

ARGENTINA DESPUÉS DE LA CRISIS
UN TIEMPO DE OPORTUNIDADES
INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2005

Sinopsis



PRÓLOGO

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene promoviendo hace ya varios años un paradigma de desarrollo que aspira construir una respuesta humanista a los desafíos de la globalización y el cambio. Se trata de un enfoque que se está haciendo y perfilando tanto en el plano de las experiencias como de las ideas. Pero sobre todo aspira a nutrirse de las experiencias sociales de la propia gente y especialmente, a apoyar a los más pobres y excluidos. En el PNUD estamos convencidos de que el fortalecimiento de los pobres como actores sociales, como actores para el desarrollo, constituye la mejor garantía para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un conjunto de metas que han acordado los gobiernos de la tierra.

El paradigma que se propone es un enfoque del desarrollo integrado, empírico, pluralista, crítico y propositivo. El enfoque de desarrollo está centrado en la gente. Busca la expansión de las capacidades

de las personas para alcanzar un bienestar social generalizado. Este bienestar es el que permite que las personas, y los actores del desarrollo puedan elegir el tipo de vida que deseen tener de acuerdo con sus valores, sus aspiraciones y su cultura. Es en definitiva algo que se está haciendo.

Es en este contexto que tengo la satisfacción de presentar el nuevo Informe de Desarrollo Humano producido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina. Este informe retoma el enfoque territorial adoptado en *Aportes para el Desarrollo Humano 2002* para profundizar el análisis del Norte argentino, la región más atrasada, sin por ello descuidar una puesta al día de los formidables cambios producidos en los principales indicadores sociales y económicos del país.

Así como *Aportes 2002* analiza la visión que los argentinos tenían de la democracia en el contexto de la crisis de 2001, este informe también avanza en el campo de las creencias y aspiraciones en el nuevo escenario de la post-crisis: ¿Cómo se ven las y los argentinos a sí mismos?, ¿cómo miran a los

otros?, ¿cómo perciben las instituciones públicas?, ¿cómo viven la política?, ¿qué compromiso tienen con las leyes?, ¿cuáles son sus expectativas respecto al futuro personal y el del país? Estos y otros interrogantes iluminan los estados de ánimo colectivos en una sociedad que ha dejado atrás una crisis que conmovió sus cimientos económicos, sociales, políticos y culturales.

La concurrencia de estos abordajes no es caprichosa ni circunstancial. Por el contrario, expresa el intento de profundizar dos desafíos que hoy enfrenta una estrategia de desarrollo humano en el país: el de mejorar la calidad de la vida pública para fortalecer la ciudadanía y el de desterrar la pobreza para reparar la fragmentación social y territorial.

Entregamos este informe como una contribución al debate público, aspiramos colocar un grano de arena en el largo y complicado trabajo en el que están empeñados los propios argentinos. Buscamos apoyar una estrategia de desarrollo que construya un círculo virtuoso entre mentalidades, capacidades y condiciones económicas y sociales

de vida. La economía, la sociedad y la política están estrechamente relacionadas en la óptica elegida por el Informe de Desarrollo Humano de Argentina 2005. La expansión de las capacidades y oportunidades de las personas exige quebrar el círculo del atraso, la fragmentación territorial y la exclusión social y requiere de políticas innovadoras.

La propuesta que resume el informe es que para convertir las oportunidades en realidades se necesita un compromiso colectivo en torno a metas compartidas, abrirse a la innovación, hacer de la solidaridad el eje de la integración social, potenciar el capital social, concebir al país como un todo integrado, sin regiones postergadas, educar a las y los ciudadanos en las virtudes sociales que como la responsabilidad, la confianza en las instituciones, en los demás y en uno mismo, sean el fundamento de una ciudadanía activa, participe en la gestión y en el control de *la res publica*.

El informe presenta una radiografía del imaginario colectivo y un diagnóstico de los problemas que enfrenta la región más rezagada con el telón de



fondo de la situación del país en conjunto. Asimismo, explora tanto las estrategias para fortalecer ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la esfera pública como las políticas de desarrollo territorial que avancen en el rumbo del crecimiento sostenido con inclusión social.

Las investigaciones realizadas ponen de manifiesto que hoy existe una oportunidad de desarrollo, no sólo de crecimiento económico, que si bien es fundamental es insuficiente para promover el desarrollo humano, sino de participación activa de los ciudadanos. Hay pues una oportunidad para cambiar la lógica de la relación que disocia la vida privada de la esfera pública: los y las argentinas son críticos de la realidad que viven pero demandan una democracia caracterizada por la ética y la transparencia institucional. También corroboran que a pesar de los obstáculos, se puede avanzar en una estrategia en clave de articulación territorial e inclusión social.

El informe se nutrió de diversas fuentes. Esta diversidad originó, a su vez, el uso de distintas

aproximaciones metodológicas. Para estudiar los territorios del desafío se utilizaron fuentes secundarias provenientes de distintos organismos oficiales nacionales y provinciales. Para explorar las subjetividades se realizaron una encuesta de opinión pública, grupos focales, y entrevistas en profundidad a lo largo del país. La elaboración propia de indicadores sobre la base de estas fuentes es uno de los elementos distintivos del informe.

La realización de *Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades* fue posible gracias al equipo coordinado por Liliana De Riz con el más alto profesionalismo y dedicación, y a la colaboración de investigadores de reconocido prestigio. Un amplio proceso participativo fue fundamental en su elaboración. Un distinguido comité asesor, integrado por personalidades provenientes de distintos ámbitos y regiones del país y conversatorios con más de medio centenar de participantes - intelectuales, miembros de organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios y políticos- aportaron ideas y líneas de investigación. El PNUD

agradece y felicita a todos los que nos acompañaron en la elaboración del informe. Resultado de muchas horas de trabajo, recoge las creencias, las aspiraciones y los sueños de hombres y mujeres que a pesar de las heridas que dejó la crisis manifiestan su voluntad de construir un destino común. Vaya para todos ellos y ellas nuestro agradecimiento.

