuales carecen. Por eso, cuando un empresario nos pregunta qué puede hacer por lo sociedad o la comunidad en que vive, la mejor respuesta que se nos ocurre es decirle: invierta en educación, pero no invierta sólo dinero, dénos su tiempo, su conocimiento y su capacidad de liderazgo.

Termino esta sección reafirmando la tesis inicial. La manera más efectiva de invertir, en términos de Inversión social es invertir en el desarrollo de capacidades, bien sea en la formación de capacidades individuales, como ilustra la inversión en educación o en la formación de activos para los más pobres, bien sea en la formación de capacidades colectivas, como puede ser la inversión en programas de desarrollo local o la formación de capacidades institucionales. Invertir en capacidades genera valor para la sociedad en su conjunto.

El impacto de la Inversión Social Privada: cambio de paradigma

Cualquiera sea el sector seleccionado para hacer efectiva la Inversión Social Privada, sea que invirtamos en educación, generación de activos productivos, en la formación de capacidades comunitarias o institucionales, ¿existen tipos o formas de inversión que sean más efectivos que otros? Aparte de haber hablado del qué, ¿podemos afirmar algo acerca del cómo?

Mi conclusión es que la variabilidad en torno a las formas de intervención es casi absoluta. Los factores locales, culturales, ambientales, políticos, normativos y económicos de cada comunidad y sociedad hacen que las formas de resolver los problemas varíen en cada una de ellas. Existe, por supuesto un amplio campo para

“Cuando el acto de solidaridad se basa en dar, se producen dos efectos: en el que recibe se genera dependencia, y en el que da se genera paternalismo.”

el aprendizaje, para el intercambio de experiencias, y para la adopción de buenas prácticas. No existe una fórmula o receta que permita asegurar el éxito de la inversión social.

Debemos transformar profundamente nuestro paradigma de intervención social si queremos maximizar los retornos de la inversión social. Los instrumentos para hacer efectiva la inversión social, como el trabajo en alianzas, la conformación de redes, la realización de proyectos piloto, la constitución de fondos rotatorios, etc., son todos instrumentales y de importancia secundaria, ante la necesidad de transformar el paradigma que orienta nuestra forma de acercarnos, de concebir y de intentar resolver los problemas de las sociedades en que vivimos.

El paradigma de la filantropía tradicional se basa ante todo en dar: dinero, comida, servicios. Cuando el acto de solidaridad se basa en dar, se producen dos efectos: en el que recibe se genera dependencia, y en el que da se genera paternalismo. Sea un niño, un adulto, una comunidad o una sociedad, el acto de recibir sin poner nada a cambio es una receta segura para la dependencia y la inmovilidad. Desde el punto de vista del que da, entregar simplemente un cheque bancario y creer que se ha resuelto un problema es una de las manifestaciones más absolutas de paternalismo y de autoritarismo: desde mi superioridad te doy lo que a mí me sobra. Más que solidaridad, en el simple dar suele haber una sombra

de egoísmo: doy para que mi conciencia quede tranquila. La consecuencia evidente de este paradigma de la filantropía tradicional es que conduce necesariamente a la inmovilidad: nada cambia, todo sigue igual; año tras año el que da y el que recibe siguen siendo los mismos y la distancia entre ambos no se recorta; año tras año cada quien se siente más instalado en su rol. Dar bajo el paradigma tradicional es condenar al pobre a su pobreza.

Propongo que transformemos este paradigma de la filantropía tradicional, por otro que implique la posibilidad de transformar y generar capacidades. Llamaría a este el paradigma de la filantropía estratégica.

El paradigma de la filantropía estratégica se basa en un concepto completamente diferente: más que dar, de lo que se trata es de participar. Aunque no excluye el

“El paradigma de la filantropía estratégica se basa en un concepto completamente diferente: más que dar, de lo que se trata es de participar. Aunque no excluye el acto de dar de lo que se tiene, privilegia el acto de participar con lo que se es.”

acto de dar de lo que se tiene, privilegia el acto de participar con lo que se es. Cuando hay participación, cuando se resuelven los problemas hombro a hombro, aportando cada quien lo que conoce, lo que mejor sabe hacer, se genera en ambas partes dos condiciones esenciales para el cambio: responsabilidad y compromiso. Ambas partes, la que ayuda y la que es ayudada, asumen la tarea del desarro-

llo con el compromiso necesario para perseguir las metas propuestas y la responsabilidad para hacerlo con esfuerzo, constancia y disciplina. En esencia, lo que se logra es promover una gestión transformadora de lo social, de tal manera que se logra un cambio efectivo y sostenible. La probabilidad del éxito bajo este paradigma es mayor, pero no necesariamente más fácil: la participación, el compromiso y la responsabilidad exigen mucho mayor esfuerzo en el que ayuda y en el que es ayudado; exige más esfuerzo a ambas partes, pero también los hace más iguales.

Como donantes, empresarios, directivos o funcionarios de fundaciones, como funcionarios públicos responsables del diseño de políticas sociales, pensemos si nuestra práctica profesional, si la manera en que enfocamos y ejercemos nuestros ejercicios de cooperación, se ajusta a uno u otro paradigma. Miremos objetivamente cuales han sido los casos más exitosos y confirmaremos, casi con absoluta seguridad, que los más exitosos han sido aquellos en los que hemos aplica-

do el paradigma de la filantropía estratégica: en los que hemos participado activamente y actuado en pie de igualdad con aquellos a quienes queríamos ayudar.

Termino pues mi presentación con una rápida revisión de las tres tesis que he tratado de compartir con ustedes:

La Inversión Social Privada consiste en la destinación voluntaria de recursos privados a la atención de fines públicos; en esta medida es nuestra responsabilidad velar porque esta inversión produzca los mayores retornos en términos de mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada.

La Inversión Social Privada tendrá más impacto en la medida en que esté dedicada a la formación de capacidades individuales o colectivas, de tal manera que se genere valor para la sociedad en su conjunto.

La Inversión Social Privada tendrá un verdadero impacto transformador en la medida que se aplique desde un paradigma de filantropía estratégica, en el que prime el sentido de la participación, del compromiso y la responsabilidad.



CICLO 2008



Desafíos de la
Inversión Social

BERNARDO TORO

Es magíster en Investigación y Tecnologías Educativas (Universidad Javeriana), filósofo (Universidad de San Buenaventura) y tiene estudios en matemáticas y física (Universidad del Quindío). Ha sido en diferentes periodos profesor universitario y asesor de los ministerios de Educación y Comunicaciones de Colombia. Desde 2005 es asesor de la presidencia de la Fundación AVINA. Ha sido consultor temporal de UNICEF, Banco Mundial y BID para América Latina en las áreas de Educación, Comunicación y Movilización Social.

Disertación de Bernardo Toro

LA EMPRESA, LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y EL ESTADO: UNA ARTICULACIÓN NECESARIA PARA LA SOSTENIBILIDAD

Introducción

La idea de esta intervención es analizar qué tipo de cosas podemos construir las empresas, el Estado y la sociedad, cuáles son las variables que debemos tener en cuenta para lograr un objetivo y probablemente lo que digamos sirva para diseñar estrategias específicas.

En América Latina tenemos que acostumbrarnos a pensar sobre qué son los sectores. Es muy importante aclararlo, porque una de las cosas nuevas que estamos aprendiendo es que no es posible hacer estrategias de transformación social sin la presencia de los tres sectores. Para ello es necesario que la sociedad civil aprenda a considerar al Estado como un actor importante.

Primer Sector	Segundo Sector	Tercer Sector
Institucionalidad del estado	Instituciones con fines lucrativos: Empresas	Instituciones sin fines lucrativos: ONG, Fundaciones, las familias
Sólo puede hacer lo que está legislado	Pueden hacer todo lo que no está prohibido Mundo de creatividad	

Durante mucho tiempo, la sociedad civil latinoamericana pensó que podía ser sociedad sin Estado. Aún más, la empresa a veces lo piensa también, excepto cuando tiene problemas de seguridad jurídica, entonces le interesa mucho la presencia del Estado.

¿Cuál es la diferencia entre los dos sectores? Que el Estado sólo puede hacer lo que está legislado y la sociedad civil “puede hacer todo lo que no está prohibido”: una frase que tiene mucho más efecto de lo que parece.

Poder hacer todo lo que no está prohibido quiere decir que tenemos un margen de creatividad muy alto, excepto en sistemas muy cerrados desde el punto de vista jurídico. Pero América Latina es un sistema jurídico muy abierto. Si fuéramos conscientes de la capacidad que tenemos de hacer todo lo que no está prohibido, no seríamos tan dependientes del Estado para la solución de muchos problemas.

La combinación de los tres sectores tiene diversas implicaciones, con efectos y problemas distintos. Analicemos las distintas posibilidades.

Cuando Estado, empresa y sociedad están separados, es decir los funcionarios públicos robándose lo público, los empresarios sin Dios y sin ley robándose la riqueza y la sociedad desorganizada, las sociedades entran en caos, en disolución. Algunos países africanos están recorriendo este camino; menciono el caso de Sudán o lo que sucede en el Congo en este momento.

El otro caso es cuando el Estado se alía con la empresa y se deja a un lado la sociedad. Esto se llama corporativismo, de Estado o empresarial –económico–. El empresario se une con el político y le dice: tú necesitas financiación para la campaña y yo necesito que me bajen los impuestos de la cerveza. Entonces, aliémonos. No importa qué sucede con los precios al consumidor. El ejemplo es América Latina, con una larga historia de corporativismo, ya sea de Estado o de empresa. Es el ejemplo típico –como decimos en Colombia– de que al país le va muy bien pero al pueblo le va muy mal. Que crezca el producto, que el índice de

“Durante mucho tiempo, la sociedad civil latinoamericana pensó que podía ser sociedad sin Estado. Aún más, la empresa a veces lo piensa también, excepto cuando tiene problemas de seguridad jurídica, entonces le interesa mucho la presencia del Estado.”

crecimiento sea el 7.8 %, aumenten las exportaciones y las reservas, pero esto no garantiza que a la sociedad le está yendo bien. El problema que tenemos es cómo superar el corporativismo. Esto significa que la empresa debe tener una gran visión política de su propia sociedad y que el Estado represente efectivamente a esas sociedades.



Un tercer caso es cuando Estado y sociedad están contra la empresa. Son los momentos de populismo, cuando se cree que todos los males vienen de la empresa, que capitalismo y empresarios son el diablo, y que todos los problemas dependen de eso. Esto ocurre generalmente en procesos de nacionalización, como el que se está dando en Venezuela.

Puede también ocurrir que la empresa se alíe con la sociedad para deslegitimar al Estado. Cada uno de los sectores reconoce que tiene soberanías que no puede ceder a otro. El Estado no puede compartir la administración de la Justicia ni el monopolio de las armas. En Colombia, años atrás el Estado no conservó el monopolio de las armas, entonces aparecieron la guerrilla y los paramilitares; en este punto se originó el conflicto que hoy tenemos.

El Estado no puede compartir la soberanía de la moneda ni las relaciones internacionales. La empresa no puede compartir su tecnología —a no ser que así lo quiera—, su forma de gobierno, su nicho de mercado, su esquema de marketing, eso es propio de cada empresa. La gran soberanía de la sociedad civil es la legiti-

mación de las instituciones, las atribuciones de poder, elegir en una democracia, y la capacidad de resistencia; o sea que si algo no funciona tiene todo el poder para modificar la situación del pueblo.

Pero hay cosas que solo se pueden hacer en la intersección. Por ejemplo, el desarrollo de una política tecnológica, como ahora pretende hacer la Argentina, requiere de la participación de empresas y Estado. Un desarrollo tecnológico de alto nivel requiere una combinación muy fuerte y también necesita mucho de la educación. Ciertas acciones, cierta articulación sociedad civil / empresa no se puede hacer sin la sociedad civil, obvio y el Estado.

La calidad del servicio de salud sueco depende de que el 70% lo prestan las ONG, porque parten del supuesto de que el mejor sistema de salud es el que está cerca de la persona que lo necesita. Y las ONG tienen para esta tarea mejor capilarización que el Estado.

La pregunta es qué puntos podemos construir acá. El proyecto de Nación, la gobernabilidad, la ética pública, la seguridad interna, la convivencia democrática son aspectos que solamente se pueden construir entre los tres sectores.

Resumiendo: cuando los tres sectores están aislados es el caos; cuando el Estado y la empresa están aliados y la sociedad aislada, estamos frente al corporativismo. Se da el populismo cuando el Estado y la sociedad están aliados y la empresa aislada. La deslegitimación se produce cuando la empresa y la sociedad se articulan y desconocen al Estado. Y la gobernabilidad es viable cuando todos interactúan, los tres están sectores articulados y son socialmente responsables.

Tesis central

¿Por qué es tan importante la articulación de los tres sectores? En América Latina los tres desafíos más importantes que tenemos son:

- cómo hacemos posible el Proyecto de Derechos Humanos (la dignidad humana);
- cómo logramos generar gobernabilidad democrática, y
- cómo desarrollamos del Estado Social de Derecho.

En las épocas agrarias buscamos seguridad establecida a través de la agricultura. Cuando aparece la industria comenzamos a pensar que la seguridad es producir y ver cosas. A medida que progresa la industria llegan los grandes mercados, entonces aparece el consumo. Antes ahorrábamos porque acumulábamos, ahora consumimos. El aporte a la posmodernidad es descubrir que nada de eso sirve, que nada de eso resuelve el problema más importante y es cómo somos felices y cómo somos dignos. Desde ese punto de vista, el concepto de dignidad es muy importante y adquirió una forma política en 1948 cuando aparece la formulación de los derechos humanos. Se trata de hacerlos posibles y cotidianos, deben constituirse en el norte ético para el Estado, la política y la responsabilidad social corporativa. Los derechos humanos justifican la razón de ser del Estado, la empresa y las organizaciones de la sociedad civil.

“Ahora, ¿qué es la gobernabilidad? Es la capacidad de una sociedad de darse orden a sí misma para buscar propósitos colectivos que contribuyan a su dignidad, y es ahí donde América Latina tiene el problema.”

Ahora, ¿qué es la gobernabilidad? Es la capacidad de una sociedad de darse orden a sí misma para buscar propósitos colectivos que contribuyan a su dignidad, y es ahí donde América Latina tiene el problema. Nosotros somos capaces de elegir gobernantes pero nos cuesta mucho trabajo buscar proyectos colectivos, explícitos, que contribuyan a la dignidad humana

de todos. Somos capaces de hacer proyectos colectivos, corporativos pero no somos capaces de hacer proyectos colectivos en términos globales.

¿Qué es el Estado Social de Derecho? Es la manera en cómo Estado y sociedad pueden hacer el único proyecto que es hacer posible los Derechos Humanos. Y ese es el gran proyecto de articulación de toda la sociedad hoy.

En síntesis, ¿qué es el Estado? La gente cree que el Estado es una concepción de síntesis de contradicción. Un Estado es fuerte cuando es síntesis de la contradicción. O sea, representa, protege y dirime en igualdad de condiciones los intereses en conflicto de todos los sectores. Un Estado no es fuerte porque sea grande o porque tenga armas. Lo que lo vuelve fuerte es ser síntesis de la contradicción.

Uno de los problemas en América Latina es que nuestros Estados no han sido síntesis de la contradicción, han sido Estados corporativos. Es decir, les dan segu-

ridad y protección a unos y a otros los excluye. Todo Estado que es corporativo generalmente prepara para la violencia. Los conflictos internos en nuestras sociedades se originan en los Estados corporativos. O sea, mientras un Estado no sea capaz de proteger con la misma seguridad a la empresa y al empresario, y la vaca del campesino, el Estado no es síntesis de la contradicción.

Otro punto es que el Estado se construye y se legitima desde la sociedad civil.

Factores para lograr la articulación social

En cualquier proyecto, pequeño o grande, macro o mediano existe un acuerdo mayor o menor para poder generar algún tipo de impacto colectivo cuando se están articulando los sectores. Los factores de articulación son:

- La ética (DDHH)
- La política (los intereses)
- La organización (las instituciones)
- La comunicación (el sentido)
- La educación (el saber)
- El arte (la estética)
- La espiritualidad (la trascendencia)
- Las inversiones (la relación costo/beneficio)

Los desarrollaremos.

Ética

El criterio es cómo tomar decisiones que contribuyan a la vida digna de todos. Ese es el primer punto. Hacer una organización de ética es tomar decisiones para hacer posibles los Derechos Humanos.

Política

Es la capacidad personal o colectiva de crear y sostener la convergencia de intereses. No son los proyectos los que hacen el cambio. No es la calidad o la envergadura del proyecto técnico, sino la capacidad de generar convergencia de inte-

reses. Cuando no existen intereses comunes hay que defender el proyecto, sostenerlo, y eso cuesta mucho dinero, mucho esfuerzo y las modificaciones que se logran son muy pocas. La convergencia de intereses es lo que permite a una sociedad solucionar los problemas colectivos. No es la tecnología. Eso se logra a través de la política.

El problema es que todos tenemos intereses distintos. Por eso existe el conflicto. Cada uno de nosotros tiene intereses que van en múltiples direcciones. La sociedad es así, con múltiples intereses. La función de los líderes políticos es ordenar esos intereses dispersos para transformar una sociedad anómica en una sociedad con identidad.

“¿Cuál es la característica de una organización intermedia? Es que tiene un know-how único: puede convertir lo macro en actuaciones micro y también puede convertir un conjunto de problemas micro en una política macro.”

Todo el trabajo de un político es generar convergencia de intereses. También es tarea de las instituciones como ustedes. La fuerza de las instituciones de segundo nivel o de tercer nivel es su capacidad de articular intereses.

El **Grupo de Fundaciones y Empresas**

es una organización intermedia que busca articular organizaciones básicas. ¿Cuál es la característica de una organización intermedia? Es que tiene un **knowhow** único: puede convertir lo macro en actuaciones micro y también puede convertir un conjunto de problemas micro en una política macro. O sea que una organización intermedia tiene el conocimiento de interpretar lo macro para convertirlo en acciones concretas al otro lado de sus asociados a nivel micro. Una federación, un sindicato, una asociación son organizaciones intermedias que al mismo tiempo son capaces de leer la sociedad civil y tratar de articular elementos para poder desarrollar proyectos macro o políticas macro. Uno de los problemas que tenemos en América Latina es que hemos abandonado mucho las organizaciones intermedias. Es muy importante si queremos tener efectividad de las acciones, volver a recuperar su valor.