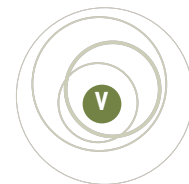
Finalmente desearía mencionar que con este

informe también abrimos nuevos caminos y posibilidades analíticas y propositivas que profundicen la búsqueda de opciones de desarrollo humano tanto en el plano nacional como municipal o regional. Estamos convencidos que nadie posee la verdad y que el desarrollo humano es necesariamente un desarrollo que sólo puede ser construido por todos. Los argentinos están empeñados en ello y es una obligación apoyarlos.



Carlos Felipe Martínez

Representante Residente del PNUD
Coordinador Residente del Sistema de
Naciones Unidas para la Argentina



Equipo encargado de la elaboración del Informe de Desarrollo Humano 2005

Directora y redactora principal

Liliana De Riz

Asistente académica

Gabriela Catterberg

Asistentes de difusión

Emilio Sampietro

Ana Iametti

Apoyo administrativo y de investigación

Lucia Gadano

Mariana Morelli

Investigación y estadísticas

Liliana De Riz

Francisco Gatto

Luis Beccaria

Gabriela Catterberg

Consultores institucionales

KNACK Nun, Adrogué, Caruso S.A.
IPSOS/Mora y Araujo
Verón & Asociados

Consultores

Sebastián Campanario
Martín González Rozada
Mario Moldovan



AGRADECIMIENTOS

El equipo de Desarrollo Humano del PNUD en Argentina distingue la colaboración de todas las personas e instituciones que con sus aportes apoyaron la elaboración del presente informe.

Expresamos nuestro reconocimiento a los miembros del Consejo Asesor cuyos aportes fueron de fundamental importancia: Daniel Arroyo (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), Hermes Binner (Instituto de Estudios Municipales y Provinciales, Santa Fe), Francisco Gatto (CEPAL), Carlos Jornet (Diario La Voz del Interior), Bernardo Kliksberg (BID), Carlos March (Poder Ciudadano), Juan Moravek (UIA/ Fundación Patagónica.), Marta Novick (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), Ana María Pechén de D'Angelo (Universidad del Comahue), Luis Alberto Romero (Conicet/ UBA), Juan Carlos Tedesco (IPE/UNESCO) y Héctor Tizón (Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy).

Asimismo agradecemos a todas las personas

que participaron en los conversatorios y también a quienes aportaron sus comentarios, opiniones y experiencias: Diego Achard, Antonio Aranibar Arze, Sergio Alejandro Balardini, Carmen Bernard, Lilia Bertoni, Georgina Binstock, Ivonne Borde-lois, Eduardo Bustelo, Jorge Feldman, Leonardo Pacífico Cadén, José Carlos Chiaramonte, Caterina Colombo, Emilio De Ipola, Enrique Del Percio, Ignacio Drake, Vicente Donato, Eduardo Fianza, Carlos Floria, Mariano Fontella, Carlos Gervasoni, Eduardo González, Alejandro Grimson, Adolfo Gurrieri, Rubén Kaztman, Gabriel Kessler, Carlos Eduardo Masotta, Manuel Mora y Araujo, José Nun, Emilio Tenti, Vicente Palermo, Héctor Palomino, Ernesto Pastrana, Alberto Quevedo, Juan Ruibal, Cesar Tcatch, Oscar Terán, Juan Carlos Torre, Eliseo Verón y Héctor Zimmerman. Asimismo, queremos reconocer especialmente la generosa colaboración de Luis Acosta y de Daniel Larriqueta.

Agradecemos la contribución del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), de su di-

rector Lelio Mármora y, en especial, a Cynthia Pok, y a Clyde Trabuchi, por el apoyo brindado.

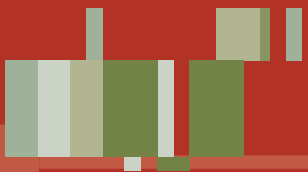
IPSOS Mora y Araujo, representada por Manuel Mora y Araujo y Luciana Grandi, realizó la encuesta de opinión; KNACK con José Nun, Gerardo Adrogué y Pablo Semán, los grupos focales; Verón & Asociados con Eliseo Verón y Paula Magariños, las entrevistas en profundidad y el análisis de sus hallazgos. Daniel Vega y Mariano Caba colaboraron con Francisco Gatto en la investigación de los territorios del desafío. Del mismo modo, queremos expresar nuestro reconocimiento a todos los ciudadanos y ciudadanas que anónima y desinteresadamente colaboraron con su opinión en las distintas etapas de investigación.

De gran valor para la realización de este informe fueron los comentarios del grupo de lectores integrado por Bernardo Kliksberg, Daniel Larriqueta, Marta Novick y Francisco Delich.

Finalmente, deseamos extender esta gratitud a todos los funcionarios de la oficina del PNUD en Argentina, sin los cuales esta publicación no hu-

biera sido posible y especialmente a Fernando Calderón, Asesor especial en Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Humano, por la generosa y continua colaboración en la elaboración de las ideas y por sus pacientes lecturas y valiosos comentarios.

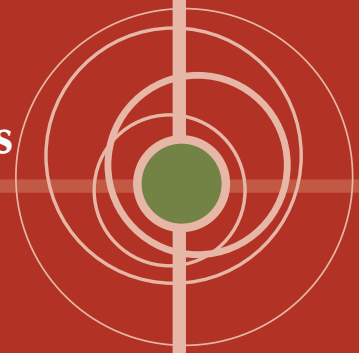




**ARGENTINA DESPUÉS DE LA CRISIS
UN TIEMPO DE OPORTUNIDADES
INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2005**

Sinopsis

www.desarrollohumano.org.ar



La economía Argentina recuperó, en el año 2005, el tamaño –en términos reales– que tenía a mediados de 1998, cuando comenzó la caída.

Introducción

Este informe intenta brindar a la ciudadanía herramientas para abordar el debate de una estrategia de desarrollo humano para el país que sale de la crisis. El Bicentenario se avecina y es ocasión de reflexionar sobre qué debemos y podemos hacer para alcanzar un futuro distinto del pasado.

A la par de las estadísticas que reflejan la recuperación de la economía y el quiebre de la tendencia negativa de los indicadores sociales, la voluntad de una sociedad que aspira a encontrar un destino común es también un síntoma de las alternativas que hoy se abren en Argentina.

El tiempo que nos toca vivir, es un tiempo de oportunidades. El proceso de reconstrucción económica y social ya ha comenzado, se ha torcido el rumbo de la decadencia, hay condiciones para abandonar creencias tenaces ancladas en las bruscas oscilaciones de la economía, la política y la sociedad nacional.

Para que las oportunidades se conviertan en

realidades es preciso anudar un compromiso colectivo en torno a metas compartidas: hacer de la solidaridad el eje de la integración social; educar a los ciudadanos y ciudadanas en las virtudes sociales que, como la responsabilidad, la confianza en las instituciones, en los demás y en uno mismo, son el fundamento de una ciudadanía activa, de la participación en la sociedad, en la economía y en la política; concebir al país como un todo integrado, sin regiones postergadas y abrirse a la innovación.

Producto Bruto Interno: evolución reciente base mayo 1998=100



Fuente: INDEC.



Entre octubre de 2002 y el tercer trimestre del 2004, el empleo creció el 13,6% (una tasa anual del 7,6%) y recuperó la caída que se había registrado durante 2001 y en la primera parte del 2002.

Este informe retoma el enfoque territorial utilizado en *Aportes para el Desarrollo Humano 2002* para profundizar el análisis de los desafíos que enfrenta el Norte argentino y avanza en el campo de las creencias y aspiraciones de los argentinos y argentinas. La concurrencia de este doble abordaje no es caprichosa ni circunstancial: la fragmentación territorial y social del país pone obstáculos a cualquier política de fortalecimiento de la ciudadanía que no contemple el desafío de salir del atraso estructural, particularmente en los territorios más rezagados. Es necesario construir un círculo virtuoso entre mentalidades, capacidades y condiciones económicas y sociales de vida. No hay tarea más ambiciosa ni que identifique mejor los desafíos que enfrenta el país.

La primera parte de este Informe, “Creencias, aspiraciones e identidad”¹, explora las representa-

¹ La investigación realizada para explorar las subjetividades utilizó diversas fuentes primarias. Por un lado, una aproximación cuantitativa, a partir de una encuesta realizada en julio de 2004, y de una

ciones que los argentinos tienen del vivir en conjunto, del respeto a la legalidad, del sentido de compromiso con lo público y también las actitudes y aspiraciones que, como la solidaridad, la participación, la confianza en los demás y las expectativas sobre el futuro, motorizan el desarrollo.

La percepción de que dejamos atrás el caos económico y social y estamos saliendo de lo que se califica como la peor crisis de la historia del país,

presentación de series históricas sobre actitudes relativas a problemas (1985-2004) y a expectativas (1995-2004) que afectan al país. Por otro lado, una aproximación cualitativa sobre la base de un campo de grupos focales realizado en las distintas regiones del país entre febrero y marzo de 2004 y 20 entrevistas cualitativas en profundidad efectuadas en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires en abril de 2005.

La encuesta proporciona información que permite describir un estado general de la opinión pública, en este caso sobre una muestra representativa de 1638 casos, a nivel nacional y regional. Las fuentes cualitativas recogen, a través de dos técnicas diferentes, lo que denominamos los discursos de la vida cotidiana. La articulación entre los dos modos de entrada, cuantitativo y cualitativo, hace posible capturar los denominados “escenarios cotidianos”, es decir, las interpretaciones que los entrevistados ponen en escena al responder a las preguntas del entrevistador o al intervenir en el diálogo grupal, que funciona como representación de la vida social.

genera desconcierto y pone en suspenso los mecanismos habituales de interpretación y razonamiento. Un momento de desconcierto es un momento en el que nacen expectativas, un momento de disponibilidad para el cambio. La dimensión subjetiva de la situación está abierta, más abierta que nunca, desde que la decepción siguió al retorno de la democracia en 1983. De ahí la enorme responsabilidad de todos los actores involucrados, y particularmente de dos de ellos: la clase política y los medios de comunicación.

La segunda parte, “Los territorios del desafío”², analiza la economía y la sociedad en el Norte Argentino, con el telón de fondo del país en conjunto. La recuperación de las economías regionales es

² Esta investigación utilizó diversas fuentes entre las que cabe destacar el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Economía e Información de las Direcciones de Estadísticas de cada una de las provincias. Esta información fue complementada con observaciones de campo y entrevistas.

un dato cierto, pero aun subsisten regiones rezagadas que no estuvieron en condiciones de aprovechar las oportunidades abiertas tras el abandono de la convertibilidad. La región escogida –integrada por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Formosa y Corrientes– combina altos niveles de pobreza, una potencialidad limitada, problemas desafiantes y una imperiosa necesidad de innovación en políticas públicas. No es una región homogénea, pero presenta una serie de características comunes que la diferencian del resto del país y que se reflejan también en los valores del índice de desarrollo humano.

En la región residen algo más de 7,5 millones de personas; casi la mitad de la población rural, el 20,8% de la población argentina y se genera aproximadamente el 10% del PBG total del país. La dinámica productiva, caracterizada por una particular trayectoria “involutiva” en las dos últimas décadas, no es suficiente para promover un creciente nivel de progreso e inclusión social ni para impul-



© Clarín Contenidos

Un 47% asocia a los argentinos con características personales negativas-chantas, soberbios, egoístas. Sin embargo, un 26% reconoce su “solidaridad y capacidad de lucha.”

ser una corriente de inversión privada que moldee escenarios auspiciosos futuros. Serios obstáculos y condicionantes estructurales de índole económica, social, política y cultural afectan la competitividad de la región.