Organización

La función de la organización es mantener la convergencia de intereses, crear confianza e incentivar transacciones que agreguen valor. Entendamos lo siguiente

te: las cosas solamente adquieren o pierden valor en las transacciones. Una institución poderosa es capaz de incentivar transacciones que agreguen valor. Ya sean transacciones económicas, políticas o culturales. Agregar valor significa favorecer la dignidad humana.

Esta organización de Fundaciones y Empresas no se hace fuerte porque tenga muchas o pocas empresas. Se hace fuerte si es capaz de generar transacciones que agreguen valor. ¿Cuáles son las transacciones que agregan valor? En los países democráticos la ciencia de la asociación es la ciencia madre, el progreso de todo lo demás depende de ella. Para mí el gran valor agregado de las organizaciones intermedias como ustedes, es cómo fortalecemos la organización. Porque sin la organización no hacemos nada. Uno de los indicadores de pobreza es no estar organizado. La organización convierte a los individuos en actores sociales para proteger, concertar y hacer converger intereses. Si uno no está organizado, no puede proteger sus intereses, no puede concertarlos ni hacerlos converger, no puede hacer negocios ni alianzas. El secreto es fortalecer la organización. La vulnerabilidad de una persona en la sociedad depende de su grado de organización.

La organización produce autorregulación y protección de derechos. Cuando la persona no está organizada no se siente obligada a respetar reglas con otros ni con la sociedad, no tiene autorregulación. Y al mismo tiempo su aislamiento facilita que otro viole sus derechos; no tiene protección social.

Lo que llamamos tejido social se refiere al entramado que generan entre sí las diferentes organizaciones. A mayor número de organizaciones productivas –que producen valor agregado económico o social– una mayor dinámica fortalece la autorregulación dentro de las sociedades; a mayor tramado y más hilos, más fuerte será la tela.

Es muy fácil decirlo pero introyectarlo es muy difícil. Todos en América Latina queremos una sociedad fuerte, queremos renunciar al caudillismo, a los mesías, queremos poder controlar lo público, la única forma es a través de la organización de la sociedad, no hay otra manera.

Comunicación

Es la creación de condiciones estables para que los diferentes sentidos, significados y formas de ver el mundo, que producen los diferentes grupos humanos, pue-

dan circular y competir en igualdad de condiciones. Es la base de la autoestima personal y colectiva.

Quisiera que no confundan la comunicación con los medios de comunicación. Frecuentemente escucho “no tenemos dinero para pagar a los medios”.

Cuando se genera un acto comunicativo los medios vienen. El problema es cómo generarlos. ¿La Madre Teresa de Calcuta alguna vez pagó a la televisión o la radio? Y donde iba, estaban todos los medios. ¿Por qué? Porque su vida era un acto comunicativo.

¿Qué es la comunicación? Es la creación de condiciones estables para que los diferentes sentidos, significados y formas de ver el mundo, que producen los diferentes grupos humanos, puedan circular y competir en igualdad de condiciones. Poniéndolo en menos palabras, es la capacidad de crear sentidos.

La pregunta es ¿qué sentidos quieren crear ustedes? El valor de una organización está en el sentido que crea. Cuando uno le dice a los medios cosas con sentido, los medios van. Cuando uno no tiene claro qué sentido quiere crear paga, paga marketing, que es distinto a comunicación.

Educación

Es la creación de condiciones estables para que cada generación se pueda apropiarse del mejor saber disponible

Todo proyecto de cambio tiene un currículum y exige aprender nuevas cosas en la sociedad. Requiere un proyecto educativo, ya sea a través de medios materiales o simbólicos. Y cada vez que se produce un cambio tenemos que garantizar que la siguiente generación se apropie de ese cambio, porque si no es así, el cambio se pierde. Además debemos tener claro que el problema de la educación en una sociedad depende del saber que esa sociedad tenga. ¿Qué es el saber? Es el conjunto de conocimientos, prácticas, destrezas, tradiciones, ritos, mitos e instrumentos que le permiten a una sociedad sobrevivir, convivir, producir y darle sentido a la vida. El saber más importante en una sociedad es la lengua, el idioma. No existe ningún conocimiento de saber superior al dominio de la lengua. El lenguaje es el único sistema finito que puede hablar de sí mismo. La calidad de un sistema educativo de una sociedad depende de la comprensión que esa sociedad

tenga de su propio saber: el saber académico y el saber cultural. Aún más, el secreto es cuando se logra combinar saberes académicos con saberes culturales y es cuando más éxito se tiene en las operaciones.

La educación existe porque el saber es construido, es un producto creado por el ser humano.

Como producto es necesario saber producirlo, saber acumularlo (información), saber reproducirlo (educación) y saber distribuirlo (industrias culturales).

Arte

El cambio requiere dos cosas: de oportunidades y de estética. Una de las cosas que más facilita el cambio es la estética, el arte entendido como expresión pública de los sentidos que una persona o grupo quieren que sean reconocidos. La estética es la máxima comunicación del sentir. Entonces, si queremos que las sociedades encuentren su camino es muy importante la proliferación del arte. Las sociedades son prolíficas en producción de arte en los momentos de grandes transformaciones. Todo el arte americano muralista de Rivera ocurre en momentos de grandes transformaciones; el gran arte norteamericano contemporáneo también. A cada país le pasa lo mismo. El arte es una variable que siempre hay que considerar en los proyectos, es una síntesis del espíritu que se comunica con propósitos universales para ser reconocida.

Espiritualidad

La espiritualidad es la disposición personal o colectiva para contribuir a hacer posible el proyecto de vida digna de otro. La espiritualidad requiere solidaridad, cuidado y compasión. Las tres virtudes del futuro, las tres grandes competencias del futuro.

La solidaridad es la capacidad de una persona o una institución de construir y producir bienes y servicios para contribuir a la dignidad de otros.

¿Qué es el cuidado? Me refiero al cuidado de nosotros mismos, el cuidado del planeta, el cuidado de los otros. Cuando amamos, cuidamos y cuando cuidamos, amamos. El cuidado constituye la categoría central del nuevo paradigma de la civi-

lización que trata de emerger en todo el mundo, porque el cuidado no es una opción: o aprendemos a cuidar o perecemos. Hoy el cuidado es la variable ordenadora de la responsabilidad social y de la productividad empresarial. ¿Qué significa realizar inversión social? Significa generar acciones para crear o modificar transacciones sociales. No se trata de cualquier transacción, se trata de transacciones que den sostenibilidad al planeta, a las sociedades, a las interacciones positivas; y eso todo está orientado por el concepto de solidaridad y cuidado.

Por último la compasión que es trabajar por dirimir o evitar el dolor en los otros; según la definición del Dalai Lama.

Articulaciones posibles

1) **Entre empresa y Estado**

- Contribuir a hacer posible el contrato social acorde con el proyecto de Nación.

El gran desafío en América Latina para la empresa con el Estado es cómo contribuye a hacer posible el contrato social. Porque el contrato social es muy débil, hay muchas personas con inseguridad, niños sin educación, personas sin atención en salud, que no se pueden movilizar, mala información. No hay contrato social completo. Si el empresario sigue sin preocuparse por ese contrato, peor para él.

- **Fortalecer el desarrollo y la producción de los bienes públicos para aumentar la equidad.** Los bienes públicos son aquellos bienes que convienen a todos de igual manera. La mayoría de nosotros ponemos a nuestros hijos en colegios privados por una razón simple, porque no queremos que se junten con los pobres. Punto.

Lo que la mayoría de los padres pagan es que sus hijos tengan desde niños las relaciones que quieren que tengan cuando sean adultos. Que sean amigos “de”, compañeros “de”.

“Hemos hecho un sistema corporativo de la educación. La educación es de una calidad para unos y de otra calidad para otros. Luego, la educación pública no existe. Existe educación fiscal o educación estatal.”

Entonces, ¿qué hicimos? Hemos hecho un sistema corporativo de la educación. La educación es de

una calidad para unos y de otra calidad para otros. Luego la educación pública no existe. Existe educación fiscal o educación estatal. La educación pública existe cuando el hijo del presidente de la Renault vaya a la misma escuela que la hija de la señora que trabaja en su casa. La educación no es un bien público porque no es de igual calidad para todos.

El agua es un bien público; el agua que va a las casas más importantes de Buenos Aires es de igual calidad a la que va a las casas más humildes.

Hemos destruido los sistemas para mezclar las sociedades. Los países tienen dos sistemas para mezclar sus sociedades: sistema educativo y las fuerzas armadas, el servicio militar. Ambos sistemas los hemos corporativizado. El otro sistema de mezcla que está mejor desarrollado en la Argentina que en cualquier otro país es el fútbol. Los clubes de fútbol son un mecanismo de encuentro social.

Esos esquemas de encuentro social son fundamentales para la construcción de una Nación. Y el hecho de que el sistema educativo esté fracturado como está, hace que haya dos túneles que nunca se van a encontrar.

Los pobres les están pagando la universidad a sus hijos. Brasil es el ejemplo perfecto. La mejor universidad de Brasil es la Universidad Federal. Pero para entrar a la Universidad Federal, hay que pasar el vestibular, un examen para el que la gente se prepara tres, cuatro años para pasarlo y muy pocos lo pasan. ¿Quiénes lo pasan? Los que vienen de la educación privada. ¿Qué pasa entonces? Que quienes se instruyeron en la educación privada, después van a la educación pública en el nivel universitario. ¿Quiénes quedan afuera de la educación universitaria pública? Los pobres. Una sociedad pagando la educación a quien no se la debería pagar.

En Canadá a nadie se le ocurriría mandar a su hijo a un colegio privado, ni primario, ni secundario. Porque la educación como bien público es de tal calidad que donde iban mis hijos, iba el hijo del portero de la esquina. El secreto es que tener un sistema público de calidad para todos. O un sistema público competitivo, donde estudiar en colegio de los jesuitas o en el colegio San Martín produzca los mismos aprendizajes y los mismos reconocimientos sociales. ¿Por qué nos cuesta tanto trabajo? Porque nosotros no reconocemos los bienes públicos. Conocemos los bienes estatales y los bienes privados. Y la exclusión de los bienes. Ese es el problema, cuesta mucho trabajo pensar lo público porque lo confundimos con lo estatal. El gran desafío que tenemos como sociedad civil es hacer posibles los bienes públicos. Es una tarea fundamental de la empresa.

- **Fortalecer y aumentar la probidad pública y privada. No me refiero a la anticorrupción sino a la probidad.**
- **Promover y fortalecer la organización social y en especial las organizaciones intermedias.**

2) Entre Estado y organizaciones de la sociedad civil

- **Fortalecer las organizaciones para que los ciudadanos puedan ser actores sociales y favorecer la gobernabilidad.** Ese es el gran desafío del tercer sector.
- **Construir alianzas para disminuir las asimetrías al interior de la sociedad frente al Estado.** Una organización fuerte muchas veces se tiene que aliar con una débil para que esa débil consiga en conjunto lo que pide. Hacerlo sola sería asimétrico.
- **Fortalecer las organizaciones intermedias.**
- **Contribuir a la producción de bienes públicos de calidad y a la legitimidad institucional.**
- **Fortalecer la probidad ciudadana: autorregulación colectiva.**
- **El papel de la organización social frente al Estado.**
- **Veeduría ciudadana y seguimiento organizado a la actuación pública**

3) Entre empresas y organizaciones de la sociedad civil

- **Actuar como ciudadanos corporativos** contribuir a la gobernabilidad.
- **Generar procesos y espacios comunicativos de generación de consensos y compromisos públicos.** Cuando la empresa se pone de acuerdo con la sociedad civil para generar un consenso en una sociedad no hay nada que se pueda oponer, no hay político que se pueda poner al frente.
- **Construcción colectiva de propuestas y promesas de valor.**

• **Identificar redes y sistemas de colectivización pública.** Tanto la empresa como la sociedad civil necesitan continuamente sistemas de colectivización.

4) Entre los tres sectores

Hacer posible los Derechos Humanos lo cual significa trabajar por las variables de dignidad humana: energía, vivienda, seguridad, información, agua, salud, consumo, conocimiento, representación y empleo.



Lo que tratamos de hacer es juntar empresa, Estado y sociedad para desarrollar esas variables. Como una política de todos, no como una política de Estado, ni como una política de empresa, ni una política de las ONG. Todos, los tres sectores buscando que estas variables cambien para cambiar el coeficiente de inequidad. Eso sí es un propósito colectivo.

MARÍA EUGENIA VIDAL

Es licenciada en Ciencias Políticas, tiene una especialización en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica Argentina. En el sector público se desempeñó en el ANSES, en el Ministerio de Desarrollo Social, y en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Dentro del tercer sector se desempeñó como directora ejecutiva de la Fundación Grupo Sofía, y fue directora del Área de Desarrollo Social y de la Fundación Creer y Crecer. Actualmente es ministra de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires.



Disertación de María Eugenia Vidal

EL DESAFÍO DE LA ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE ESTRATEGIAS DE COMBATE A LA POBREZA E INVERSIÓN SOCIAL. CASO CIUDAD DE BUENOS AIRES

Introducción

Hablaré en general sobre lo que está haciendo el Ministerio, pero en especial sobre cuál es nuestra visión de lo que hay que hacer en términos sociales en la Ciudad de Buenos Aires y hacia dónde vamos.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires tiene un presupuesto de 830 millones anuales, 5.000 empleados, 120 espacios de prestación de servicios ubicados en su mayoría en el sur de la Ciudad: hogares de día para adultos mayores, jardines maternos, centros de trabajo con las familias pobres, lugares o espacios de recreación para adolescentes. Un 60% de su presupuesto está orientado a lo que llamamos transferencias, en realidad son subsidios, tanto para organizaciones de la sociedad civil, familias, personas individuales que se entregan por diferentes circunstancias como crisis habitacional, problemas alimentarios, falta de acceso a la salud o la educación.

El Ministerio es una especie de ambulancia social, así fue concebido. No es la excepción en el mapa de los ministerios de Desarrollo Social del país. Hasta la crisis eran áreas absolutamente residuales, poco profesionalizadas, con escasos recursos para gestionar. Esto se modificó a los golpes con la crisis de 2001, donde muchos tuvieron que salir a paliar la emergencia, en especial alimentaria, que se generó. En algunos casos sirvió para que se profesionalizaran, en otros no tanto, pero en general son el patito feo de los gabinetes, y muestran el estado y el enfoque que los gobiernos le dan al área de desarrollo social.

Situación social actual

La Ciudad de Buenos Aires es el distrito con mejores indicadores sociales del país, en salud, educación; pese a las debilidades y a las cuestiones que haya que

mejorar en su infraestructura y en su calidad, hoy es lejos la jurisdicción con indicadores más favorables.

No obstante, la pobreza es alta para el nivel de desarrollo que tiene la Ciudad. Hoy, y según datos del INDEC, se presume que hay alrededor de 320.000 personas pobres, de las cuáles alrededor de 140.000 son indigentes, es decir no tienen ingresos suficientes para cubrir una canasta alimentaria medida en base al INDEC.

Consideramos que estos números son más altos; no tenemos estadísticas oficiales de la Ciudad para oponer a estas cifras. Está claro que la línea de pobreza medida por el INDEC hoy no es representativa del costo de la canasta de bienes y servicios necesarios para una vida digna.

También existe un problema de desigualdad y de concentración de la pobreza, fuertemente marcado entre el norte y el sur. Todo el sector norte (Recoleta, Belgrano, Palermo, Retiro) tiene ingresos promedios superiores al cordón sur (Pompeya, Soldati, Lugano, Matadero, Liniers). En el sur se ubican más del 50% de los asentamientos precarios, y según el último censo de 2001, es donde vive más del 70% de la población con necesidades básicas insatisfechas. Es ahí donde tenemos que concentrar los esfuerzos y los recursos, donde la oferta educativa y sanitaria es de menor calidad, etc.

Nuestra visión

La pobreza tanto a nivel nacional como en la Ciudad no es pareja, sino que afecta mucho más a los menores de 14 años y considero que como una consecuencia directa de la crisis de los 90 ahora se extiende a los adolescentes y jóvenes que eran niños en los 90. La franja crítica para nosotros es la de 19 a 24 años, sin

Está claro que la línea de pobreza medida por el INDEC hoy no es representativa del costo de la canasta de bienes y servicios necesarios para una vida digna.

estudio y sin trabajo, porque es en esa franja de edad, incluso antes, donde los jóvenes pobres empiezan a reproducir sus familias. Si no podemos trabajar generándoles una ventana de oportunidades o un proyecto de vida, un horizonte posible, heredan la pobreza de sus



padres y generan un hogar similar al de su origen, trasladando la pobreza a sus hijos. Se impulsa así un círculo de pobreza que no terminamos de quebrar nunca.

La verdadera inclusión tiene que ver con fortalecer las capacidades de los hogares pobres. En este punto es preciso sentar una posición clara en términos de asistencia y promoción. La discusión no es si asistimos o promovemos las capacidades de los hogares pobres: hay que hacer las dos cosas. Un corto plazo requiere que trabajemos sobre la emergencia y las necesidades básicas, fundamentalmente las alimentarias. En un mediano y un largo plazo tenemos que enfocarnos en el fortalecimiento de las capacidades de los adultos que quedaron excluidos en todo el proceso de crisis que vivió nuestro país, y también en la franja de chicos más chicos y adolescentes, que como dije antes es la franja de oportunidad para quebrar la transmisión de la pobreza.

Los países más desarrollados tienen un piso mínimo de ingresos para garantizar una línea de ciudadanía, y eso no entra en la discusión, no es de derecha o de izquierda, es parte de los derechos ciudadanos y la Ciudad puede empezar a tra-

bajar sobre ese piso de ciudadanía y sobre ese piso mínimo de ingresos que está ligado a garantizar la alimentación. Al mismo tiempo es preciso hacerlo con otras cuestiones de largo plazo: la inserción laboral de los padres, el desarrollo infantil temprano, la educación para los adolescentes que no terminaron el secundario y que ya están fuera de la escuela, y a los que no les alcanzan los programas de becas, o los programas para la disminución de la deserción escolar.

“Nos interesa diferenciar muy bien entre los padres y los adolescentes, porque en el caso de los adolescentes que no terminaron la escuela nuestro énfasis no va a estar puesto en la capacitación laboral sino en la educación.”

Prioridades

Estarán enfocadas en políticas que apunten a garantizar igualdad de oportunidades para los chicos desde el embarazo de la madre hasta los 6 o 7 años, hasta que entran en el sistema escolar y a los adolescentes tener un piso

mínimo de ingresos para todas las familias pobres que define una línea básica de ciudadanía, y políticas de inserción laboral para los padres.