© Héctor Velardocchio

Los hallazgos

El imaginario de las argentinas y los argentinos

¿Cómo nos vemos?

Los argentinos y argentinas se sienten parte de una comunidad, sea el territorio, los símbolos patrios, la religión, la constitución o un destino común lo que los une.

En una primera y espontánea reacción, la mayoría de los argentinos y argentinas recurren a una sucesión de atributos negativos para describirse a sí mismos. Conceptos y frases hechas no dejan lugar a dudas sobre una conciencia que tiene mucho de lúcida pero que juega al borde de un estado de ánimo resignado y apocalíptico. La idiosincrasia argentina es así vista como determinante de las dificultades que se atraviesan como sociedad. Hace falta aguardar un segundo momento, más reflexivo, para que se comiencen a reconocer rasgos positivos: la solidaridad, la cultura del esfuerzo, la capacidad de sobreponerse a las dificultades, la lucha y el sacrificio.

Los otros

La crisis de trabajo impactó en la mirada que los argentinos tienen sobre los inmigrantes. Las opiniones aparecen divididas respecto a los extranjeros que llegan al país. La amenaza que representan en el mercado de trabajo es el principal factor de las prevenciones. Sin embargo, prevalecen valores de tolerancia y respeto hacia quienes vienen a vivir al país. Argentina sigue siendo una sociedad de puertas abiertas que acoge a los que llegan y no les niega los servicios básicos.

El ánimo colectivo

El ritmo abrupto que impuso la realidad nacional se refleja en las oscilaciones del estado de ánimo colectivo de los argentinos. Entre la ilusión y el desencanto, sin embargo, las creencias profundas en los valores democráticos y en las potencialida-

des solidarias constituyen un formidable contrapeso a las miradas más escépticas.

Dos son los mecanismos de defensa que se utilizan para enfrentar el presente. Por un lado, la desconfianza, y como correlato, la cautela. Una desconfianza generalizada hacia la esfera pública. Una abrumadora mayoría de argentinos y argentinas percibe el ámbito público como ajeno y distante. No existe la idea de lo público como lugar de encuentro entre la sociedad civil y el estado. El ámbito de lo público queda confinado al estado mismo. Una actitud de cautela respecto a los demás acompaña esta visión.

La desconfianza resulta de la falta de credibilidad en la eficacia de las instituciones y sus administradores. Sin embargo, antes que rechazo de la vida pública, lo que los argentinos demandan es un cambio que transforme el poder público en servicio público. Los argentinos y argentinas no se resignan a la corrupción y a la falta de eficacia. Por el contrario, demandan una democracia caracterizada por la ética y la transparencia.

“Yo creo que en los partidos se hace todo a dedo. Hacés algo porque te están pagando, por eso participás. Y cuando querés participar de forma voluntaria te descartan” (Varones, 18 a 24 años, ciudad de Córdoba).

Son las instituciones políticas nacionales las que más desconfianza generan en los ciudadanos.



Un 73% de los entrevistados señala a la falta de trabajo como el principal problema del país.

“...hay que estudiar mucho para tener un futuro, hay que tener muchos conocimientos, cuanto más sepas, te van a elegir, porque va una persona que se recibió y una que sabe inglés y van a elegir a la que sabe inglés, entonces para ganarte el trabajo hay que estudiar mucho, saber mucho...”
(Mujer, 16 años, Mataderos)

Trabajo y educación

Las dos facetas centrales del ánimo colectivo están expresadas en las inquietudes y demandas en torno al trabajo y a la educación. Sea como falta, amenaza o anhelo, las altas tasas de desocupación que llegó a tener el país durante la crisis 2001-2002 dejaron una huella que preocupa y angustia. En este contexto, la educación aparece como el medio estratégico y el espacio ideal para recuperarse como individuos y como nación.

Mayor compromiso

En una sociedad tan golpeada por años de inestabilidad y por cambios bruscos en las reglas de juego, los argentinos y argentinas no se refugian exclusivamente en su individualismo. Por el contrario, en forma creciente se asocian para fortalecer y canalizar intereses. El índice de asociatividad muestra que la participación en organizaciones de

la sociedad creció significativamente entre 1999 y 2004.

Leyes y costumbres

Hoy las argentinas y los argentinos quieren que gobierne la ley y termine la impunidad con su secuela de corrupción. Al mismo tiempo, una abrumadora mayoría de los argentinos reconoce que la falta de respeto a las leyes es un problema grave en el país, al punto que para muchos la transgresión se convierte en un rasgo idiosincrásico.

A la hora de preguntarse por las razones de este débil apego a la ley hay que volver la atención hacia la historia de inestabilidad política recurrente que caracterizó al país en el siglo pasado. Es preciso, al menos, remontarse al golpe militar de 1930, que terminó con la segunda presidencia constitucional de Hipólito Irigoyen. A partir de entonces, quedó claro que cuando las leyes no satisfacían los objetivos de los poderosos de turno, no se respetaba

ban. Se fue así instalando la creencia tenaz en que nada se puede hacer frente a la manipulación de las leyes por parte de los poderosos y, con esa creencia, se alimentó la ambivalencia frente a la ley misma.

La desconfianza se extiende hacia quiénes hacen, interpretan y aplican las leyes. De esta manera se construye una lógica social por la cual el no respeto de la ley por parte de los poderosos, justifica la lógica de impunidad en todo el sistema. Si el Estado y su gobierno -incluidos los tres poderes- son independientes de la sociedad y operan con sus propias reglas, desconocidas y misteriosas para el ciudadano común, se genera un vacío legal. Ante este vacío, la impunidad percibida en el campo político y ratificada por el discurso de los medios y la propia experiencia personal, se traslada al ciudadano. Y sin embargo, la impunidad genera angustia y sensación de incoherencia, con lo cual se tiende a razonar echando mano de lo idiosincrásico: “somos así”, “no hay respeto”, “no hay valores”. Los argentinos y argentinas son más proclives a de-

fender sus derechos que a cumplir con las obligaciones.