Nos interesa diferenciar muy bien entre los padres y los adolescentes, porque en el caso de los adolescentes que no terminaron la escuela nuestro énfasis no va a estar puesto en la capacitación laboral sino en la educación. La verdadera superación de la pobreza no se va a dar por la capacitación laboral sino porque vayan incorporando y terminando sus estudios formales en la mayor cantidad de casos posibles.

Objetivos

1. Niños, niñas y adolescentes

Centros de desarrollo infantil

Nuestra idea es poner en marcha en el término de cuatro años 30 centros que trabajen sobre el sector de 0 a 5 años garantizando alimentación, nutrición, estimulación temprana y salud. Seguimos el modelo Caif de Uruguay, es un programa que se hace en conjunto con UNICEF desde hace por lo menos 10 o 15 años. Se

trata de lugares donde los chicos de 0 a 5 años pueden pasar parte de su día o de su tiempo, las madres que trabajan pueden dejarlos allí, pero la diferencia con una guardería tradicional es que además se realiza un trabajo con las madres y los padres en términos de acompañamiento de la crianza, fundamental sobre todo en los primeros años de vida. Esto no compite ni pretende competir con los jardines maternos, somos complementarios y acompañamos el desarrollo que hace Educación que es el área que rige en este tema.

Centros de inclusión digital

En el primer año de gestión programamos implementar 35 centros de inclusión digital. Firmamos un convenio con Microsoft, empresa que donará al Ministerio alrededor de 500 computadoras. Los centros estarán en los lugares donde ya estamos trabajando, y nuestros beneficiarios ya asisten para hacer alfabetización digital; una parte de esos centros estarán en lugares donde atendemos a adultos mayores de 60 años, y otra parte importante de éstos estarán dirigidos a menores de 5.

Juegotecas

Son espacios donde las madres van a jugar con sus hijos. Una psicopedagoga o una profesional especializada realizan el acompañamiento del proceso de juego. De acuerdo con un artículo de **Clarín**, solamente al 35% de los niños de hogares pobres alguna vez les habían leído un cuento. El objetivo de las juegotecas es conectar a la mamá y al bebé, después al niño desde una relación de juego, de estímulo, desde otro lugar diferente al que les impone su contexto. Tenemos prevista la puesta en marcha de 5 juegotecas nuevas en nuestro primer año de gestión.

Becas para la integración de adolescentes

Son becas para que los chicos se integren a lugares relacionados con el arte, el deporte, la ciencia y la tecnología, espacios que no sean cercanos ni naturales en términos de acceso para ellos. Había todo un enfoque de la política social de gestiones anteriores de generar efectores, lugares, espacios de integración o recreación para chicos o adolescentes en los mismo lugares donde viven, pensando en la ventaja del acceso. En general se trata de asentamientos precarios o villas; en la Ciudad se suman los complejos habitacionales. Lo innovador de este programa es que nosotros convenimos con espacios donde realmente sentimos que hay una diferencia. Desde nuevos lugares de conexión el chico empieza a ver que hay otras cosas, posibilidades de otro proyecto de vida diferente, y que lo que ve en su

entorno diario no es necesariamente todo lo que existe. Estamos trabajando en un proyecto de convenio con IRSA y también con la Fundación Julio Bocca para que hagan danza. Nuestro criterio de incorporación y de convenios es darles a los chicos una oportunidad que no hayan tenido antes y un horizonte diferente.

Otorgamiento de 20 mil becas de \$ 250 mensuales a jóvenes entre 19 y 24 años que no estudian ni trabajan para la finalización de sus estudios

Es el programa que nosotros llamamos Estudiar es Trabajar. En el marco de este programa que ya tiene alrededor de 2.000 inscriptos, hay un convenio con el Banco Galicia y la Fundación Navarro Viola para poder impulsar una escuela de enfermería para 250 de estos chicos que fueron inscriptos este año. Tratamos de orientarlos a finalizar sus estudios.

2. Piso mínimo de ingresos

Programa Ciudadanía Porteña

El programa Ciudadanía Porteña beneficia a 60.000 familias pobres de la Ciudad con un ingreso promedio de 300 pesos mensuales, en una tarjeta para la compra de alimentos, combustible y elementos de higiene en supermercados y comercios inscriptos. La idea este año es incorporar 10.000 hogares más.

Transformación de las cajas de alimentos en ticket canasta

La caja de alimentos en general no tiene alimentos ni de primera línea, ni de buena calidad, ni tampoco sirve para sostener la alimentación; estamos reconvirtiendo las cajas en ticket canasta para que las madres puedan elegir qué alimentos quieren comprar para sus hijos, y lo vamos a hacer a través de un convenio con el Banco Ciudad. Involucra a unas 10.000 familias que no puede ingresar al Programa Ciudadanía Porteña porque no tienen DNI, por eso estamos implementando la reconversión de la caja a tickets canasta que pueden usarse en supermercados.

3. Inserción laboral

En nuestro país en los últimos años se abrió una ventana de oportunidad en términos de ciertos empleos, ciertas calificaciones requeridas que el mercado de trabajo no responde y creo que el Estado puede convertirse en ese segmento en un articulador entre demanda y oferta. En el Ministerio había varios programas laborales, pero haciendo una evaluación seria, no generaban empleo sino que más

bien sostenían bajo una fachada de inserción laboral un programa similar al que puede ser Ciudadanía Porteña. Entonces estamos redefiniendo los programas de empleo. Hay un proyecto decreto que está a la firma del Jefe de Gobierno que se llama FIT Programa de Inclusión y Trabajo que tiene una línea de capacitación laboral en acuerdo con empresas, y otra relacionada con la promoción y el impulso de microemprendimientos, en general propuestos por organizaciones sociales barriales, y que ya tienen algún nivel de desarrollo en la zona.

Programas de Responsabilidad Social Empresaria

Revitalizamos un viejo programa de Responsabilidad Social Empresaria que ya existía en el Gobierno de la Ciudad, y empezamos a convocar a distintas empresas para trabajar en conjunto gobierno, empresas y sociedad civil. Nos planteamos 10 convenios en el primer año y ya tenemos 23 convenios en marcha con empresas de primera línea, en la mayor parte de los casos relacionados con capacitación laboral.

Algunos ejemplos

Pinturerías Rex donó pintura para todos los hogares de infancia de la Ciudad, algunos son del Gobierno, la mayoría son de organizaciones de la sociedad civil. Con Eki estamos trabajando con el tema de la escuela de enfermería; con Tretrapak, en la distribución de leche para embarazadas y menores de 5 años.

Lan ofreció pasajes para que los chicos en situación de calle que tienen familia en el interior puedan ir a visitarlas con cierta periodicidad y para que sus familias puedan venir. Para muchos chicos volar era un sueño, así que en muchos casos han organizado tours para que los chicos tengan su primera experiencia de vuelo.

Hace 10 o 15 días cerramos un convenio con el colegio del Gato Dumas. La historia es muy linda, hay un viejo comedor desde hace casi 20 años en la Villa 6, el comedor de Mecha, que empezó a funcionar con las primeras ollas populares en el 89. Mecha es una institución dentro del barrio, y desde su interés de hacer algo por los chicos que atendía, pidió al Gobierno de la Ciudad que le financiaran una escuela de gastronomía, con sus cocineras para los chicos y las madres del barrio que quisieran aprender. El Gobierno de la Ciudad aparte de darle recursos para que comprara los materiales y el equipamiento necesario, contrató profesionales que acompañaron esta escuela de gastronomía, y cuando contamos la idea en el colegio del Gato Dumas logramos un convenio por el cuál ellos van a asesorar en la forma-

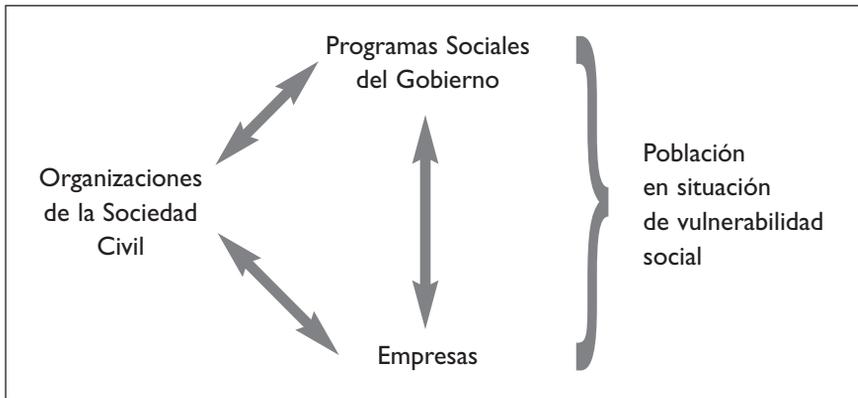
“Para muchos chicos volar era un sueño, así que en muchos casos han organizado tours para que los chicos tengan su primera experiencia de vuelo.”

ción de la escuela y además ofrecen becas para que los que egresan de la escuela de gastronomía hagan una especialización.

center

Tenemos proyectos más grandes de capacitación laboral, desde **cd** hasta especializaciones en alfabetización digital, o cuestiones puntuales relacionadas con logística. Hemos tenido muy buena respuesta.

Tenemos 23 convenios en desarrollo con empresas.



Acciones

- Formación a organizaciones de la sociedad civil, empresas, áreas de Gobierno y población en general en temas de responsabilidad social empresaria.
- Información a empresas sobre problemáticas sociales en general y problemas sociales de la Ciudad.
- Articulación entre las necesidades sociales de la Ciudad y los programas de responsabilidad social empresaria de las empresas.
- Capacitación en temas de voluntariado corporativo a empresas que lo soliciten.

Los desafíos a cumplir

Muchas cuestiones sociales están fuera de discusión y tienen consenso generalizado, la clave es cómo se hacen las cosas y cómo se implementan.

“Tenemos por delante un enorme desafío, no sólo del Ministerio de Desarrollo Social sino del Gobierno de la Ciudad, de fortalecer institucional.”

Tenemos por delante un enorme desafío, no sólo del Ministerio de Desarrollo Social sino del Gobierno de la Ciudad, de fortalecimiento institucional. Personalmente trabajé en el gobierno nacional, en gobiernos provinciales y municipales,

pero nunca vi algo como la Ciudad de Buenos Aires en términos de complejidad administrativa, de maraña, de burocracia. La sensación es estar corriendo una maratón en un pantano, todo cuesta mucho, los circuitos son infinitos.

Cuando llegamos a la gestión, una ONG para cobrar un subsidio de 20.000 pesos tardaba 6 meses y tenía que pasar por 27 lugares diferentes. Tenemos un enorme trabajo que de hecho por suerte no estamos haciendo sólo en este Ministerio sino en el marco de una decisión del Gobierno de la Ciudad de simplificar procesos, acelerar circuitos, eliminar pasos de intermediación, profesionalizar las áreas. Tenemos una visión muy descentralizadora: si la pobreza está concentrada en el sur no puede ser que el 90% de los beneficiarios que acceden a nuestros programas sociales tengan que venir a la ventanilla central de Entre Ríos y Pavón. Estamos implementado lo que llamamos ventanilla única; la primera se va a inaugurar a fin de mes en La Boca, la idea es que sea un lugar donde cualquier familia que lo necesite pueda acercarse y después de una evaluación inicial de una asistente social y de ser incluida en un padrón único, haya una asignación de beneficios en función de su situación. Queremos que la totalidad de los programas y de los beneficios del Ministerio se puedan tramitar en esa ventanilla, excepto lo de emergencia. Tuvimos que incorporar 70 asistentes sociales para su atención.

El segundo desafío es unificar todos los datos en un padrón único de beneficiarios, que parece una idea imposible de realizar desde el Estado. La ventaja es que la gestión anterior compró un sistema de información con UTN y la verdad que es bastante funcional y estamos empezando a ponerlo en marcha.

El reto que tenemos de hacer un cambio real es tremendo, en términos institucionales y; no porque tengamos un nivel de pobreza tan alto, pero sí tenemos una pobreza que yo considero crítica. Existe una franja de personas que eran pobres antes de la crisis, y que después de la crisis y con el crecimiento económico y con las políticas sociales implementadas no se recuperaron, y continúan siendo pobres. Esto se llama pobreza crónica o crítica. Esas familias no están cuantificadas, estamos realizando un esfuerzo de relevamiento. Este tipo de pobreza genera un

“Existe una franja de personas que eran pobres antes de la crisis, y que después de la crisis y con el crecimiento económico y con las políticas sociales implementadas no se recuperaron, y continúan siendo pobres.”

desafío de articulación de programas y de respuesta del Estado y la sociedad civil: no se resuelve si no es de manera conjunta.

Hicimos una convocatoria a través de los medios de comunicación masivos; por Internet, mandamos notas a todas las organizaciones registradas en el Gobierno de la

Ciudad para informarles que se podían presentar. Definimos un reglamento de presentación, dos instancias de concurso anuales, un jurado de evaluación, establecimos bajo qué criterios o qué líneas podían presentar proyectos, montos, instancias de discusión y aprobación, y publicación de los que fueron aprobados, de los que no fueron aprobados, y las razones de por qué no lo fueron. Estamos tratando de generar un espacio de trabajo distinto. Nuestro enfoque es de real compromiso y somos absolutamente conscientes de que estamos tocando muchos intereses, y que además no lo podemos hacer solos. Necesitamos aliados que compartan esta visión y se sumen. Los invito a sumarse.

LUIS ULLA

Luis Ulla es cofundador y actual ejecutivo de IARSE (Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria). Es miembro del Consejo Consultivo Internacional del Instituto Ethos de Brasil, autor de varias publicaciones sobre gestión de organizaciones sociales y colaborador de diversas revistas y periódicos nacionales y extranjeros.



Disertación de Luis Ulla

EL ROL Y LOS DESAFÍOS DEL EMPRESARIADO EN MATERIA DE INVERSIÓN SOCIAL

Introducción

Analizaremos algunas cuestiones que se cruzan en estos caminos de la inversión y la responsabilidad social. Creamos el IARSE en los años 2001 y 2002; tuvimos la suerte de tener el apoyo en el impulso inicial de las fundaciones Kellogg's y Avina. La misión básica que nos hemos fijado monitorear de manera permanente es cómo se modifica el concepto de la responsabilidad social.

En estos 7 años de trabajo que llevamos hubo una evolución notable del tema, y obviamente en la práctica de la responsabilidad social es donde se ve la innovación y la capacidad de adaptación a cada escenario, y a cada compañía.

Desde una mirada optimista queremos ser la organización que a partir de cómo varía este concepto, contribuya a la construcción de una práctica que está ampliando horizontes, porque creemos que esto es un aporte al desarrollo sustentable de la Argentina desde el rol del sector empresarial.

Desde hace años venimos creando un sistema de membresías que nos permite funcionar; todas estas empresas —más de 90— asumen la idea de apoyar la causa; en realidad son las que nos permiten tener un equipo permanente de personas que trabajan en el diseño de herramientas de gestión en materia de responsabilidad social, como indicadores para grandes, medianas y pequeñas empresas. Por ejemplo, estamos a punto de editar junto con C&A, Arcor, UNICEF, y Save the Children un manual sobre lo que las pyme pueden hacer por la niñez y la adolescencia. Pronto saldrá un libro sobre el tema de inclusión económica y social, todo el fenómeno de compra inclusiva con la presentación de algunos casos. Todo esto lo hacemos gracias a que todas estas compañías consideran que esto vale la pena y nos apoyan.

¿Qué es la responsabilidad social empresarial?

Definirla es bastante complejo, trabajamos con cientos de definiciones. Para empezar tomamos una breve, que parte de una idea preestablecida en el mundo de las empresas: la responsabilidad social empresarial es algo colateral, que se coloca como un anexo al trabajo de la empresa. Mientras la empresa hace negocios, otra área se dedica a la responsabilidad social.

En realidad, cuando comenzamos a seleccionar definiciones, nosotros creemos que la responsabilidad social empresarial es una forma de tomar decisiones, una manera de conducir todos los días un negocio, basados en un cimiento ético: cuidar a la gente, el mundo, la empresa y la sociedad. Con las decisiones económicas que se toman en términos empresariales también podemos crear valor social y ambiental, tanto para la empresa como para la sociedad.

La pregunta es si esto es posible, porque la empresa en sí misma es una organización sociológicamente creada para generar valor económico. Porter empieza a escribir sobre el tema, después de un vacío que se produce porque Drucker había abierto todo un camino en la idea de responsabilidad social desde su perspectiva y con toda su influencia marcó mucho en la gestión de organizaciones no gubernamentales. En realidad Porter gana un concurso junto con Kramer en diciembre de 2006, con un trabajo de filantropía sobre responsabilidad social estratégica donde afirma que durante mucho tiempo hemos estado pensando que si se crea valor económico no se puede crear valor social, que son excluyentes. La empresa sólo puede crear valor económico –siguiendo la lógica de Fridman– si se dedica a crear valor social y lo que se hace es presionar sobre la voluntad primaria del accionista. Porter sostiene que hemos estado confundidos, que no hay incompatibilidad sino todo lo contrario; primero, por una cuestión de sentido común, no hay ninguna empresa que tenga la posibilidad de operar aislada de la comunidad que la rodea. Pensar que la capacidad de crear una mejora social está alineada con lo que hacemos, con el negocio –dice Porter– nos llevará a que generemos un mayor beneficio para la empresa y para la sociedad, con lo cual no sólo una empresa no se contradice sino que potencia estas posibilidades.

“La responsabilidad social empresarial es una forma de tomar decisiones, una manera de conducir todos los días un negocio, basados en un cimiento ético: cuidar a la gente, el mundo, la empresa y la sociedad.”



Analicemos algunos casos. Por ejemplo la campaña del Caracol de Plata, una organización muy amiga de todos nosotros, de México, que organiza un concurso anual de mensajes de bien público. Hace 2 años Avón gana el primer premio con una pieza gráfica de revista, que decía “No te maquilles, denúncialo”. México tiene un triste récord, es el país con el más alto índice de violencia contra la mujer en América Latina. Nos preguntamos ¿se puede crear valor social atendiendo a los problemas del público? En una de las páginas aparece delicadamente maquillado un moretón, y el mensaje es una contradicción para el negocio de Avón: “no te maquilles, yo que vendo maquillaje y te estoy diciendo no te maquilles, pero además te animo a que denuncies el maltrato”. La otra página de esta pieza explicaba cómo se hacía la denuncia, dónde recibir contención y otros datos. Este tipo de campaña animando a la mujer y orientándola para hacer frente al problema de la violencia ¿es creación de valor social? Sí, sin dudas. ¿Sigue siendo Avón una marca querida y respetada por las mujeres? Algunos dicen que incluso más aún.

Vamos al caso de Natura. Es de hecho una empresa líder en responsabilidad social en América Latina reconocida a nivel global. Promueven que el consumidor utili-

ce repuestos de los cosméticos porque tiene mayor nivel de reciclabilidad y menos costo. Toda la política comercial de la empresa apunta a que esto sea cierto, las comisiones que tienen las promotoras de Natura son más altas por vender un repuesto que por vender el original, lo que hace que el plan de marketing esté alineado con esos valores. Otro dato importante: Natura es la primera empresa de América Latina declarada carbono neutro desde el año pasado, cuando muchas europeas todavía no lo han logrado. Estamos hablando de una empresa puramente latinoamericana, que hoy exporta y vende al mundo.

Ona Saez vende jeans. Se calcula que un jean insume 11.000 litros de agua desde que se planta el algodón hasta que se termina de confeccionar y se pone a la venta (una remerita de algodón simple 4.000 litros de agua, y una hoja de papel A4, 10 litros). Esta compañía predica reducir, reciclar, reutilizar, las tres reglas de coeficiencia: “no te duchés, bañate, son 7.000 litros de diferencia en el uso del agua al año, no te enjabones bajo el chorro de agua...” ¿Se puede crear valor en este sentido? Muchas compañías han entrado en esta línea de buscar una alianza estratégica con sus consumidores.

Farmacias del Centro, una cadena de 14 farmacias de Mendoza de los hermanos Brennan empezó a utilizar el 50% de bolsas de papel reciclado fabricadas por una ONG para empacar en reemplazo de las de polietileno. Esto significó una negociación con los proveedores de polietileno porque los Brennan sabían que de entrada que no podían reemplazar todo el plástico por bolsas de papel. Los proveedores de polietileno también propusieron un sistema de reciclado por el que se premia a las personas que depositan las bolsas en los cestos que están en las farmacias con un ticket de Andesmar para el sorteo mensual de un viaje. A las

“La pregunta es si se trata de una moda o es una tendencia. Muchos todavía miran con cierto escepticismo la responsabilidad social empresaria, pero es un tema que se empezó a tratar en los países centrales a mediados de la década de 1990 y cada vez se avanza más. En estos países no es una moda.”

empresas turísticas también les interesa que Mendoza no sea un basural. Vemos como distintas empresas se fueron sumando para disminuir el impacto ambiental del uso del polietileno.

La pregunta es si se trata de una moda o es una tendencia. Muchos todavía miran con cierto escepticismo la responsabilidad social empresaria, pero es un tema que se empezó a tratar en los países

centrales a mediados de la década del 1990 y cada vez se avanza más. En estos países no es una moda.

En la Argentina el concepto de calidad total duró menos de 8 años en su pico de más éxito, lo adaptamos y dijimos: calidad total... total vendemos lo mismo, ¿para qué calidad? Y se acabó la moda.

Si observamos que el 80% del PBI mundial se distribuye en el 17% de la población, (menos de 1.000 millones de personas), y que el resto se reparte en el 83% (más de 5.300), estamos hablando de situaciones de complejidad que hacen bastante poco viable, como dice Porter, la posibilidad de éxito o fracaso a nivel empresarial o social.

Si analizamos además la tendencia de la desigualdad en la distribución del PBI, en los últimos 40 años el ingreso de las personas más ricas se triplica, mientras que el 20% más pobre no alcanzó a superar la barrera del dólar diario para vivir. Según datos de National Geographic, hoy más del 45% de la población está viviendo con menos de un dólar al día.

Se empezó a acuñar la frase déficit ambiental, débito ambiental o pasivo ambiental y social. Para el año 2015, las personas desnutridas o subnutridas en el planeta llegarán a 600 millones. Abel Albino cuando habla de la subnutrición o desnutrición, pone un ejemplo ingenieril, dice que en un niño desnutrido no pasa el cableado. Si de 0 a 2 años no hay proteínas rojas, no hay desarrollo de conexiones neuronales, no hay mineralización del cerebro, entonces no va a pasar nunca información, conocimiento, aprendizaje, cultura.

El trabajo infantil

Otra dimensión que nos obliga a hablar de tendencia y no de moda en el ejercicio de la responsabilidad social empresaria es el trabajo infantil. Sólo América Latina tiene 20 millones de chicos en situación de trabajo en riesgo. En la Argentina se dice que hay entre 1,5 y 1,7 millones de niños trabajando. Es un tema que ha tomado una fuerza enorme desde la creación de la CONAETI (Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil) donde participan varias empresas.

Algunos productos han perdido destinos de exportación porque en su cadena de valor hay trabajo infantil. Tomate no podemos exportar a Inglaterra ni a Japón, porque no hay cómo certificar lo que se llama trazabilidad social del producto. La Argentina tiene un problema serio con este y con otros temas. Nos están cerrando mercados por no poder certificar prácticas agrícolas correctas. Sin dudas, lo más importante es la problemática del trabajo infantil, pero se relaciona directamente con la competitividad internacional.

Brasil tiene problemas gravísimos con la mano de obra infantil en la industria del azúcar, y a pesar de que va aceleradamente a la mecanización, todavía hay sectores donde no llegó ni el más mínimo nivel de progreso. Son cuestiones cada vez más presentes en la agenda.

“Se puede fabricar una camisa en Malasia o Perú, donde los costos sean más bajos, pero para venderla en Europa es preciso garantizar la trazabilidad del producto desde la producción del algodón hasta la confección de la prenda.”

Se puede fabricar una camisa en Malasia o Perú, donde los costos sean más bajos, pero para venderla en Europa es preciso garantizar la trazabilidad del producto desde la producción del algodón hasta la confección de la prenda. Europa es mucho más firme en el cumplimiento porque la Comunidad crea regulaciones que los países suscriben, las empresas acatan y se adaptan a esto. En Estados Unidos cuenta más el mercado, no obstante la tendencia no se pierde.

ben, las empresas acatan y se adaptan a esto. En Estados Unidos cuenta más el mercado, no obstante la tendencia no se pierde.

Luchi, una de las exportadoras más grandes del mundo de limones de Tucumán. Para poder sostener el contrato con Coca Cola de Europa, empresa a la que le venden todo el extracto de limón, tuvo que realizar una inversión importantísima para armar lo que se llama cerco digital y definir de dónde salen los limones para Coca Cola Europa. Debieron hacer un perímetro con cercos electrónicos donde las personas que entran a trabajar tienen que poner la mano en una pantalla que escanea el tamaño de la mano. El contralor de ese escáner no lo tiene Luchi en Tucumán, lo tiene Coca Cola en Bélgica: si se prende la alarma, el aviso va directo a la oficina de pagos y se para el cheque. Con Coca Cola América no tienen ese requerimiento, manejan otros estándares, el tema es diferente.

Recién este año se empezó a reglamentar la Ley de Protección de los Derechos del Niño en Río Negro, donde hicieron una muy buena definición del trabajo

infantil: toda aquella práctica o estrategia de supervivencia que remunerada o no sea hecha por chicos, visible u oculta donde el sustento que se logra o el beneficio puede servir para sí, para contribuir al mantenimiento del grupo, o para terceros explotadores.

El 15 de junio de 2008, la Secretaría de Trabajo, Mujer, Adolescencia y la Unión Obrera Ladrillera fueron a visitar 20 cortaderos de ladrillos en Villa del Padro, Alta Gracia, a 12 km de Córdoba. Esa mañana encontraron 15 chicos, pero la dueña de uno de esos cortaderos dijo que en realidad había más de 60 chicos trabajando allí, y que uno de los motivos era porque no tenían dinero para pagar el transporte para ir a la escuela, entre otras cosas. Entonces, si pensamos en la cadena de valor, a quién y qué compramos cuando compramos los ladrillos. Con la informalidad que tiene el mercado de ladrillos en el país, y con el boom de la construcción que tuvimos hasta hace poco, ¿cuántos chicos están trabajando?

El día 12 de junio, en 45 inspecciones que hizo la Secretaría de Trabajo en Mendoza encontraron 77 chicos menores de 14 años trabajando en fincas y chacras, lo que daría como resultado que 2 de cada 10 empresas tienen chicos contratados para trabajar en la cosecha. De lo que vemos todos los días en una verdulería, casi el 80% tiene mano de obra infantil. En Misiones también se encontraron niños trabajando en secaderos, la cosecha, aserraderos, la construcción, lo mismo en Neuquén, Córdoba... Estos son los datos que nos preocupan.

En 1974 la diferencia entre el decil de más altos ingresos y el de más bajos en el país era de 12 veces (en ese momento Australia, Nueva Zelanda, Canadá tenían una tasa más alta que la nuestra); ahora llegamos a 47 veces, porque hasta ahí lo midió el "otro" INDEC, y ahí se acabó la fiebre, porque se rompió el termómetro así que ya no hay más fiebre.

Entonces hay que tomar otras fuentes. El **Barómetro de la Deuda Social Argentina** publicó el 15 de mayo, a partir de un trabajo hecho por la UCA, que en los últimos 4 años en la Argentina el nivel de inequidad creció y pasó del 38 al 56%, medidos los dos extremos de ingresos. Según un estudio realizado en una escuela marginal de Córdoba y publicado el 11 de mayo, de 111 chicos que empezaron la primaria en 1998 terminaron 6 chicos.

Jean Maninat, director regional de la OIT, nos asombró en su visita del año pasado porque dijo que tenemos un desafío enorme: 106 millones de chicos de 15 a 24 años quieren trabajar y no pueden. La analista Paola Wachter muestra que en

América Latina tenemos 22 millones de chicos que no estudian ni trabajan, es decir no tienen ninguna de las dos llaves con las que se abre la puerta de la inclusión.

En nuestras provincias 1 de cada 4 chicos deja la escuela y la mitad de los adolescentes que ingresan al secundario no lo termina; se sigue hablando de fracaso escolar, pero fracaso escolar mirando a los chicos y no mirando al modelo educativo.

Esto tiene sus matices; en las zonas más pobres de la Argentina el nivel de repitencia en función del nivel socioeconómico es 5 veces mayor para los más pobres que para los más ricos.

Catamarca tiene hoy un 45% de los chicos de entre 15 y 22 años con algún tipo de adicción, en la misma ciudad entre los 7 y los 9 años se inician los hábitos con inhalantes y pegamentos. Son datos de febrero de 2008, coinciden con lo que sabemos de otras provincias y de otras ciudades. En zonas como San Martín de los Andes, en algunas escuelas el porcentaje de adicciones llega a más del 80%, realmente es tremendo.

Trata de personas

Otro tema vigente y sobre el que cada día sabemos más es la trata de personas. Mueve 2 millones y medio de personas al año en todo el mundo, un negocio tremendo de casi 32 mil millones de dólares. En América Latina se mueve una parte de ese negocio; la mitad en los países industrializados y está relacionado con trabajo forzado, prostitución, explotación laboral. La industria textil es la que tiene el índice más comprometido y también el empleo de niños en trabajos domésticos. Trata de personas es sinónimo de esclavitud, el tercer negocio después de la droga y la prostitución en el mundo, y lo peor es que se trata de un negocio en ascenso.

“Otro tema vigente y sobre el que cada día sabemos más es la trata de personas. Mueve 2 millones y medio de personas al año en todo el mundo, un negocio tremendo de casi 32 mil millones de dólares.”

Los pobres que trabajan en países ricos

Según datos de noviembre de 2007 del Banco Mundial, el flujo de remesas de dinero de los que trabajan en países ricos a sus familias ha sido de 240.000 millones de dólares. Es mucho más que el

doble que toda la asistencia oficial enviada por esos países, y representa 2/3 de los flujos de inversión que se han recibido. Queda claro que los que migran a los países donde hay empleo tienen la posibilidad de ahorrar y envían 240.000 millones de dólares a sus países de origen, que es mucho más de lo que se está invirtiendo.

La Comunidad Económica europea declara que una persona indocumentada puede llegar a estar 18 meses presa. Oímos la fuerte reacción de América Latina. Es una discusión que recién empieza. Lula dice que el viento frío del racismo está volviendo a soplar en el planeta. Hemos creado un mundo donde todo circula libremente, menos la gente. No se trata de que los pobres no vayan a donde hay trabajo, sino de crear trabajo donde están los pobres.

Brechas, desigualdades y basura electrónica

La desigualdad, como vimos hasta ahora, es el fruto de la potenciación de distintas brechas: laboral –para los jóvenes sobre todo–, de ingresos, cultural, tecnológica y una brecha de información digital, por eso muchos hablan de la inclusión digital como una nueva forma de ciudadanía básica.

La paradoja es que mientras muchos quedan afuera del mundo digital, las grandes compañías acumulan viejas computadoras y tenemos, entre muchos otros artículos, volquetes llenos de modelos obsoletos de teléfonos celulares. Una nueva categoría: la basura electrónica o **ewaste**. La cuestión es cómo se hace cargo cada uno de la basura electrónica que genera y también qué responsabilidad asumen las empresas que ganan dinero con este negocio. En muchos casos existe la posibilidad de canalizarlo de una manera fantástica.

“La desigualdad [...] es el fruto de la potenciación de distintas brechas: laboral –para los jóvenes sobre todo–, de ingresos, cultural, tecnológica y una brecha de información digital, por eso muchos hablan de la inclusión digital como una nueva forma de ciudadanía básica.”

Evolución de la población mundial y consumo

Desde el Big-Bang inicial hasta el año 50, en esos 3.850 millones de años, llegamos a ser 2.500 millones de habitantes; nos duplicamos con creces en menos de 50 años, y se habla que en 25

años vamos a ser unos 9.000 millones. Algunos dicen que no vamos a poder superar el límite de 9.000, es simple comprenderlo: porque no va a haber lugar, comida ni posibilidades; de manera que la proyección 2025-2050 no da mucha diferencia. De esos 9.000 millones, el 80% va a vivir en ciudades, con lo cual las alternativas tradicionales que hemos conocido de autoabastecimiento son inimaginables.

“Cuando algunos de nosotros estábamos gateando, la humanidad se abastecía afectando la mitad de la capacidad de regeneración del planeta, más o menos. Se duplicó la población y se cuadruplicó el consumo, las causas de por qué vamos mal quedan entonces claramente identificadas.”

El problema es complicado y el desafío enorme. En términos de sustentabilidad, ya hemos superado el 30% de lo que se llama la capacidad de regeneración del planeta. Cuando algunos de nosotros estábamos gateando, la humanidad se abastecía afectando la mitad de la capacidad de regeneración del planeta, más o menos. Se duplicó la población y se cuadruplicó el consumo, las causas de por qué vamos mal quedan entonces claramente

identificadas. El consumo de agua se multiplicó 6 veces por habitante si consideramos lo que se consumía hace 40 años.

El 40% de la población está fuera de la fiesta: 3.000 millones con menos de 1 dólar diario. Los modelos y las tendencias muestran qué hacer para ser responsables socialmente, ya no sólo como empresas: se trata de un desafío de sobrevivencia.

Si todos los habitantes del mundo tuviéramos la posibilidad mágica de consumir como lo hace el que tiene la capacidad más alta de consumo en el mundo, harían falta 9 planetas en el 2025 para satisfacer ese consumo.

La deforestación en nuestro país

Del 2003 al 2007 perdimos 1.108.000 hectáreas; de 1999 a 2003, 800.000 hectáreas. Son 280.000 hectáreas por año, 821 por día, 34 por hora y 1 cada 2 minutos que se pierde en la Argentina. Ya hemos destruido el 80% de lo que era la superficie cubierta por bosque nativo. Son datos publicados por FUNAM el 17 de junio. Hemos desmontado el equivalente a 66 canchas de fútbol por día, superando la tasa mundial de forestación.

Chaco tenía, hace menos de 8 años, 10 millones de hectáreas de bosques nativos. Hoy tiene sólo 3,8 millones.

Agua

“Si seguimos a este ritmo de consumo, en poco tiempo el 33% de la población no va a tener agua limpia.”

Si seguimos a este ritmo de consumo, en poco tiempo el 33% de la población no va a tener agua limpia. Se habla de 2025 como un año complejo. La CEPAL ha hecho un trabajo fantástico que se llama **La gran transición**, es un libro

donde expertos de distintas ramas empezaron a darse cuenta que a partir de distintas proyecciones, el 2025 será un punto de encuentro crítico de algunas variables significativas.

Hoy 1.100 millones de personas no tienen agua, el consumo se ha multiplicado por 6. Se calcula que la mitad de la población en 2050 no va a llegar a consumir 50 litros de agua por día.

En términos de desafíos de la inversión social, 25.000 chicos mueren cada año sólo por el uso de agua no potable. Los desafíos son muy claros, y queda claro también que en la Argentina todavía estamos en etapas básicas en muchas cosas.

Lo que marcha bien

En todo el mundo se habla de inversión social responsable. Los bancos han ido creando alternativas de ahorro para los que entienden que su dinero también tiene que generar triple creación de valor. Son aquellos ahorristas que quieren saber a quién y para qué prestan su dinero. Hoy el 10% del capital invertido en el mercado financiero está en fondos que los bancos proponen como fondos que no van a aplicar a temas básicos sociales y ambientales de daño; son fondos que han tenido mucho éxito. Países como Estados Unidos o Inglaterra, también Sudáfrica y Brasil tienen índices de bolsas de responsabilidad social. En la Argentina todavía no sabemos ni con qué se come este índice.

Kofi Annan, antes de irse en 2006 dejó como legado los principios para una inversión socialmente responsable apelando también a esta lógica de que los inversio-

“Kofi Annan [...] dejó como legado los principios para una inversión socialmente responsable apelando también a esta lógica de que los inversionistas piensen no sólo en su rentabilidad, sino en cómo se genera su rentabilidad.”

nistas piensen no sólo en su rentabilidad, sino en cómo se genera su rentabilidad.

Programas para microcréditos

Estuvimos en Bolivia hace poco con la gente del Banco Sol, uno de los principales bancos de préstamos a sectores de pobreza. Si le prestan dinero a una persona que por ejemplo va a cambiar una traffic con la que hace transporte urbano informal en la Paz, le exigen que el niño que va vociferando la ruta del colectivo deje de hacerlo y una condición para recibir el dinero es que certifique que el chico vaya a la escuela. Está llegando la conciencia de que las decisiones económicas generan también un determinado tipo de mundo.

Revolución verde

Viene una revolución verde. Estamos más sensibles frente a los temas ambientales.

Las nuevas tecnologías abren espacios. La revolución educativa que se ha creado y la lógica de acceso virtual están dando una posibilidad enorme.