Individualismo paradójal

La fuerte disociación respecto del sistema político, con el consiguiente sentimiento de impotencia, genera un individualismo paradójal. Así, personas con muy pocos recursos materiales y simbólicos terminan responsabilizándose a sí mismos por la situación en que se encuentran.

La participación en organizaciones de la sociedad creció del 19 al 31% entre 1999 y 2004.

El 82% percibe la falta de respeto a las leyes como un problema muy grave.

El índice de Apego a la Ley revela la actitud predominante: la mayoría de los argentinos son ambivalentes, alrededor del 50% se ubica en la zona gris respecto del acatamiento a las normas.



Cuatro diferentes construcciones de sentido³

La lucha individual sin mayor esperanza

Los adultos de bajos recursos se caracterizan por la lucha individual sin mayor esperanza. El problema laboral resulta un componente esencial para los integrantes de este grupo. La falta de trabajo, la inestabilidad y, en algún caso, la incapacidad de quienes trabajan en el hogar de proveer lo básico son las preocupaciones que estructuran sus vidas cotidianas. Asimismo, en este grupo se presenta la mayor distancia con el espacio público y la vida institucional en general. El campo de lo cotidiano próximo, familia y amigos, es descrito como

“A mí nadie me da de comer. Está quien esté, salgo a laburar... Vivís para trabajar...” (Varón, 28 años, GBA)

³ Los análisis de los grupos focales y la investigación cuantitativa, combinados con las entrevistas en profundidad, permitieron construir una tipología que facilita el acercamiento a las configuraciones de sentido con las que distintos sectores sociales enfrentan la actual situación argentina. Nos concentramos en cuatro construcciones.

ajeno a la política, al punto de no interponer justificación alguna al expresar un total desinterés: el estar fuera de lo político, el no saber o no querer saber, tiene un carácter positivo para el entrevistado, forman parte de la construcción de su moralidad. Políticos y gobiernos no aparecen ni como hitos ni contexto del esfuerzo individual.

Un mundo pobre pero conectado

En el mundo de los jóvenes de bajos recursos, la educación continúa siendo un valor a pesar de la pobreza y adversidad. Al mismo tiempo que describen con crudeza y objetividad la situación en la que se ven inmersos, estos jóvenes insisten en la importancia de la escuela. Al igual que entre los adultos de bajos recursos, la desconfianza y la descalificación de la política están siempre presentes, aunque se expresan con distintos grados de énfasis. La corrupción de los políticos aparece como un dato, a semejanza de la desocupación. Se

trata de una realidad que no se discute, y que tampoco se utiliza en exceso para formular juicios morales. Por otra parte, aparece con decisión la esperanza como valor estructurante del discurso.

La pérdida de la acumulación

Entre los adultos de recursos medios, la cuestión del trabajo también se ubica en el centro de las preocupaciones. Sin embargo, como eje organizador, opera de manera distinta. La cuestión laboral se resignifica como incapacidad de acumulación, como un eterno riesgo de tener que empezar de nuevo.

La mayor cantidad de recursos que estos actores disponen es una plataforma para una eventual salida individual. Esa potencialidad, no obstante, se ve resentida por el circuito eterno ganancia-pérdida y, por lo tanto, es fuente de amargura en tanto las expectativas individuales no se cumplen y los logros se diluyen con los vaivenes de la vida

económica nacional. Son también fuertemente críticos y desconfiados de la esfera pública, pero a diferencia de los sectores de bajos recursos, el campo político tiene mayor presencia en sus vidas cotidianas.

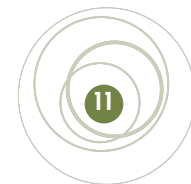
Un mundo educado, conectado y empobrecido

Finalmente, entre los jóvenes de recursos medios, lo esencial del discurso gira en torno a la educación y los estudios; el resto de los interrogantes están como en suspenso. Y el problema de la educación está para ellos entre los más graves problemas del país. Están concentrados en la tarea de acumular capital cultural.

En la mayoría, la motivación a participar es casi inexistente, quizás no tanto por indiferencia como por la fuerte focalización en la obtención de recursos propios. No hay aquí una actitud de condena ética irreversible del espacio público. Como en el caso de los adultos con recursos medios, la com-

“Desde que tengo uso de razón estamos en crisis. Siempre hay que empezar de nuevo” (Varón, 27 años, Capital Federal)

“Ahora estoy estudiando, cuando termine voy a ir a la universidad, me voy a obligar a ir, porque si no, no salís para adelante. Hay que estudiar mucho para tener un futuro” (Mujer, 15 años, Gral. Pacheco).



La población creció 20 % en la última década, casi el doble de la media nacional. El tramo de edad entre 0 y 17 años representa más del 41% de la población total. El 26,5 % de la población argentina entre 0 y 4 años reside en la región.

La región en conjunto tiene la menor tasa de actividad y la menor tasa de empleo del país.

La relación entre el empleo formal privado y el empleo público es de 1,2 a 1 mientras que en el resto del país esta relación es de 3,7 a 1,3.

binación de capital cultural y ciertos recursos vuelve difícil mantener totalmente disociados la vida cotidiana y el espacio público. En la proyección hacia el futuro, el pronóstico relativo a los sectores bajos de la sociedad aparece como el contra-ejemplo de lo que ellos mismos quieren llegar a ser gracias a los recursos de la formación.