La gente participa más a la hora de revolución cívica a escala local, global, nacional.

Podemos hablar de una revolución generacional; hay un acuerdo en general de que los niños y los jóvenes tienen más conciencia ambiental, y son más solidarios si se los estimula convenientemente, sólo bajo esa condición.

Se acabó la idea de que la empresa está separada y piensa sólo en que es parte del mercado. Hoy es parte de una sociedad global, y el gran desafío para las empresas es quiénes desde adentro van a hacer estos cambios. Hace falta un nuevo liderazgo empresarial, se está formando en el mundo, y por eso hablamos de responsabilidad social.

Responsabilidad social

Sabemos qué es responsabilidad en términos generales. Lo social es más complejo ¿qué es lo social como responsabilidad? Es un concepto más resbaladizo. Decimos la S de social y volvemos al lenguaje mitopoético de la Biblia con el Arca como concepción de lo humano y lo ambiental absolutamente unidos. Viajamos en un solo barco, y somos parte de ese zoológico que va ahí. La conducta que tenemos hacia esa diversidad, entre nosotros y con el barquito que nos lleva es parte de la respuesta a esa pregunta de cuál es nuestra responsabilidad social.

El padre Hurtado, creador del Movimiento del Hogar de Cristo en Chile, dice que el sentido social es esa cualidad que nos mueve a interesarnos por los demás, a ayudarlos en sus necesidades, a cuidar de los intereses comunes; es una actitud para percibir y ejecutar como por instinto en las situaciones concretas que se nos presentan aquello que sirve mejor al bien común.

“Es bueno hablar de responsabilidad social como algo central, después hay una responsabilidad social empresaria para el sector privado. Deberíamos hablar también de una responsabilidad social de gobierno, y de una responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil.”

Es bueno hablar de responsabilidad social como algo central, después hay una responsabilidad social empresaria para el sector privado. Deberíamos hablar también de una responsabilidad social de gobierno, y de una responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Es preciso tener en claro la lógica de co-responsabilidad, todos tene-

mos una parte de responsabilidad. La otra lógica es el desafío de crear co-evolución, porque si el otro no entiende nuestras decisiones en términos ambientales o sociales no podemos llevar adelante el cambio; hace falta que el otro lo perciba, que el gobierno lo perciba.

Lo que hacemos es mirar el propio interés de la empresa, con los empleados, con los proveedores, con los clientes, con el ambiente, con la comunidad, con la sociedad, y encontrar puntos de intersección entre los intereses mutuos; el gran desafío está en gestionar ahí.

Los medios tratan la responsabilidad social empresaria como sinónimo de ética empresarial, filantropía, acción social empresarial. Decimos, siguiendo aquí a Patricia Debeljuh, que la ética es el cimiento. Son los valores, los principios que dividen el comportamiento personal y social en el mundo de los negocios, no hay construcción posible sin ese cimiento en términos de responsabilidad.

Para Phillip Rudolph, ex vicepresidente de Mc Donalds que se presentó como un abogado en recuperación cuando nos visitó el año pasado, la responsabilidad social empresaria no es lo mismo que filantropía o acción social empresarial. La forma en que una empresa gasta parte de su dinero en la comunidad es una parte, pero no es toda la responsabilidad social. Según Rudolph, responsabilidad social es el modo en el cual una empresa gana su dinero.

DANIEL ARROYO

Es licenciado en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Es profesor titular en la Universidades de Buenos Aires, La Plata, San Martín y Belgrano. Coordina cursos de posgrado orientados al desarrollo local y la economía social, y el control y gestión de políticas públicas en FLACSO. Es autor de varias publicaciones, y participó como expositor en diversos seminarios internacionales.



Disertación de Daniel Arroyo

EL DESAFÍO DE LA ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE ESTRATEGIAS DE COMBATE A LA POBREZA E INVERSIÓN SOCIAL. CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

Abordaremos algunos elementos que hacen al desarrollo social, las principales problemáticas, el debate en torno a la inversión social, y las perspectivas de articulación entre el sector privado y el sector público.

Para comenzar haremos una breve descripción de la situación social hoy en la Argentina, puntualizando en la Provincia de Buenos Aires.

En una segunda parte describiremos las políticas públicas, con el propósito de presentarles cuáles son los programas y las acciones que estamos encarando.

Para finalizar hablaremos de los desafíos de la articulación entre el sector privado y el sector público en los próximos años.

Situación social: estado de la cuestión

Tenemos un esquema social que ha generado un cambio importante en los últimos 5 años: una disminución de la pobreza y la indigencia que parece haberse desacelerado en los últimos 4 o 5 meses. Más allá del debate sobre los indicadores o las estadísticas nacionales, si tomamos los datos generales la pobreza bajó del 57% al 23% desde 2003 a 2007; la indigencia del 20% al 7,8%, y la desocupación del 20% al 8%.

Pero más allá de la confiabilidad de esos datos, tenemos claro —y eso no se traduce en estadísticas pero sí en nuestra práctica cotidiana— que en los últimos 4 o 5 meses hubo un aumento de la demanda sobre los comedores y una reduc-

ción de los ingresos en los sectores más pobres, lo que indica que estamos ante una problemática social que no sigue la misma tendencia de los últimos 4 años.

Los sectores pobres gastaban entre el 70 y el 75% de sus ingresos en alimentos y transporte. Hoy ese indicador dice que el porcentaje está entre el 80 y el 90%, lo cual marca, por un lado, que los alimentos salen más caros, y por el otro que el que hace changas, trabaja de gasista, plomero, carpintero, etc. tiene un nivel menor de trabajo.

Si bien en los últimos 4 o 5 años se han encarado un conjunto de políticas mejores que las que había y han permitido reparar la situación, sostenemos que en los próximos 4 años no hay que hacer lo mismo, porque la problemática es distinta y requiere de nuevas políticas

Queremos destacar cinco datos para explicarles las políticas que estamos encarando desde nuestra gestión.

I. Los pobres trabajan

El primer dato (bien argentino y casi nada latinoamericano) es que en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires, las dos terceras partes de los pobres trabajan, con trabajo precario, ingresos muy bajos, con mucha dificultad, entrando y saliendo pero vinculados de alguna manera con mercado laboral. La pobreza no significa necesariamente estar excluido del mercado laboral en nuestro país. Significa estar excluido o mal incluido. Aquí hay un primer punto clave y es que hacer política social tiene que ver con generar acciones sobre el mercado de trabajo.

Del total de la gente que trabaja, el 40% está en el sector informal. Una parte cada vez menor de lo que llamamos empleo en negro está en los casos de los

que trabajan 8 horas diarias en relación de dependencia y no tiene recibo de salario. El grueso del trabajo informal está en el cuentapropismo: el taller mecánico que funciona detrás de la casa, la señora que hace ropa en su casa para venderle a los vecinos, el que encara un emprendimiento familiar, etc.

“La característica central del sector cuentapropista es que trabaja con tecnología obsoleta y falta de acceso al crédito en un contexto donde el mercado le da oportunidad de producir más.”



2. Falta de capitalización en el sector informal de trabajo

La característica central del sector cuentapropista es que trabaja con tecnología obsoleta y falta de acceso al crédito en un contexto donde el mercado le da oportunidad de producir más. La problemática de la informalidad en la Argentina está muy vinculada a la descapitalización de los sectores más pobres. Si lo queremos poner en términos más gráficos vamos a un ejemplo: la desigualdad hoy puede reflejarse en el boom del parque automotor; pero un mecánico de autos en el conurbano bonaerense que tiene el taller en el fondo de su casa, como no accede al crédito para comprarse un escáner y una computadora, no atiende los automotores a inyección, sólo atiende modelos del 92 para atrás y se queda afuera del proceso de crecimiento, en un contexto de mercado que le daría la posibilidad de producir y vender sus servicios.

Estamos trabajando muy fuerte con cinco sectores productivos: textil, metal-mecánico, calzado, madera-mueble, turismo y servicios. Todo lo que producen esos sectores tiene posibilidades en el mercado, en este contexto económico. El

problema entonces consiste en provocar ese salto productivo, de capitalización. En este momento no es un problema de mercado.

3. Los jóvenes de 18 a 25 años

En el conjunto de la población pobre hay un núcleo muy problemático: los jóvenes de 18 a 25 años. Tenemos en el país 750.000 jóvenes en esta franja que no estudian ni trabajan; sólo en la Provincia de Buenos Aires casi 500.000. No estudian ni trabajan definitivamente, o que no van a la escuela ni trabajan, o que entran y salen con mucha facilidad, se desenganchan, hacen alguna changuita, pero estructuralmente están fuera del mercado laboral y del mundo del estudio. En ese esquema de tanta dificultad tenemos una problemática muy clara y es la desvinculación creciente entre adolescentes y jóvenes con el resto de la sociedad. Los chicos que están en una esquina tomando una cerveza sin mucho que hacer, están en peligro, andan complicados, y el que va caminando para su casa, los mira, se asusta y acelera el paso. Chicos en peligro, jóvenes en peligro, que la sociedad ve como peligrosos.

Estamos realizando el seguimiento de 250 jóvenes. Los dividimos en cuatro categorías: los que no estudian ni trabajan, los que trabajan, los que trabajan y estudian, y los que sólo estudian. De la peor situación social a la mejor. Más allá de la situación económica, el discurso de los jóvenes es muy parecido: una opinión muy crítica de la política, de las organizaciones sociales, de las distintas instancias institucionales. Sólo rescatan a la escuela pero se quejan mucho de lo que aprenden. Dicen “yo en tercer grado aprendí lo mismo que en cuarto, que en quinto”, son muy críticos con lo que aprenden. Se percibe una sensación de mucha distancia y de especie de futuro muy negro de parte de los jóvenes.

4. Concentración territorial

La Argentina es un país con un nivel de concentración territorial diferente al resto de América Latina. Si observamos un mapa del país en la escala habitual veríamos que el conurbano bonaerense y la Ciudad de Buenos Aires son un puntito: el 1% del espacio físico de la Argentina, donde vive un tercio de la población, más de 13 millones de habitantes. Marca no sólo un nivel de concentración fuerte, sino un nivel de hacinamiento, conflictividad, tensión, adicciones, embarazo adolescente, de los indicadores que cada uno quiera analizar concentrados brutalmente en el 1% del espacio físico. La tendencia sigue siendo de inmigración del interior al conurbano bonaerense o a la Ciudad de Buenos Aires.

“La Argentina es un país con un nivel de concentración territorial diferente al resto de América Latina. Si observamos un mapa del país en la escala habitual veríamos que el conurbano bonaerense y la Ciudad de Buenos Aires son un puntito: el 1% del espacio físico de la Argentina, donde vive un tercio de la población, más de 13 millones de habitantes.”

¿Por qué con tantos problemas a alguien se le ocurre venir igual? En las décadas de 1940 y 1950 la migración estaba relacionada con el trabajo. Hoy tiene que ver con salud y educación. Los que migran lo hacen porque tienen cerca un hospital con una calidad de atención relativa –depende de los casos–, una escuela y el comedor escolar, servicios que no tienen en el interior.

El conurbano bonaerense tiene un 40% de vulnerabilidad social. Cuando hablamos de paco, de vio-

lencias de distinto tipo, etc. estamos hablando de la concentración brutal de toda esa población. En ese puntito geográfico vive casi la misma cantidad de gente que en todo Chile, para dar una dimensión de la concentración territorial que tiene la Argentina.

La problemática del conurbano bonaerense es diferente a todo el resto del país. La pobreza en la Argentina está esencialmente marcada en el noreste, en las provincias del norte y en el conurbano bonaerense. Pero la característica de la pobreza en el conurbano bonaerense es pobreza más violencia, más conflicto, más hacinamiento, más adicciones, que no existen en los otros lugares debido a la cantidad de gente que vive y a las posibilidades de extensión que hay en un lado y en el otro.

5. Desocupación

El 8% de desocupación nos marca un hito muy específico: estamos entrando en el núcleo duro de la desocupación y de la exclusión. Tenemos hoy pleno empleo en la población previamente calificada, las empresas buscan trabajadores y los encuentran, y el porcentaje de desocupación se mantiene casi inalterado.

Ese 8% está dividido en tercios muy claros: jóvenes de 18 a 25 años, madres jefas de hogar y en su gran mayoría con la propia carga de familia con problemas adicionales para conseguir trabajo, y gente expulsada del sector industrial hace 7, 8

años o una década como por ejemplo el tornero que se quedó sin trabajo, y cuando busca empleo encuentra que el torno es con control numérico, entonces ya no califica más para su oficio histórico.

En estos cinco puntos está el núcleo central del problema social. Hay que agregar problemas de vivienda, de servicios básicos y varias cuestiones más. Esto marca que en la Argentina, a diferencia de otros países de América Latina, la salida de la pobreza tiene que ver con el trabajo y con la producción, y que el foco de la ejecución tiene que estar ahí. Si yo fuera Ministro de Salud Social en Perú estaría haciendo núcleos húmedos, cocina y baño porque creo que ahí está el problema social. En la Argentina, y sobre todo en la Provincia de Buenos Aires, el problema está en la mala calidad del trabajo, la falta de acceso a créditos, la falta de maquinarias y herramientas, los jóvenes que están afuera del mercado laboral y del sistema educativo, el hacinamiento; esto nos obliga a practicar políticas sociales diferentes.

La inversión social del Estado nacional en la Argentina en todas sus modalidades (pensiones, programas asistenciales, programas productivos, etc.) es de 10.000 millones de pesos, un poco más del 5% del Producto Bruto Interno. Las estadísticas y las modalidades más desarrolladas marcan que ese número debería llegar en algún momento al 13%, algo absolutamente imposible hoy. Sin embargo, debería pensarse como mecanismo y de hecho ha ido creciendo para ir en esa dirección. En Inglaterra es del 11,5%, un país que tiene 98% de sector formal, frente al 60% de sector formal que tenemos en nuestro país; una disparidad grande.

Esta escala de problemas marca que no podemos hacer políticas focalizadas, no podemos atender “de a uno”. No hay manera de pensar políticas a escala uno a uno en la Argentina debido a la dimensión del problema. Las organizaciones no gubernamentales tienen mucha capacidad por su propia vincularidad para hacerlo, pero el Estado que no puede tardar 500 años en bajar un punto la pobreza. Tiene la necesidad de generar políticas a escala y eso crea problemas a escala sobre cómo se ejecutan o se llevan adelante.

Programas y acciones en marcha

Estamos encarando esencialmente cinco grandes políticas públicas. Las describiremos.

1. Política alimentaria. Plan Más Vida

En la Provincia de Buenos Aires 750.000 familias reciben periódicamente un bolsón de alimentos con el problema, por un lado nutricional, de que reciben porotos y polenta en verano o la marca X que nadie conoce. Al margen de la cuestión de la calidad, esta práctica tiene un problema claramente vinculado al clientelismo político. Estamos reemplazando el bolsón por una tarjeta de débito del Banco Provincia, que les da la posibilidad a las madres de comprar los productos que deseen, la calidad y marca que quieran excepto bebidas alcohólicas. Es un cambio profundo en lo que hace a lo cultural, porque es dejar el esquema de “yo te tramité el bolsón” y entonces “estás conmigo por tal otra cosa”. Y es un cambio profundo en el salto de la calidad alimentaria.

Ya tienen la tarjeta 250.000 madres y vamos a llegar a 750.000 a fin de año. Es un proceso que vamos haciendo municipio por municipio.

Las madres para continuar en el plan tienen que presentar los certificados de salud y educación de los niños, la libreta de vacunación y traer el certificado de escolaridad anual. Concurren a capacitaciones mensuales sobre distintos temas: paco, embarazo adolescente, etc.

Mes por mes el Banco nos da el listado con el detalle de lo que consume la gente, y tenemos dos datos que nos ponen muy contentos. Uno es que en el ranking de los 10 productos más comprados aparecen carne, verdura, leche, queso, yogurt, yerba, los productos esenciales; hacemos una fuerte campaña sobre el consumo de lácteos porque son mamás que tienen niños chicos. El segundo dato significativo es que el 80% divide las compras en más de dos veces. La tarjeta se carga una vez por mes con lo cual podrían hacer una compra única, sin embargo miden la compra, lo que marca que adquieren productos perecederos. Es un cambio profundo en la Provincia de Buenos Aires, es dar libertad, autonomía, pensar en la ciudadanía y no en clientes.

Para asignar las tarjetas tenemos el listado de las madres con hijos menores de 6 años, cruzamos la base de datos para averiguar quien tiene Clave Única Tributaria y Social y el que tiene trabajo formal queda afuera del plan. Hacemos un operativo por número de documento, el Banco emite la tarjeta y se recarga automáticamente el tercer viernes de cada mes. Se adjudica a las madres embarazadas y hasta que el chico cumple 6 años.

A fin de año será el tercer plan más grande en América Latina. Primero está el plan Bolsas Familias de Brasil, segundo el Oportunidad de México, y tercero el Plan Más Vida –así se llama– de la Provincia de Buenos Aires. Estamos hablando de 750.000 familias, si lo multiplicamos por 4,1 son más de 3 millones de personas beneficiadas por este esquema.

2. Crédito y capitalización

Estamos organizando un sistema de microcréditos no bancarios, que consiste en financiar máquinas, herramientas, insumos y bienes de capital a personas que lleven adelante emprendimientos productivos de distintas características y que no califican para acceder a un crédito bancario.

Los créditos alcanzan hasta 15.000 pesos. Hay excepciones cuando son muy asociativos, pero en términos generales llegan a esa cifra, con tasas de interés al 6% anual. Transferimos un fondo al municipio o a una ONG que arma un fondo rotativo.

Ya financiamos 15.000 emprendimientos en estos 7 meses, y tenemos que llegar a 77.000 a mayo de 2009.

“En cada emprendimiento hay un tutor productivo, que además de cobrar una cuota quincenal de 40 pesos, asesora y orienta en aspectos técnicos y de gestión.”

En cada emprendimiento hay un tutor productivo, que además de cobrar una cuota quincenal de 40 pesos, asesora y orienta en aspectos técnicos y de gestión. Los tutores están vinculados con las Universidades.

Implementamos además una reforma impositiva que se llama Monotributo Social, cada emprendedor tiene la posibilidad de ser monotributista y está exento de pago hasta que supere un mínimo de facturación.