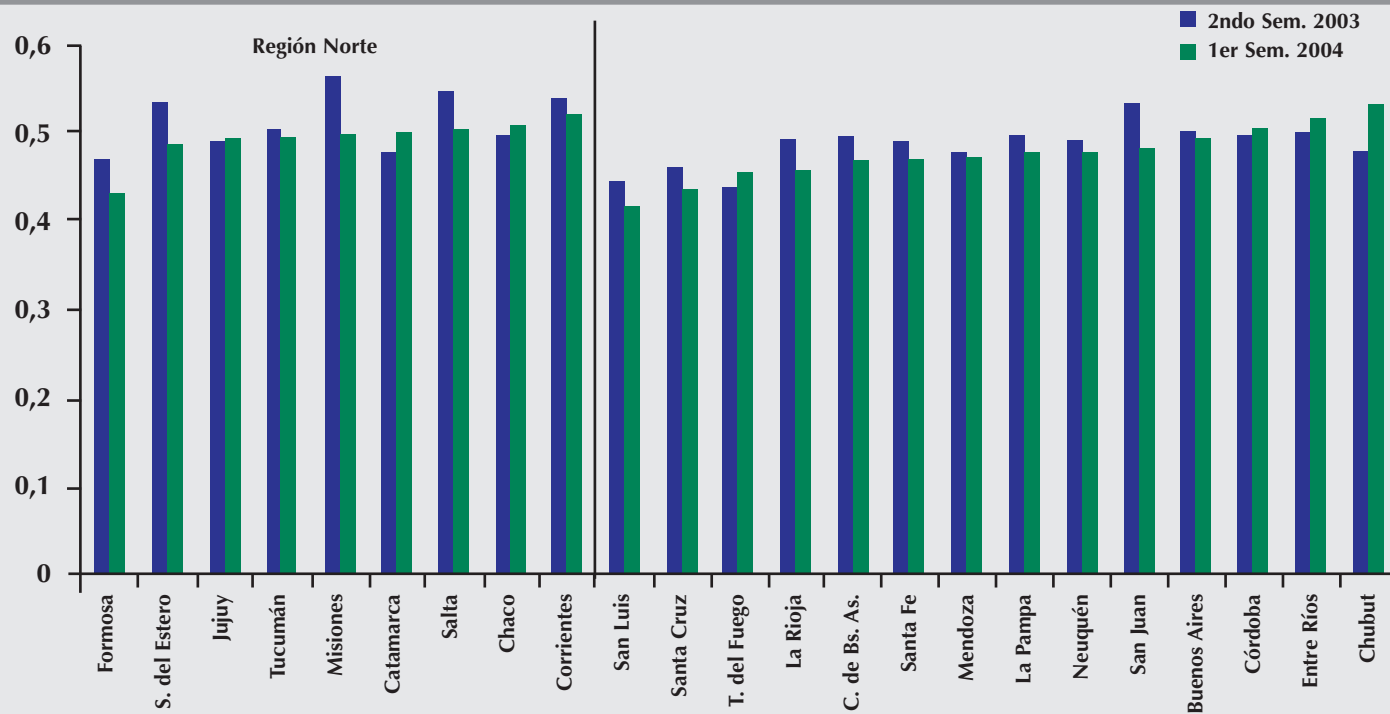
© PNUD

Los territorios del desafío

El deterioro productivo persistente en algunas de las provincias que componen la región Norte trajo aparejada una situación de pauperización estructural. Los sectores más pobres, urbanos y rurales, que dependen de la provisión de bienes públicos, sufrieron la degradación de sus condiciones de vida. No es sólo un problema de ingresos monetarios del “jefe de hogar”. Los servicios a los que debería acceder para compensar los bajos ingresos de su familia y asegurarse un futuro de igualdad de oportunidades, no tienen el suficiente alcance.

La estructura social, altamente polarizada entre los más pobres y los más ricos, tiende a reproducir la situación de pobreza, degrada la vida asociativa, inhibe la formación del capital social necesario e impide la formación de empresas de envergadura. Se completa así el círculo del atraso. En muchos casos no sólo se erosionan los derechos sociales, sino también los derechos civiles y políticos.

Coefficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar per cápita, 2003 y 2004

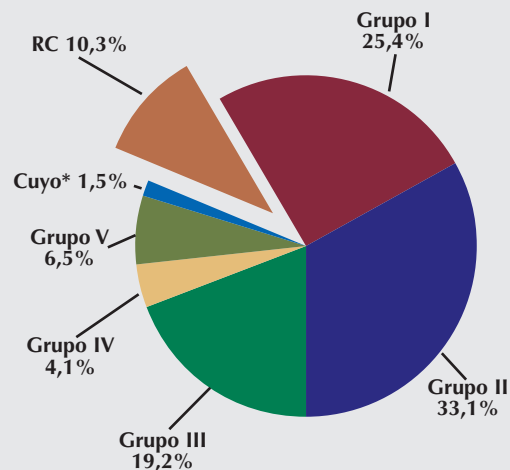


Fuente: Elaboración propia en base a la EPH (INDEC).

La distribución territorial de la inversión bruta interna fija del año 2004 indica que aproximadamente el 75% se concentró en Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

Un problema crucial de estas economías regionales es su tamaño relativo y su composición en términos de tipos y tamaños de firmas. La ausencia de capacidades empresariales y la nula incorporación de nuevos agentes en el marco de una estructura productiva pequeña provoca, entre otras consecuencias, dos fenómenos críticos: en primer lugar, la imposibilidad de establecer encadenamientos entre firmas y proveedores, y en segundo lugar, la imposibilidad de gestar un sector productor de bienes de capital y tecnología sectorial. Esto se traduce en una estructura productiva compuesta por un conjunto de agentes aislados y fragmentados. De esta manera, las actividades de la administración pública y los servicios urbanos se transforman en los principales demandantes laborales. Ante esta situación, la reacción a un conjunto de precios relativos favorables, tarda mucho en concretarse porque hay que recomponer toda la estructura de producción.