Por otra parte, existe un acuerdo de certificación de calidad con el IRAM para los cinco sectores que definimos antes. El IRAM toma las normas ISO 9000 o 14000, las reduce a lo básico, y nosotros financiamos este primer paso. Una vez que el emprendedor certifica lo básico, si quiere seguir, trata directamente con el IRAM. La idea no es que el emprendimiento tenga un certificado que diga “Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires” porque a una empresa no le dice nada, pero sí que tenga un certificado que marca un nivel de calidad en el producto.

Organizamos rondas de negocios con las empresas; nos va muy bien sobre todo porque los emprendedores sacan muchas ideas y muchos contactos. En algunos casos hasta están logrando exportar a lugares puntuales como a Santa Cruz de la Sierra o Asunción del Paraguay.

Implementamos un segundo programa relacionado con la capitalización de los sectores pobres y un proceso de seguimiento.

Más adelante abordaremos el tema de la responsabilidad social empresaria, pero conceptualmente nos parece que respecto a ella y sobre todo en el segmento del vínculo entre el Estado y el sector privado, lo que mejor funciona es sumar la experiencia de conocimientos de cada uno. Creemos que el Estado sabe más que las empresas para montar un comedor comunitario, hacer una campaña de vacunación, implementar asistencia directa; y que las empresas saben más que el Estado sobre la matriz insumo/producto, estructuras de costos, red de proveedores, evaluación de proyectos; y como a estos emprendedores lo que les falta es eso, cuando armamos todos los esquemas o los consejos de responsabilidad social empresaria, buscamos que las empresas trasladen capacidad productiva a estos nuevos emprendimientos.

“Toda la gente que está en los planes sociales y está recibiendo subsidios [...] pasa por una agencia donde se brinda capacitación laboral, se enseña a hacer un currículum, se ofrece el servicio de una bolsa de trabajo acordada con las empresas. El propósito es insertar a la gente en el proceso productivo.”

Con algunos de ustedes hemos participado esta experiencia en el Consejo Empresario; cuando el gerente de logística de una empresa visita a un emprendedor, saca una tarjetita y le da contactos; le ahorra así dos años de dar vueltas sin saber con quién hablar: la intención es que el emprendedor produzca más, gane más dinero e incluya a otra gente para trabajar.

3. Búsqueda de trabajo

Estamos armando –hoy tenemos 7 y vamos a llegar a 30– agencias de orientación socioproductivas. Toda la gente que está en los planes sociales y está recibiendo subsidios, y todo aquel al que le interese, pasa por una agencia donde se brinda capacitación laboral, se enseña a hacer un currículum, se ofrece el servicio de una bolsa de trabajo acordada con las empresas. El propósito es insertar a la gente en el proceso productivo.

El 30% que concurre a las agencias son jóvenes de 18 a 25 años. El problema central que tienen cuando van a trabajar no está dado por la capacidad para desarrollar la tarea, sino por el sostenimiento. Los jóvenes son capaces de hacer el trabajo, el problema es que no van todos los días a trabajar, no tienen la cultura del trabajo.

En el caso de las agencias, vamos a una bolsa de trabajo, armamos el esquema con el sector privado, y tomamos una ONG de la región para que haga lo que llamamos tutoría social. Cuando hace tres días que el chico no va a trabajar, alguien de Caritas o la institución que fuera se ocupa de contactarlo y orientarlo para ayudarlo a no perder la inclusión en el sistema y avanzar en el mundo del trabajo.

4. Plan Engachate para jóvenes de 15 a 24 años

Consiste en que los jóvenes presenten proyectos de hasta 10.000 pesos. Pueden referirse a temas culturales (una murga barrial, un periódico), planes de capacitación sobre los temas que les interesen o de financiamiento de máquinas y herramientas para el trabajo.

La diferencia con respecto a otros programas de estas características es que nosotros armamos una red de 1.500 tutores de calle.

Tutor de calle puede ser el chico de la esquina más creíble para los mismos chicos de su grupo, una docente muy enganchada con los pibes, el técnico del club de barrio donde los chicos van a jugar a la canchita de la vuelta, o la persona que sea más creíble.

Identificamos a esos tutores, los capacitamos, y ellos arman los proyectos con los jóvenes. Queda claro que los jóvenes no les creen a los funcionarios. Estamos en pleno proceso de identificar a los tutores, y para nosotros la diferencia entre que haya política para los jóvenes y no haya, es que haya tutores.

La problemática de los jóvenes con el delito, el paco, el embarazo adolescente tiene que ver con esta falta de articulación, y en ese punto estamos implementando distintas líneas de trabajo.

Nos preocupa el tema de las adicciones, estamos haciendo una encuesta que demuestra que los jóvenes tienen la idea de que la droga es algo que ellos puede manejar,

“Nos preocupa el tema de las adicciones, estamos haciendo una encuesta que demuestra que los jóvenes tienen la idea de que la droga es algo que ellos puede manejar, entrar y salir cuando quieren.”

entrar y salir cuando quieren. El 70% de los chicos que inician el consumo de paco terminan siendo adictos. Lo que piensan los jóvenes no es la realidad, la realidad es que cuesta mucho manejarse y entrar y salir, con lo cual ahí tenemos un núcleo de problema bien serio.

El segundo tema que nos preocupa es el embarazo adolescente. De las 750.000 madres que reciben la tarjeta del Plan Más Vida, el 20% son mamás menores de 18 años. Empezamos con 15% hace 7 meses, y hoy tenemos el 20. En cuatro o cinco años el 30% de las mamás de la Provincia de Buenos Aires serán menores de 18 años. Las jóvenes ven la maternidad como una posibilidad de rescate o de encarar un proyecto propio, lo ven como una oportunidad para construir futuro.

5. Participación comunitaria

Es el plan menos tangible, pero al que le ponemos mucho peso y le damos gran importancia.

Estamos armando consejos consultivos locales, en los que participa cada municipio con organizaciones sociales y con el sector privado, pero también armamos un consejo consultivo con las organizaciones de la sociedad civil que representan al conjunto de la Provincia de Buenos Aires, para generar un mecanismo de presupuesto participativo. Los 2.100 millones de pesos que integran el presupuesto del Ministerio se ponen en discusión. Estamos debatiendo el presupuesto que el Ministerio le presentará al gobernador para el año 2009. Implica una instancia con una participación no sólo como ejecutores, buscamos organizaciones que hagan cosas pero que también participen en el diseño, en el debate, en lo que se está proyectando o lo que no se encara.

Desafíos de la articulación entre el sector privado y el sector público

Durante 6 años hemos crecido a un ritmo del 9% anual, y todo parece indicar que la economía –si no hay una catástrofe financiera– va a crecer en los próxi-

mos 4 años al 6 o 7% anual. Vamos a tener una década de crecimiento como no sucedió en 100 años.

Nos genera un pensamiento bastante terrenal: en política social lo que no se hace en crecimiento no se hace en recesión.

Si me tocara ser ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires en un marco recesivo, no podría estar contando el microcrédito. Debería estar atendiendo la problemática alimentaria de la población y abriendo cada vez más comedores. Las políticas que hay que encarar hay que hacerlas ahora de manera profunda, masiva, de manera impactante, no es momento ni para hacer pruebas piloto, ni para sensibilizar, ni para ir viendo alguna cosita, es el momento de hacer una gran transformación porque tenemos la posibilidad en los próximos cuatro años de bajar de manera sustantiva la pobreza, la desigualdad, la conflictividad social en la Argentina.

Para esto necesitamos un trabajo articulado entre el Estado, el sector privado, y las organizaciones de la sociedad civil. Tenemos muy claras las limitaciones y las dificultades reales que tiene el Estado. Nuestro Ministerio en términos administrativos y organizativos está en el siglo XIX, trabajamos con un esquema de expedientes y de papel que si se lo contara a cualquiera de las empresas que están acá se apiadarían de nosotros. El Estado va a tardar mucho en llegar al siglo XXI. Ese tiempo se acorta articulando con todos, nuestro trabajo es buscar a toda la gente que está haciendo las cosas bien y colabora y ayuda, y generar mecanismos de intercambio. Necesitamos lograr instancias a través de las cuales podamos tener impacto y políticas claras. Para nosotros es significativo referirnos a tres cosas.

La primera es poner los recursos del Estado a disposición de los que están realizando actividades o acciones. Nuestra tarea no es discutir con cada organización su misión, su visión; eso es propio de cada organización. Nuestra tarea es ayudarlos en la medida que están ayudando a otros. Ayudarlos es transferir recursos y poner en marcha acciones en conjunto en la medida en que se pueda.

Del total del financiamiento de la inversión social de la Provincia de Buenos Aires del Ministerio, hoy sólo el 7% se ejecuta a través de organismos sociales. Nuestra intención es llegar en cuatro años al 30%, lo cual significa generar mecanismos reales de descentralización y de apoyo. La implementación de la tarjeta del Plan Más Vida además de la infinidad de ventajas que tiene, nutricionales y en

torno al tema de romper el clientelismo, significa transferir recursos al territorio. En Almirante Brown, donde lo estamos haciendo ahora, hay 23.000 madres que van a tener una tarjeta. En lugar de hacer una única compra centralizada el Gobierno de la Provincia y repartir alimentos, cada persona está comprando a la vuelta, en la esquina, va moviendo la economía de ese lugar. Es una manera de fortalecer las distintas instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Necesitamos generar instancias conjuntas de trabajo del Estado con las organizaciones, donde no nos quedemos en el diagnóstico ni en los grandes debates. No se trata de sensibilizar a la gente, todo el mundo está muy sensibilizado: los intendentes, las instituciones, las organizaciones sociales, las personas; se trata de ejecutar ejes concretos.

“Buscamos que las empresas transfieran capacidad tecnológica a los emprendedores que más se han desarrollado. No estamos buscando a las empresas como socios en términos económicos, sino como socios en términos de traslado de capacidad productiva.”

El segundo desafío es generar mecanismos de interacción entre el sector público y el sector privado en torno a lo productivo. Buscamos que las empresas transfieran capacidad tecnológica a los emprendedores que más se han desarrollado. No estamos buscando a las empresas como socios en términos económicos, sino como socios en términos de traslado de

capacidad productiva. Nuestro pensamiento es bastante básico: si alguien produce con calidad vende, si vende gana más plata, si vende más plata deja de ser pobre. Si no produce con calidad no le vende a nadie, y los que saben de esto son las empresas con las que buscamos este tipo de vinculación.

Si hemos aprendido algo en todo el tiempo de nuestra gestión en la Nación y ahora en la Provincia, es que en lo único en que la sociedad en su conjunto está dispuesta a acompañar al partido A, B, o C es en el tema infancia, donde se plantea algo y hay consenso absoluto de que hay que encararlo, y no se entra en la discusión. Tenemos una ley en la Provincia de Buenos Aires que se llama de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, que saca a los chicos del esquema del patronato, de estar encerrados, para enviarlos a pequeños hogares.

Estamos absolutamente convencidos de que es el momento de hacer grandes transformaciones, políticas masivas, políticas amplias no focalizadas y de mucha interacción. El vínculo con el sector privado tiene que tener un fuerte compo-

nente relacionado con lo productivo, con trasladar capacidades productivas o capacitación laboral.

El actual contexto económico permite generar una gran inclusión y debemos aprovecharlo.

FLORENCIA MESADRA

Investigadora del equipo de educación de CIPPEC. Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Harvard, su título de grado corresponde a la Universidad Di Tella.

MARÍA ELENA ORDÓÑEZ

Coordinadora ejecutiva de Fundación Lúminis. Es egresada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, y tiene un MBA en la Universidad Austral.

ESTEBAN SERRANI

Responsable del área de educación de la Fundación SES. Es sociólogo. Cursando el doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.



Presentación del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo

GCFE: UNA HERRAMIENTA PARA GARANTIZAR UNA INVERSIÓN EDUCATIVA ADECUADA, JUSTA Y EFICIENTE

Presentación

El Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo está integrado por Organizaciones de la Sociedad Civil cuya misión se vincula con la educación y los derechos de la infancia y juventud. Su objetivo central es generar diálogos informados y consensos para garantizar una inversión educativa adecuada, justamente distribuida y utilizada con eficiencia. Constituye un esfuerzo mancomunado de ocho instituciones, ejemplo para ser imitado o repetido, porque en la Argentina actual es importante ser conscientes de que a partir de la inversión social privada, cualquiera sea su objetivo —educación, salud, desarrollo social—, en el fondo lo que estamos haciendo es un gran trabajo de construcción de ciudadanía participativa. Desde este punto de vista, es importante que se puedan replicar grupos como este en todo el país.

El grupo está compuesto por: Fundación Conciencia, Caritas Argentina, CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Foro del Sector Social, Fundación Arcor, Fundación Ethos, Fundación Lúminis, y Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad).

Disertación de Esteban Serrani

Introducción

El propósito de esta exposición es explicar de dónde venimos, y cuáles son los lineamientos generales y el modo de funcionamiento del Grupo Compromiso

con el Financiamiento Educativo. Luego pasaremos a la temática específica que trata el Grupo.

Se trata de una red de Organizaciones de la Sociedad Civil que aspira básicamente a generar un mayor y mejor financiamiento educativo para mejorar la calidad educativa.

Son organizaciones con una territorialidad nacional que trabajan en educación, derechos de la infancia y políticas de juventud. El objetivo central es lograr una inversión educativa adecuada, eficiente y justamente distribuida.

Antecedentes

El primer antecedente es la Mesa de Organizaciones Educativas del Ministerio de Educación que se formó en 2003 y se reúne aproximadamente cada mes. El propósito del Ministerio es poner al tanto a las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre cuál es el diseño de las políticas públicas educativas. Es una instancia de discusión de algunas políticas que implementa el Ministerio.

A partir de esa Mesa, y cuando en 2005 apareció la posibilidad de generar un fondo de conversión de deuda externa española por un fondo de educación en la Argentina, se formó un comité de seguimiento del proceso de conversión de deuda.

Se trataba de alrededor de once organizaciones que se interiorizaron en la incidencia para generar ese fondo y, si realmente se llegaba a cumplir, en qué metas educativas era necesario invertir ese dinero que se generaría.

Pero a partir de ese primer grupo, ocupado en las cuestiones más económicas de

la educación, advertimos que la mayoría de las instituciones sabíamos bastante poco, por no decir nada, sobre el tema. Otro antecedente es la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación, donde algunas de esas organizaciones confluimos.

Como consecuencia, se origina el Grupo de Compromiso con el

“Son organizaciones con una territorialidad nacional que trabajan en educación, derechos de la infancia y políticas de juventud. El objetivo central es lograr una inversión educativa adecuada, eficiente y justamente distribuida.”



Financiamiento Educativo, como una necesidad por profundizar en las cuestiones económicas y de financiamiento de la educación.

La mayoría de nuestras organizaciones tenemos experiencia en saber cuáles son las políticas que se implementan desde el Ministerio o las políticas educativas que las organizaciones ponen en marcha, pero muchas veces no sabemos cuáles son los fondos con los que se cuenta para hacer todo lo que sostenemos preciso realizar. Este Grupo intenta especializarse en esta temática central.

Recién estamos comenzando un grupo de reflexión acerca de la relación costo-alumno-calidad. No se trata solamente de identificar cuáles son los fondos necesarios para una educación de calidad, sino también cuáles son los destinados a la educación en la Argentina actual y cuáles serían los necesarios para tener una educación de calidad justamente distribuida.

Sostenemos que la educación no es una cuestión negociable o de puras intencionalidades políticas. La educación es un derecho inalienable de la población y por

eso hay que exigir que se cumpla con calidad y con una distribución justa.

Nos lleva a reflexionar en la igualdad de oportunidades educativas, porque entendemos que la educación es un medio de inclusión social. Cuando empezamos a trabajar estas temáticas nos dimos cuenta de que siempre exigimos que las políticas educativas tengan calidad y equidad educativa, pero cuando lo exigimos ¿con cuántos recursos contamos para acceder a lo que necesitamos?

En ese punto es preciso relacionar las políticas educativas (algo sobre lo que todos más o menos conocemos) con el presupuesto educativo (la mayoría no lo entendíamos).

Distinguimos dos tipos de financiamiento educativo: el nacional y el provincial. La mayor parte del financiamiento educativo, casi el 60%, lo implementan las provincias.

En el 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo y creamos el barómetro del financiamiento educativo; por segundo año consecutivo elaboramos un informe acerca de cómo se van cumpliendo las metas.

Funcionamiento del Grupo

Estamos integrados por ocho Organizaciones de la Sociedad Civil con una extensión territorial de alcance nacional. Somos organizaciones de diferente perfil. Realizamos un trabajo articulado en red; nos reunimos periódicamente cada 15 días. No contamos con financiamiento externo de las organizaciones, las que ponen sus propios recursos humanos para hacer que esto sea posible. Trabajamos sobre las temáticas centrales de las implicancias del financiamiento educativo.

Dos de las acciones públicas más importantes que llevamos adelante son:

- El barómetro del financiamiento educativo (medición de la implementación de la Ley de Financiamiento educativo en las provincias y cómo se realiza).
- Convocatoria para la formación de mesas provinciales para el seguimiento del financiamiento educativo que realicen acciones de incidencia o de exigibilidad en el cumplimiento del derecho a la educación.

No alcanza con que un par de organizaciones como las nuestras, a nivel nacional, supervise desde Buenos Aires para exigir el cumplimiento de la Ley de

Financiamiento Queremos sumar adeptos para formar mesas locales o provinciales que tengan como cometido estos puntos centrales: el seguimiento del financiamiento educativo provincial y poder desarrollar acciones de incidencia de exigibilidad del cumplimiento del derecho a la educación.

Disertación de Florencia Mesadra

Introducción

Compartiré con ustedes nuestros estudios sobre el financiamiento educativo. Dividí la presentación en tres partes. Primero haré una explicación de la estructura del financiamiento. En segundo lugar realizaré un análisis de lo que está pasando hoy con el sistema educativo y el financiamiento. Terminaré con algunas conclusiones y reflexionaremos sobre las implicancias de la participación ciudadana, que en definitiva es lo que estamos haciendo en el Grupo.

La estructura del financiamiento a partir de algunos interrogantes

La primera pregunta es ¿quién gasta en educación? En realidad el 30% aproximadamente del gasto en educación es financiado por el gobierno nacional y el 70%

“En realidad el 30% aproximadamente del gasto en educación es financiado por el gobierno nacional y el 70% por las provincias.”

por las provincias. Si del 30% del gobierno nacional sacamos las universidades, el 80% del gasto en educación es financiado por presupuestos provinciales, un porcentaje muy importante.

La segunda pregunta es ¿en qué se gasta en educación? El 80% de lo que se destina a educación en las provincias va a salarios de los docentes de las escuelas públicas. El 14% son transferencias de los gobiernos provinciales a las escuelas de gestión privada. O sea que el 94% de los presupuestos provinciales, casi la totalidad, se destina a salarios.

Ahora bien: ¿cuánto se invierte en educación en la Argentina, y cuánto se esfuerzan las provincias desde el punto de vista presupuestario por la educación? Vamos a detenernos en este punto porque hay varios números para ver:

Analicemos el gasto educativo por alumno de cada una de las provincias (datos de 2006), y veremos la diferencia: Salta, Misiones, Tucumán, Corrientes, Formosa aplican menos de 2.000 pesos por alumno; Salta 1.497 pesos. Santa Cruz, Neuquén, Capital Federal y Tierra del Fuego invierten más de 4.000 pesos. Esto ratifica una gran desigualdad en la Argentina en cuanto a lo que recibe cada chico en su escuela según la provincia donde vive.

Esta diferencia, obviamente, se debería trasladar sobre todo al salario docente, el estado edilicio de las escuelas, los materiales didácticos, etc.

Ahora bien, si miramos cuánto se esfuerzan las provincias, nosotros utilizamos varios indicadores pero el más claro es el gasto educativo como porcentaje del gasto total de la provincia, o sea analizamos de su presupuesto total qué porcentaje se destina a educación. Y ahí vemos una tremenda diferencia entre las provincias. Santa Cruz, La Rioja, San Luis y Formosa destinan menos del 20%; y la Buenos Aires, Jujuy, Corrientes, Santa Fe y Chaco destinan más del 30%.

La Provincia de Buenos Aires es la que mayor esfuerzo realiza por la educación. De todas maneras no es la que tiene el mayor gasto por alumno: 2.700 pesos, por debajo del promedio. Santa Cruz destina el 11% de sus recursos al sistema educativo y tiene una inversión por alumno de 4.200 pesos, es la provincia que menos esfuerzo realiza y una de las cuatro con mayor gasto educativo por alumno.

La Rioja destina el 18,6% de su presupuesto y tiene un gasto por alumno de 2.600 pesos; está en la mitad de la tabla.

La pregunta que necesariamente se plantea es ¿por qué pasa esto?

A partir de los recursos totales por habitante de los estados provinciales, es decir cuánto tiene cada estado para destinar por año y por habitante en su provincia, vemos las grandes desigualdades: Santa Cruz 10.000 pesos, Tierra del Fuego 9.300, Neuquén 5.700, Provincia de Buenos Aires 1.400, Salta 1.800; estamos hablando de diferencias enormes.

Cuando analizamos las causas de estas desigualdades, un primer punto es claramente el porcentaje de los recursos de coparticipación federal por habitante, o sea el sistema de reparto de los recursos fiscales en la Argentina: es lo que el gobierno nacional recauda y luego, a través de un sistema de coparticipación, se queda con una parte y la otra la redistribuye entre las provincias.

Esa distribución entre las provincias no es justa; no sigue criterios de equidad y justicia, sino criterios que son consecuencia de pactos históricos poco claros, y ahí vemos que Buenos Aires recibe menos de 500 por habitante y Tierra del Fuego 3.200, excluyendo regalías (no estamos hablando de recursos petroleros ni de ingresos por otros conceptos). No necesariamente el criterio de asignación tiene que ver con la pobreza de la provincia, ya que provincias similares reciben cantidades muy diferentes, por ejemplo La Rioja recibe 1.900 pesos, Formosa recibe 2.000, y Salta recibe 1.000, la mitad de su provincia vecina Catamarca.

Las provincias reciben recursos fiscales de origen nacional, además de lo que es coparticipación: regalías, etc. Y ahí también vemos que la Provincia de Buenos Aires está perjudicada; luego de la Ciudad de Buenos Aires es la segunda más perjudicada; nuevamente vemos que las provincias petroleras reciben muchos recursos.

“Las provincias tienen distintos desarrollos económicos, y también ingresos por impuestos propios, y en este punto vemos también diferencias.”

Las provincias tienen distintos desarrollos económicos, y también ingresos por impuestos propios, y en este punto vemos también diferencias. Algunas jurisdicciones como por ejemplo la Ciudad de Buenos Aires tienen

cierta capacidad de compensar lo poco que recibe de Nación en concepto de recursos coparticipables. Otras provincias como Buenos Aires o Salta no, entonces se presentan situaciones muy dispares.

En síntesis, las provincias están a cargo del 80% del financiamiento de la educación básica, tienen recursos muy dispares para hacerse cargo de esta responsabilidad, esto implica salarios docentes muy distintos, gasto por alumno muy desigual. Si pensamos que el 94% del presupuesto es salario, el gasto por alumno está reflejando básicamente el salario; además hacen esfuerzos presupuestarios muy diferentes por la educación, hay provincias que destinan el 10%, 15%, 20%, y otras el 35%: estamos hablando de diferencias importantes.

Sistema educativo y financiamiento

A partir de la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en 2005, presenciamos algunos conflictos importantes en relación, sobre todo, con los sindicatos docentes, y existen algunos indicadores de calidad que es necesario observar.

Esta Ley establece que para el año 2010 las provincias y el gobierno nacional deben destinar conjuntamente el 6% del Producto Bruto Interno para educación; este esfuerzo va a ser asumido el 60% por los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires, y el 40% por el gobierno nacional; como consecuencia de lo que se incrementa, el 60% va a estar a cargo de las provincias.

Además de metas de financiamiento, la Ley establece metas educativas. Algunas ya estaban dispuestas, como por ejemplo la universalización del nivel inicial. Otras importantes son la universalización del nivel medio; las mejoras de las condiciones laborales de los docentes, específicamente del salario; la prolongación de la jornada extendida al 30% de los alumnos de la educación básica; la erradicación del analfabetismo, entre otras.

La Ley determina que habrá una asignación específica a educación de los recursos participables. La Ley Federal de Educación de 1993 ya había establecido que se debía destinar el 6% del PBI a educación y eso nunca cumplió. Con la Ley de Financiamiento Educativo se asignan recursos específicos, coparticipables; entonces, de alguna manera, es una forma de obligar en mayor medida a los gobiernos provinciales a invertir en educación.

Se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Uno de los mayores problemas de la Argentina es la gran diferencia del gasto por alumno; también las diferencias en salario docente. El Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, a diferencia del fondo de incentivo que existía antes, se distribuye solamente en algunas provincias, supuestamente en aquellas que están más perjudicadas y pueden pagar menores salarios.

“Un tema importante [...] es incidir y monitorear en la implementación de esta ley, basados en la disposición que establece explícitamente que los gobiernos deben hacer públicos y transparentes sus presupuestos educativos, informando de manera separada lo que gastan en educación.”

Un tema muy importante para nosotros, que somos Organizaciones de la Sociedad Civil y queremos participar, es incidir y monitorear en la implementación de esta ley, basados en la disposición que establece explícitamente que los gobiernos deben hacer públicos y transparentes sus presupuestos educativos, informando de manera separada lo que gastan en educación.

La pregunta que nos hacemos constantemente en el Grupo es si las provincias están cumpliendo con la Ley. Analicemos tres indicadores diferentes. El indicador más importante desde el punto de vista presupuestario es que se aumente la inversión hasta llegar al 6% del PBI. La ley establece ciertas fórmulas donde se especifica cuánto tienen que invertir las provincias cada año. Veamos el cumplimiento de los años 2006 y 2007 con datos ejecutados efectivamente. En 2006 tres provincias no cumplieron con la ley: La Rioja, Salta y San Luis.

La Rioja es una de las provincias que menor esfuerzo realiza por la educación, sin embargo con capacidad presupuestaria para aumentar, porque no es lo mismo aumentar cuando se destina el 18% de un presupuesto a educación, que aumentar cuando se destina el 35, el esfuerzo que tiene que hacer fiscalmente una provincia es diferente. Salta y San Luis tampoco cumplieron la Ley.

En el año 2007 aún más provincias no lo hicieron: Buenos Aires, Corrientes, La Rioja; nuevamente Salta y San Luis, y Santiago del Estero.

Las proyecciones son que a las provincias les costará cada vez más cumplir con la Ley, porque obviamente en un contexto de gran crecimiento económico como sucedía en el 2006 era más fácil.

La segunda cuestión con relación al cumplimiento de la Ley desde el punto de vista presupuestario es el gasto por alumno. La Ley establece que las provincias no pueden destinar menor cantidad de recursos por alumno de lo que destinaban en 2005. En 2006 San Luis no solamente no había cumplido con la cantidad que le correspondía según el PBI, sino que tampoco había destinado igual o mayor cantidad de recursos por alumno a su sistema educativo.

La Ley también establece que las provincias deben destinar al menos el mismo porcentaje del gasto que destinaban en 2005, teniendo en cuenta el gasto en educación como porcentaje total. Vemos que en 2006 ya cinco provincias no lo habían cumplido: Mendoza, Santa Cruz, Santiago del Estero, San Juan y San Luis.

“Existe una Ley de Financiamiento Educativo que establece metas claras y objetivas de lo que deben destinar las provincias.”

El escenario es éste: existe una Ley de Financiamiento Educativo que establece metas claras y objetivas de lo que deben destinar las provincias. Desde el Grupo estamos monitoreando el cumpli-

miento de esta Ley en las jurisdicciones. Algunas no la están cumpliendo y, como dijimos antes, las proyecciones indican que cada vez será más difícil hacerlo.

Analicemos la cantidad de días perdidos de clase en 2008 hasta la fecha: Formosa 1 día de paro, Misiones y La Rioja ninguno, Entre Ríos 18, Tierra del Fuego 16, Provincia de Buenos Aires 7 días. Tierra del Fuego que es la provincia que mejor salario paga después de Santa Cruz en el país, tuvo 16 días de clases perdidos, es la segunda con mayor cantidad de días de clase perdidos.

En el otro extremo Formosa, que es la provincia que menos salarios paga en el país tuvo 1 día de paro, aún cuando es una de las provincias que menor esfuerzo por la educación realiza, menos del 20%.

Entre Ríos fue una de las provincias que mayor aumentó sus salarios entre 2006 y 2008, el 91,33% de aumento nominal, y tuvo 18 días de paro este año.

Esto demuestra que los conflictos docentes no tienen mucha racionalidad en términos comparados.

Las 10 provincias que hacen mayor esfuerzo presupuestario por la educación tuvieron casi 3 días de paro en promedio; las 10 provincias que hacen el menor esfuerzo tuvieron casi 7 días de paro en promedio, o sea más del doble.

Las 10 provincias que aumentaron más los salarios tuvieron 3,5 días de paro en promedio; las 10 provincias que aumentaron menos los salarios tuvieron 5,3 días.

Las 10 provincias con mayores salarios 6,3 días de paro; las 10 provincias con menores salarios 2,9.

PISA (*Programme for International Student Assessment* - Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes) es una organización que evalúa por encargo de OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en varios países del mundo distintas competencias como comprensión lectora, ciencias y matemática en alumnos de 15 años. En todos los países que participaron en 2000 y 2006 de esta evaluación, altamente reconocida a nivel mundial, la Argentina fue el país que más descendió en su calidad educativa.

La Provincia de Buenos Aires alberga el 36% de los alumnos del país y es la que mayor esfuerzo presupuestario realiza. En la evaluación de la calidad, la Argentina

“En la evaluación de la calidad, la Argentina descendió 10 posiciones. Como la Provincia de Buenos Aires representa el 36% de los alumnos del país, se refleja en las evaluaciones internacionales.”

descendió 10 posiciones. Como la Provincia de Buenos Aires representa el 36% de los alumnos del país, se refleja en las evaluaciones internacionales. Es el estado provincial más perjudicado por la coparticipación del país. La cantidad de alumnos que se están pasando de la escuela pública a las privadas es importante. Estamos

ante una situación crítica, porque cuando tenemos un sistema tan dividido entre público y privado, es decir que los pobres van a escuela pública de pobres y los de clase media van a escuelas de clase media privada, disminuye la calidad educativa del sistema.

Tanto las evaluaciones de PISA como las que se hicieron a nivel nacional con base en las evaluaciones e indicadores sobre los alumnos, muestran que la mayor incidencia en la calidad de los aprendizajes de los alumnos es el promedio del nivel socioeconómico de los alumnos de una escuela. Se disminuye la calidad educativa del promedio y además aumenta la brecha entre los que menos tienen y los que más tienen.

Uno de los mayores factores que incide en la calidad educativa es la integración social de la escuela; la sociedad argentina está cada vez más desigual, más segmentada territorialmente, Hoy en día las clases sociales se encuentran en el supermercado pero no se encuentran en la escuela. En el barrio coexisten varias escuelas públicas: la escuela pública de la villa, la de clase media baja, la de clase media. Es un hecho que incide en la calidad, y es uno de los factores que debemos empezar a analizar, y que está bastante ausente de la agenda pública.

Conclusiones

Las provincias están a cargo de financiar la mayor parte de la educación básica, hoy tenemos una Ley de Financiamiento Educativo que establece metas específicas que los gobiernos deben cumplir. Es un escenario bastante propicio para nuestro accionar, especialmente cuando establece con claridad que los gobiernos tienen que ser transparentes en la asignación de los recursos destinados a educación.

Es necesaria una mayor objetividad en las negociaciones con los docentes; la información que podemos proveer es fundamental, la tarea del Grupo quiere fortalecerse en ese sentido.

El sistema educativo se encuentra en un estado crítico, como acabamos de ver.

La conclusión más importante es que la participación ciudadana es clave para garantizar el derecho a la educación.

Disertación de María Elena Ordóñez

Introducción

El CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es nuestro foco y lugar de formación; ellos son los técnicos que analizan todos estos temas. Queda claro que cada uno de los miembros que formamos parte de este Grupo tuvimos que ponernos a estudiar para entender de qué se trata el tema de los presupuestos educativos.

Como Grupo nos propusimos seis objetivos, algunos de los cuales fueron analizados por los dos expositores anteriores.

Mi propósito es detenerme en el último, en el sexto objetivo: extender la red a organizaciones interesadas en el monitoreo del financiamiento.

¿Qué quiere decir esto? Somos conscientes de que si estos temas no empiezan a tomar una responsabilidad ciudadana, personal, y a su vez un compromiso de las organizaciones en las cuáles estamos trabajando en los temas educativos, ni la Nación ni las provincias van a poder ejecutar y llegar a las metas establecidas para 2010.

Este esfuerzo de los gobiernos necesita un acompañamiento, un monitoreo. Existe una Ley que nos permite exigir esta participación, y esto nos ha motivado para generar una convocatoria abierta para el año 2009 donde podamos como Grupo invitar a otras Organizaciones de la Sociedad Civil en las provincias, con la intención de que comiencen a estudiar para dialogar y comprender esta problemática., para lograr que forme parte de sus agendas de trabajo.

Cómo replicar nuestro trabajo

Nuestro principal objetivo es generar grupos de incidencia en las provincias que puedan replicar nuestro accionar. Ya desde el año pasado comenzamos a tener visitas puntuales a redes educativas en el interior; fuimos a Mendoza y a Córdoba. Pero a partir de esas experiencias vimos que si realmente no hay una necesidad ni un cabal entendimiento e interés por parte de la sociedad civil local, es muy difícil desde Buenos Aires empujar y generar un compromiso. Con este motivo realizamos una convocatoria que está saliendo en algunos medios nacionales, utilizando todas las redes de contacto de las ocho organizaciones, con la idea de invitar a grupos que quieran participar y empezar a formarse.

Armamos un fondo a partir del cual las organizaciones seleccionadas van a tener la posibilidad de utilizar 15.000 pesos para el año 2009 para comenzar a aplicarlos a proyectos de capacitación, y para poder generar el compromiso una persona responsable que quiera capacitarse en estos temas, para empezar a articular acciones conjuntas.

Como organización nos hemos armado de un fondo de aproximadamente 56.000 pesos. Nos financiamos con nuestras propias posibilidades. De este fondo, el 64% se destina para poder financiar algunas provincias puntuales, y también tenemos algunos gastos definidos para las capacitaciones que vamos a realizar en Buenos Aires.

Nos interesa que por medio de sus organizaciones puedan llegar a organizaciones de base u otras sucursales, u otras organizaciones con las cuales ustedes trabajan. Por otro lado, nuestro interés también es poder invitar a aquellas organizaciones que quieran sumarse en el financiamiento de esta convocatoria. Hemos previsto que vamos a tener fondos para dos o tres provincias, pero nos interesaría llegar a cinco. Sabemos que cada organización tiene ya sus objetivos, sus proyectos, pero también creemos que estos temas deben integrar nuestras agendas.

Somos ocho organizaciones muy diferentes, algunas aportan desde lo económico más presupuesto, algunas han puesto recursos humanos que forman parte

“Somos ocho organizaciones muy diferentes, algunas aportan desde lo económico más presupuesto, algunas han puesto recursos humanos...”.

del trabajo. Creemos que con la suma de todos se puede llegar a más y no solamente con un presupuesto económico, pero también el dinero es necesario para poder realizarlo.

SERGIO BERGMAN

Es egresado de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires, realizó distintos posgrados en universidades del exterior. A partir de 2001 asume como rabino del emblemático Templo de la calle Libertad, la primera sinagoga de la República Argentina. Además lidera la Red Comunitaria de Fundación Judaica y se desempeña como presidente de la Fundación Argentina Ciudadana y director ejecutivo de RAICES, Red de Acciones e Iniciativas Comunitarias por la Empresa Social.

RAFAEL BRAUN

Es sacerdote de la Arquidiócesis de Buenos Aires. Licenciado en Teología por la Universidad Católica Argentina y doctor en Filosofía recibido en la Université Catholique de Louvain, Bélgica. Recibió, entre otros, el Premio Laurel de Plata a la Personalidad del Año (Humanidades) otorgado por el Rotary Club de Buenos Aires.



Disertaciones de Sergio Bergman y Rafael Braun

LAS MOTIVACIONES Y DESAFÍOS DE LOS ACTORES PRIVADOS EN MATERIA DE APOYO AL COMBATE DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LA INVERSIÓN SOCIAL

Exposición de Sergio Bergman

Introducción

Esta es una reflexión con respecto a dos de los problemas más acuciantes en la Argentina, que todos, de alguna manera, percibimos: la exclusión y la inequidad. Es una situación paradójica. Un país rico y bendito como el nuestro, abundante en absolutamente todos sus recursos, tanto naturales como humanos, que vive la dolorosa situación de tantos hermanos excluidos con la indignidad de no tener el pan y el trabajo. Quienes somos creyentes, y afirmamos y trabajamos en la revelación del misterio de Dios en la imagen y semejanza del prójimo como su propia manifestación, nos hacemos una pregunta siempre difícil de resolver ¿cómo sucede en nuestro país? Desde el punto de vista concreto, material, logístico, técnico, es algo de un nivel tan absurdo que nos tiene que poner en un estado de preocupación para después pasar a la ocupación que esta situación requiere como emergencia.