Participación por grupo en el total del PBG 2002



Grupo I	Ciudad de Bs. As.	Grupo IV	Entre Ríos, La Pampa, San Luis
Grupo II	Buenos Aires	Grupo V	Chubut, Neuquén, Río Negro, Sta. Cruz y Tierra del Fuego
Grupo III	Córdoba, Mendoza, Santa Fe		

*Comprende San Juan y La Rioja.

Fuente: CEPAL.

La región recibe sólo el 10% de la inversión bruta interna. Misiones y Salta concentran casi la mitad de este porcentaje. En términos de inversión bruta interna fija per capita todas las provincias del territorio se ubican por debajo de la media del país.

La política de desarrollo regional

Las relaciones entre la Nación y la región se encuadran en un amplio abanico de instituciones y esquemas de decisión que conforman el marco normativo de actuación. La confluencia de instrumentos y políticas emanadas desde tantos y tan diversos ámbitos sólo está resuelta de forma más o menos eficiente en pocas provincias. A nivel nacional, los esfuerzos de coordinación son aun muy limitados en su impacto, ya sea porque muchas de las decisiones obedecen a una perspectiva sectorial o porque los arreglos institucionales (por ejemplo, consejos) se mueven con gran autonomía recípro-

ca sin que se prevea ningún tipo de exigibilidad o sanción para aquella jurisdicción que no cumpla con lo pactado de conjunto.

La medición del impacto cuantitativo y cualitativo de los principales instrumentos de promoción del desarrollo es limitada. Sólo los programas de promoción industrial regionales han recibido un seguimiento más adecuado.

Los casos de mayor continuidad y sustentabilidad provienen de aquellas acciones puestas en marcha por organismos nacionales con fuerte descentralización territorial (por ejemplo, el INTA) o por agencias públicas que administran fondos de cooperación internacional claramente asignados al cumplimiento de objetivos preestablecidos (por ejemplo, el FONTAR).

La política de desarrollo territorial, en términos generales, no actúa preventiva y anticipatoriamente sino de manera reactiva y *ex post*.

La administración de recursos, de tanta trascendencia en las economías locales, confiere a las autoridades políticas un poder especial ya que sus

Las remesas de coparticipación y las transferencias de recursos desde la Nación representan casi el 75% del total de los ingresos fiscales. El monto recibido por la región creció casi un 100% a precios corrientes desde 2002.

Alcanzar una brecha de desigualdad del orden del 25% respecto de la media del país requiere aproximadamente de 5.000 millones de dólares al año.

Este monto equivale al

- **80% de la Coparticipación**
- **1,3 veces todos los impuestos del Comercio Exterior**
- **casi 1,5 veces la Seguridad Social en 2004**



decisiones y la forma en que estos recursos son ejecutados tienen un impacto muy alto en la vida de los habitantes de dichos territorios.

Clusters o tramas productivas

En esta región y especialmente en algunas áreas de las provincias de Tucumán, Salta y Misiones, se observan experiencias productivas individuales exitosas que, por su desarrollo “encapsulado”, sólo trascienden parcialmente al conjunto de la economía local en términos productivos y como disparadores de nuevas actividades. Sin embargo, estos casos productivos son lo suficientemente significativos como para constituirse en referentes de lo que se puede hacer, construir y conseguir en materia productiva en la medida en que se adopte una estrategia de desarrollo basado en “clusters o tramas”, capaz de ampliar y propagar los efectos de esos micro sectores sobre el resto del tejido productivo.

Niveles coordinados de gobierno

La posibilidad de detener el proceso de crecientes disparidades territoriales y dar paso al inicio de una nueva trayectoria de desarrollo, requiere de la convergencia concertada y consistente de acciones de los diferentes niveles de gobierno y de las instituciones públicas y privadas locales, durante un período relativamente largo de tiempo, que excede el período constitucional de una administración local o gobierno. Las experiencias europeas de pactos regionales o agencias mixtas y fondos diversos de financiamiento son un ejemplo de cómo asegurar un marco operativo estratégico.

La ausencia de modalidades de participación social y técnica en el proceso de definición de proyectos de desarrollo determina un escenario que deriva hacia el sector público la responsabilidad de la gestión del desarrollo y ubica al sector privado en una posición de “demandante” que debe ser satisfecho, con baja corresponsabilidad.

La región tiene un potencial productivo signifi-

La responsabilidad de la política de desarrollo de una provincia o región es compartida y no exclusiva del poder político.

cativo, especialmente en el sector de agro-alimentos (tanto en producciones masivas como en productos especializados y “boutique”), minería (especialmente en la zona cordillerana), desarrollo forestal y turismo. Articulados con estas actividades líderes se abre un amplio espectro de productores de bienes intermedios y de capital, proveedores de servicios empresariales, logística y transporte, así como de servicios tecnológicos.

Desarrollo y difusión del conocimiento

El sector que emerge con mayor importancia relativa es la educación y las diversas áreas relacionadas con el desarrollo y difusión del conocimiento, mejoramiento de las calificaciones de los recursos humanos, reentrenamiento laboral y desarrollo de aptitudes profesionales, entre otros. Las potencialidades productivas locales plantean opciones a través de las cuales se puede conformar un sendero de expansión basado en mejoras tecnológicas,

innovación, incremento de los niveles de calidad, cumplimiento de normas internacionales, generación de economías externas y afianzamiento del sistema institucional de apoyo y aprendizaje.

El corto plazo requiere atención. En este sentido, la política asistencial nacional que atiende las necesidades básicas alimenticias y de salud es indispensable.

La convergencia de esfuerzos de la Nación, provincias y sectores de la sociedad civil es clave. El sistema educativo y de ciencia y tecnología es, en el largo plazo, el activo principal que la región debe reforzar.