Estamos de alguna manera alienados en términos de la exclusión social, de aquello que la repara en la escala de un país y esto no está relacionado con los gestos testimoniales, éticos o morales personales, sino con la organización y la articulación del bien común en las instituciones del orden republicano y aquello que la Constitución Nacional ya establece como mecanismo por lo cual esto no debería ni podría suceder.

Si la mayor inequidad que nos preocupa esté entre los que tienen y los que no tienen, aquellos que están excluidos de la mínima dignidad del ser, el fondo de la cuestión no es un problema de distribución; el fondo de la cuestión es que la inequidad en lo social y la exclusión es una manifestación más –más preocupan-

te pero más— de nuestra crisis de valores. El hecho de que estamos de alguna manera enfermos en nuestros valores y hacemos una mala organización jerárquica en términos de prioridades de lo que entendemos por valores, implica como sociedad, al no pactar claramente esos valores, que no podemos traducir en bien común lo que declaramos y declamamos como valores nominales, y no encarnamos ni sostenemos existencialmente como virtudes de vida capitales. No solo conocemos los pecados capitales sino que también los practicamos; denunciemos las virtudes esenciales del bien, pero no las encarnamos.

Los recursos más potentes: los ciudadanos y la República

Si esta fuera una conversación en el ámbito de lo religioso y personal, sería un tema de la conciencia del individuo. Cuando esta reflexión no sucede en el espacio social de una sociedad que debe vivir como una unidad, como una comunidad de valores, ya el problema no es de conciencia personal, sino justamente de la organización de una palabra que es preciso volver a analizar: la palabra política. No en términos de la política electoral y partidaria, sino de la política entendida como una acción cultural y humana de disponer en el espacio de lo público y de lo común aquellas cosas que permiten un ordenamiento jerárquico basado en valores. Una escala de valores por la cual no solamente pensamos **qué me das y qué me voy a llevar**, sino también en un pacto ético social: **qué me das, pero qué tengo que poner**.

En el pensamiento actual vemos en lo público, en lo común, un lugar donde primero preguntamos cuáles son nuestros derechos y los reclamamos: **tengo derecho, entonces dame**. Y después, más allá de los derechos la lógica es **qué más me llevo**, entendiendo que el espacio de lo público es un suministrador unidireccional donde uno toma insumos y consume lo público. En el orden inverso de los factores, lo público constituye el bien común cuando todos los que formamos

parte primero ponemos: es el concepto esencial y básico —espiritual— de hacerse ciudadano.

“Hasta que no hagamos una inversión seria en la transformación de un mayor número de habitantes en ciudadanos, no existe la posibilidad de volver a dignificar lo público, y por lo tanto no tenemos República.”

La Argentina está de llena de habitantes, pero tenemos un déficit de ciudadanos. El primer quiebre no está en las cuentas públicas, sino en el recurso más potente que tiene una Nación: sus ciudadanos.



Hasta que no hagamos una inversión seria en la transformación de un mayor número de habitantes en ciudadanos, no existe la posibilidad de volver a dignificar lo público, y por lo tanto no tenemos República.

Tenemos una democracia electoral que debemos consolidar y celebrar; 25 años ininterrumpidos de un aprendizaje que nos costó sangre, dolor, división, horror, terror. Todavía no tenemos una completa pacificación pero podríamos decir que en el promedio del imaginario colectivo, y fundamentalmente en una nueva generación que hoy tiene 25 años, la democracia ya no es una discusión, es un capital y un bien social a preservar. Este hecho no representa ninguna garantía, pero por lo menos en el imaginario de esa generación, no digo que esta conversación esté ya superada, pero sí internalizada.

El problema es que en la Constitución Nacional el proyecto de país no es sólo democracia, sino democracia y República; pero República no tenemos. No hay que tener ningún miedo cuando reclamamos República; reclamarla no significa desestabilizar la democracia, sino consolidarla e instituirla.

Cuando desde la democracia se reclama República, se mejora la calidad institucional que resuelve el punto inicial que hoy nos convoca y preocupa.

La equidad entre lo público y lo privado

La desigualdad entre el que tiene y el que no tiene se resuelve con la equidad entre lo privado y lo público. La mayor inequidad en la Argentina está entre lo privado y lo público, y hasta que no la resolvamos no hay posibilidad de solucionar la exclusión social.

Diremos que se trata de hacer inversiones sociales, que desde lo privado se destinen recursos y acciones directas que permitan paliar la exclusión social, bajar el **gap** que hay entre los que están adentro del país y los que viven adentro del país pero fuera de él. Pero no alcanza para solucionar el problema.

“La desigualdad entre el que tiene y el que no tiene se resuelve con la equidad entre lo privado y lo público. La mayor inequidad en la Argentina está entre lo privado y lo público, y hasta que no la resolvamos no hay posibilidad de solucionar la exclusión social.”

En la Argentina tenemos por lo menos dos países: el de los que son argentinos, están en el territorio pero no viven en este país, porque están excluidos; y los que vivimos en este país lamentándonos por aquellos que están desterrados de nosotros mismos, teniendo los recursos suficientes para que todos tengan por lo menos la equidad del pan.

Un país rico como la Argentina, lleno de pobres, es un país miserable. Pero la miseria no tiene que ver con la pobreza, porque en la pobreza hay dignidad. La miseria tiene que ver con la inequidad. La inequidad no es una culpa personal ética, que se resuelve con aquello que hay que hacer más allá de la situación de un país. Todos estamos obligados desde el punto de vista ético, espiritual, personal, en la libertad de conciencia. Toda buena persona parte su pan, no espera que el país se arregle. Sin embargo, el hambre en un país no se resuelve con partir nuestro pan ni con comedores. Se resuelve con políticas de Estado, que no suplantán lo anterior, porque es la contribución mínima no imponible individual, comunitaria. Pero la gran comunidad tiene que ser la sociedad, el Estado de derecho.

La política de Estado resuelve el problema del hambre cuando los recursos de todos en lugar de ser robados, mal administrados, no controlados y no auditados, son aplicados con un plan de equidad a través de la ley. Con la República se hace la distribución social, si tuviéramos una República... si tuviéramos un Congreso funcionando normalmente y no cumpliendo las funciones de una escribanía deliberativa que sólo puede tratar lo que el Ejecutivo le encomienda.

Hoy el Congreso no puede tratar ningún proyecto que no tenga la mayoría que el Ejecutivo le otorga. A partir de la Resolución 125 se discute un poco más, es estimulante, pero por supuesto no es suficiente.

Sin Poder Judicial independiente no se puede auditar. No se trata solamente de juzgar y condenar a los que han delinquido. En un sistema republicano de poderes independientes, el control es una práctica, no es un estado de excepción. Cuando uno es un funcionario público no teme a que lo controlen porque juró por Dios y por la Patria que lo que iba a hacer todos los días es transparentar y someterse a un sistema de auditoría cruzada de poderes independientes.

El Poder Judicial, además de los problemas estructurales que enfrenta, está tomado por la policía política que es el Consejo de la Magistratura, y lo que tenemos, en definitiva, es un unicato ejecutivo. Con este unicato y colapsada la República, la discusión ya no es entre buenos y malos políticos, porque no hay ninguna persona buena que pueda por sí sola restaurar un sistema. No tiene proporción poner la carga en el bien personal del funcionario, si el funcionario no está inserto en un sistema que funcione. ¿Quién se ofrece, por ejemplo, entre nosotros a manejar un fideicomiso multimillonario para la obra pública, que no tiene ni auditoría ni control? Si alguien levanta la mano yo lo invitaría a que desista, porque por mejores intenciones que uno tenga, no hay manera de resistir: una cantidad de dinero, fuera del sistema, sin control, sin auditoría, manejada discrecionalmente... Es un problema independiente del funcionario que se encuentre a cargo porque es un problema del sistema.

Ahora, si el sistema funciona, funciona aquello que restaura lo que hoy nos convida: la exclusión social.

Nos consta que con un crecimiento de entre el 5% y el 6% promedio, como se ha dado en los últimos años, la plata está. Dinero para que todos los argentinos tengan pan hay, ¿y dónde está? Está en la caja de uso político discrecional, algo que todos sabemos y de lo que hablamos. Si nos sinceramos —y no se trata de acusar

a nuestros representantes—, si dejamos a un lado nuestra hipocresía cívica y nos hacemos cargo de ser ciudadanos, tendremos un país. Es importante administrar y ejecutar las acciones testimoniales de bien común, pero no tienen la escala de restituir el orden institucional que una nación requiere para cumplir, no con lo que nos parece a cada uno de nosotros, sino con lo que pactamos entre todos en un contrato social que se llama Constitución. Se trata de volver a lo básico.

¿Cuál es el problema de los argentinos?

Se dice: “los argentinos tenemos que lograr un acuerdo”; no, no tenemos que lograr un acuerdo, **lo tenemos que cumplir**. Los argentinos debemos analizar qué es lo que nos hace a todos parte de lo mismo.

El problema esencial que tenemos es que el que no vive en la ley no puede sostener los valores que reclama, y nosotros vivimos fuera de la ley.

La primera ley que no cumplimos es la escisión entre lo privado y lo público. En lo privado nos va muy bien, o sea, los que están adentro de la Argentina, conviviendo además con los que están excluidos que no forman parte del país, comparten el usufructo de la infraestructura constituida por el territorio y los servicios comunes bajo el principio de consorcio donde uno trata de pagar las menores expensas comunes y llevarse todo lo que puede para vivir en su departamento.

En lo privado tenemos capacidades, logros, crecimiento, resultados. Existen valores muy claros de lo que es el emprendimiento; no será social todavía, pero es emprendimiento. Uno sabe que si no se dedica, no pone esfuerzo y establece prioridades, si no organiza objetivos ni tiene planes, no lo logra. En lo privado nos va bien, somos un país rico en emprendimientos privados, con capacidades personales, intelectuales, empresariales, sociales, descollantes en el mundo, todos los recursos están...

“En lo privado nos va bien, somos un país rico en emprendimientos privados, con capacidades personales, intelectuales, empresariales, sociales, descollantes en el mundo, todos los recursos están... Pero en lo público está todo mal.”

Pero en lo público está todo mal. Primero por nosotros, porque la República no está secuestrada, tomada, vencida ni doblegada: está abandonada; porque no nos queremos comprometer con lo público ni involucrar en lo político, no queremos participar en la construcción genuina de poder.

Poder es una palabra que también es necesario reivindicar, poder para servir y no para servirse de él, pero sin poder no se transforma la realidad.

Dado que los hechos testimoniales son imprescindibles para la formación del ser —el ser espiritual en lo público— nosotros funcionamos como incubadoras en nuestros actos de escala pequeña, modesta, pero relevante. Tenemos que pensar que lo que estamos haciendo es incubar ciudadanos. Nuestras prácticas deben ser vistas como acciones directas para concretar nuestros proyectos, pero nunca debemos perder la dimensión de que no podemos ser un país en demo; no podemos ser un prototipo de país desde el lugar donde estamos entre las ONG y la sociedad civil, porque sin Estado no hay país, hay corporaciones: buenas, malas, nobles; hay asociaciones lícitas, ilícitas, y lo que necesitamos es orden institucional.

Como se confunde orden con autoritarismo, con verticalidad, nosotros decimos orden en la ley, y progreso en términos de disponer el bien común para que no se haga de lo común el propio bien, sino para que cada uno ponga lo necesario para poder hacer a partir de lo común esa unidad que los argentinos todavía nos debemos. No se trata solo de la convivencia pacífica de estar juntos, sino de pactar los compromisos en valores para estar unidos. Por lo tanto, tenemos que transformar el hecho de compartir un territorio en la realidad de estar unidos en el proyecto trascendente de constituir una nación y pensar su porvenir.

Disertación de Rafael Braun

Introducción

El problema de la inversión en cualquier campo: empresarial, social, estatal, etc. es cómo distribuir de manera justa recursos insuficientes para atender necesidades; esa es la primera asimetría.

El tema de la justicia distributiva es un tema absolutamente endemoniado. Un análisis demuestra que es imposible encontrar un orden social justo. Entonces, ¿cómo es el mecanismo ante la justicia distributiva?

Lo ejemplificaré con algo muy familiar para todos nosotros que es el proceso por el cual se decide dar una beca a un alumno universitario o de un colegio. El primer paso es elegir un criterio pertinente.

“El problema de la inversión en cualquier campo: empresarial, social, estatal, etc. es cómo distribuir de manera justa recursos insuficientes para atender necesidades; esa es la primera asimetría.”

Si seguimos el criterio académico, le daremos la beca al mejor alumno. En consecuencia, se respetará un orden de méritos. Pero lo que ocurre, en general, es que no se sigue un solo criterio. Tendremos en cuenta los logros académicos del alumno pero también vamos a considerar qué necesita la universidad que otorga la beca; a lo

mejor necesita orientarlo hacia el área económica, entonces establecemos un segundo criterio. Pero además evaluaremos la parte social, si el alumno tiene o no necesidad de una beca económica.

El tema se complica infinitamente cuando hay que ponderar varios criterios pertinentes; un ejercicio similar es el que están haciendo las empresas y las grandes fundaciones aquí reunidas para decidir sus inversiones en lo social.

Generalmente, los criterios pertinentes y su priorización no coinciden entre los que acuerdan las donaciones o los beneficios con aquellos que los piden. Es casi lo mismo que ocurre cuando un profesor universitario determina la nota que cree que merece un estudiante, y habitualmente no es la nota que el estudiante cree que merece.

Cuando bajamos al orden social, y retomando el tema de la exclusión, existen muchas dimensiones de exclusión no solamente la social, la económica y la cultural. En mi opinión, hoy la cultural es la más importante.

Criterios para la inversión social

Entre los criterios para considerar dónde realizar inversión social, el primero que mencionaré es la evaluación de la calidad de la institución beneficiada, y analizar la precisión de su misión para poder valorar su proyecto.

El segundo criterio es cómo buscar la replicabilidad eventual de los programas que se presentan, qué efecto multiplicador tienen. En la inversión social es importante considerar cuánto ganamos con la posibilidad de que un programa sea replicable. El ejemplo de Yunus con el microcrédito es de un valor enorme porque es replicable.

“En la inversión social es importante considerar cuánto ganamos con la posibilidad de que un programa sea replicable.”

En tercer lugar, y esto quizás sea lo más importante, es la calidad del líder que está detrás de cualquier emprendimiento social. No creo que exista emprendimiento social sin un liderazgo. No necesariamente el líder coincide con la dirección del proyecto ni de la institución. Sin ese liderazgo no se puede pensar en la calidad institucional ni en la replicabilidad de los programas. Buscar líderes es la tarea principal de una fundación.

El cuarto criterio es la sustentabilidad institucional y económica. Significa establecer que la institución no depende de una persona y que ha resuelto su sucesión.

El quinto criterio es la sustentabilidad institucional y económica. Significa establecer que la institución no depende de una persona y que ha resuelto su sucesión.

En quinto lugar es preciso evaluar la motivación de los solicitantes. Esto solamente se puede saber conociendo a las personas y su historia. Muchas instituciones internacionales ignoran absolutamente cómo es la ética de este sector, creen que se evita la corrupción del Estado pasando por las ONG, y lo único que han hecho es corromperlas. Es esencial saber si los solicitantes piden para sí mismos o quieren servir a otros, y eso solo lo dice la experiencia.

La inversión puede aplicarse a cosas muy diferentes cumpliendo los requisitos anteriores: inmuebles; capacitación, **start-up**, **staff**, programas, equipamiento para aumentar la productividad.

Orden de méritos y adjudicación

Se plantean dilemas que son muy fuertes, por lo menos desde mi punto de vista. El primero es correr riesgos o ir a lo seguro. El criterio burocrático es ir a lo seguro. Asumen riesgos las fundaciones muy personales.

La mayoría de las veces se termina apoyando a los que presentan la misma calidad de programas, al tipo de proyecto que tiene gran seguridad y no demasiado riesgo.

La segunda cuestión es cómo hacer el orden de méritos. Veamos un ejemplo del mundo académico. En Estados Unidos el orden de méritos se relaciona con la capacidad; en la Argentina para llegar a ser profesor titular de la UBA hay que

tener carrera docente y antes de los 55 o 58 años no lo nombran y a los 65 tiene que jubilarse. El riesgo es ver la capacidad o las posibilidades de una persona o un emprendimiento cuando no tienen detrás una historia. Los que fundaron Google no hubieran podido sacar jamás un crédito bancario porque no tenían currículum cuando empezaron, pero los genios nunca tienen currículum atrás, lo tienen después cuando se mueren.

Un tema para analizar es el tema de los programas: transparencia versus hipocresía. Es bastante fácil, si uno es experto en hacer presentaciones, ocultar **overhead** (costos operativos) para financiar la oficina y aquí es donde es necesario detectar las contradicciones posibles.

Para hacer un buen programa hay que tener un buen **staff**. Ningún programa puede ser autocontenido si está en una institución seria y que quiere perdurar.

Para considerar el orden de méritos y a quién adjudicar, es preciso establecer la tensión entre la sofisticación profesional de las presentaciones versus la relevancia de lo solicitado. La relevancia depende de un juicio de valores; en una sociedad pluralista lo bueno es que haya mucha diversidad y poder hacer una adjudicación es difícil.

Por último hay que establecer la relevancia del proyecto versus su valor de marketing. Si se busca una inversión social para justificar una fundación, se busca una inversión social para el cambio de una realidad a la cual se apunta, y no todas las inversiones sociales tienen el mismo valor de marketing.

Uno de los grandes desafíos es pensar en otros criterios para tomar las decisiones. Hoy es bastante común trabajar en red pero también trabajar con cadenas de valor. Este concepto ya se emplea en el campo industrial, en el agropecuario. En el orden social hasta ahora no hay muchas cadenas de valor y sería conveniente implementarlas.



Desafíos de la Inversión Social 2007-2008,
publicación del ***Grupo de Fundaciones y Empresas (GDFE),***
se terminó de imprimir
en el mes de marzo de 2009.



Grupo de Fundaciones y Empresas

Maipú 696,
1er piso B, C.P. 1006ACH
Buenos Aires, Argentina.
Tel./fax: (5411) 5272-0513.
gdfef@gdfef.org.ar
www.gdfef.org.ar