© Clarín Contenidos

Las propuestas

Promover políticas que fortalezcan las virtudes cívicas

La ciudadanía no es una condición pasiva, es una oportunidad y una posibilidad de vivir una vida activa, de participación en la sociedad, en la economía, en el proceso político. Para ello son indispensables virtudes cívicas como la responsabilidad, la confianza en las instituciones y en los demás, la solidaridad. En síntesis, virtudes que incluyan el ejercicio y respeto irrestricto de los derechos y obligaciones ciudadanos, el reconocimiento de la capacidad de los otros y la confianza en uno mismo. Para recrear la confianza en las instituciones, el interés en la política y en el debate de los asuntos públicos es necesario que no sólo la clase política, sino también los ciudadanos pongan en práctica las virtudes cívicas necesarias para vivir en democracia. Y en una sociedad en la que el tamaño de la pobreza ha alcanzado cifras intolerables,

la solidaridad tiene que ser el eje de la tarea de reconstrucción social.

Educar para vivir en democracia y convertir derechos en capacidad de realizar, es un objetivo crucial. Construir virtudes cívicas es integrar a una sociedad con ciudadanos plenos, concientes de sus derechos pero también del debido respeto de sus obligaciones; es garantía de un desarrollo que ponga fin a la exclusión. Mejorar la calidad de la vida pública es entonces, una empresa que exige tanto políticas de creación de riqueza y empleo como políticas culturales en sentido amplio- no limitadas al sistema educativo.

Es una prioridad dirigir esta tarea hacia los jóvenes, especialmente a los que no estudian ni trabajan porque son los que muestran mayor ambivalencia hacia el cumplimiento de la ley. Son los jóvenes los que tienen mayor predisposición al cambio y no pueden tener un futuro peor que el que vivieron sus padres.

Cambiar las actitudes de los adultos es más difícil. Este desafío llevará tiempo, porque queda su-

jeto a la prueba de que esta vez no será nuevamente una oportunidad perdida. Que el esfuerzo de hoy no se lo llevarán los vientos de una nueva crisis. Y esta es una tarea que se concreta en la construcción progresiva de una sociedad de integración social y territorial en la que las instituciones de la democracia, incluidas las normas y reglas democráticas, como observa Amartya Sen, “*se pongan verdaderamente en práctica*”.

Las claves estratégicas: Articular e incluir

Las desigualdades territoriales son el resultado de un largo proceso de gestación y estructuración. Gran parte de la política social ha intentado paliar las manifestaciones de esas desigualdades, pero no lo ha logrado. Ciertamente, las urgencias de corto plazo, plenamente justificadas, pueden más que las cuestiones de mediano plazo, mucho más ancladas o enquistadas en el funcionamiento de dichos territorios. Y sin embargo, revertir las desi-

gualdades territoriales es una prioridad para el desarrollo humano de Argentina. Sólo así podrá quebrarse el círculo vicioso del atraso y la fragmentación territorial. Sólo de ese modo podrán asegurarse condiciones de vida digna a todos los ciudadanos y las ciudadanas que habitan el país. Por este camino podremos aunar los derechos con la capacidad para realizarlos, fortalecer la ciudadanía y recrear, en un mismo movimiento, la credibilidad en las instituciones.

La pobreza y desigualdad del Norte Argentino requieren de una estrategia integral, que tenga como objetivo a los niños y jóvenes de hoy. La pobreza no es sólo una cuestión de ingresos, es también un problema cultural en un sentido amplio: genera formas de creer y de hacer que son el fruto de la privación de las oportunidades y opciones más fundamentales del desarrollo humano.

En la estrategia para revertir la situación de pobreza y desigualdad tendrán que converger actuaciones en varios campos y áreas de la política pública nacional, provincial y local. En el área pro-



© PNUD

ductiva, a través de una política más concreta en el fomento de conglomerados y tramas productivas locales y en desarrollo de capital humano.

Sólo una acción concertada en el plano federal, provincial y municipal podrá enfrentar este desafío. La organización y coordinación de esta estrategia requiere el desarrollo de instituciones estatales y de la sociedad civil. La experiencia de campo revela que es necesario crear las capacidades institucionales, tanto públicas como privadas y formar los recursos humanos asociados con la política y la gestión misma del proceso de desarrollo.

Las políticas para erradicar la pobreza y la desigualdad son también el cimiento para la transparencia del sistema político. Mejorar la calidad de la vida pública exige crear y redistribuir riqueza, pero también requiere políticas culturales que trasciendan el ámbito de la educación. Políticas, en fin, dirigidas a educar para vivir en democracia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Sinopsis
Informe de Desarrollo Humano 2005
"Argentina después de la crisis.
Un tiempo de oportunidades" - 1a ed.
Buenos Aires : PNUD, 2005.

32 p. ; 15,5 x 22.5 cm.

ISBN 987-22328-2-2

1. Política & Sociedad

Fecha de catalogación: 21/11/2005

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Esmeralda 130, Piso 13
C1035ABD Ciudad Autónoma de Buenos Aires
www.undp.org.ar

Todos los derechos están reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo por escrito del editor.

El PNUD agradece a Guillermo Roux & Franca Beer por permitirnos reproducir en la portada la obra de Guillermo Roux, "Placita de Arraial", 1970, acuarela, 64 x 71 cm.
Foto Roberto Pera ©2005.

1º edición, noviembre de 2005

ISBN 987-22328-2-2

Hecho el depósito que indica la ley 11.723

Impreso en la Argentina.

Producción general: TEMAS Grupo Editorial S.R.L.
Bernardo de Irigoyen 972 Piso 9no
C1072AAD - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
www.editorialtemas.com

Dirección editorial: Jorge Scarfi

Producción editorial: Karin Bremer

Diseño de tapa e interior: Diego Barros

Diagramación: María Rosa Mó

Impreso en Indugraf S.A.

Sánchez de Loria 2251

C1241ACS Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El análisis y las recomendaciones de este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Informe es una publicación independiente encargada por el PNUD Argentina y es fruto del esfuerzo conjunto de un equipo de prestigiosos consultores y asesores y del equipo encargado del Informe de Desarrollo Humano Argentina 2005, bajo la coordinación de Liliana De Riz.