

# **ANTE EL ACTUAL ESCENARIO LATINOAMERICANO**

## **Hacia un nuevo modelo de desarrollo: crecimiento con inclusión social**

Daniel Arroyo<sup>1</sup>

Es claro que los modelos aplicados en décadas anteriores ya no sirven, que el contexto económico se ha modificado, que los actuales gobiernos sudamericanos han definido agendas que consideran más centralmente lo social y que la operatoria del canje de deuda de la Argentina se ha construido sobre la base de ideas diferentes a las dictadas por la ortodoxia.

Esta situación marca un interesante precedente para la región tanto en su futura relación con los organismos internacionales como en los modelos de desarrollo a encarar de aquí en más. Parece ser este el momento preciso para incorporar una otra idea de desarrollo.

El escenario actual demanda ideas renovadas en materia de producción académica, en la formulación de políticas públicas y en la participación de la sociedad civil y del sector privado. Nuevas ideas no atadas a dogmas que se han comprobado ineficaces y, en algunos casos, perversos. Parece un buen momento para atreverse a recorrer nuevos caminos.

---

<sup>1</sup> Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social, Viceministro, de la República Argentina. Licenciado en Ciencia Política. Investigador y docente de FLACSO y de la Universidad de Buenos Aires. Docente de las universidades de San Martín y Belgrano (Argentina). Consultor del BID y Banco Mundial para programas de Desarrollo Local.

## **INFORME DE SITUACIÓN**

Los años '90 estuvieron transversalmente atravesados por una grieta. Por un lado, se observó el retorno y el afianzamiento de la democracia en la gran mayoría de los países. Sin embargo, se padeció –y aún se sufren las consecuencias- un grave incremento de los índices de desempleo, pobreza, violencia y corrupción. La expansión de la brecha entre ricos y pobres se hizo cada vez más evidente y el espacio público entró en crisis: se consolidó la crisis de representación, el desenganche entre la gente y la política.

El “neoliberalismo” logró algo impensado: transformar en sentido común sus mensajes orientados al quiebre del Estado y al predominio absoluto del mercado sin ningún tipo de regulación o control. Se hizo carne la idea de que hay un sólo camino y que los niveles de autonomía y de decisión de los Estados nacionales eran casi nulos.

El criterio hegemónico marcaba que había que ajustar y achicar el gasto público, flexibilizar el mercado laboral y esperar inversiones hacia los mercados emergentes que en algún momento pudieran derramar beneficios para los más pobres.

Sin embargo, en los últimos años, América Latina ha vivido numerosos cambios que se evidenciaron en la consolidación de los sistemas democráticos en la mayoría de los países, procesos estructurales de reforma del Estado, aumento de las relaciones comerciales dentro de la región y un mayor dinamismo económico manifestado en un crecimiento del PBI per cápita en comparación con la década del '60.

No obstante, la evolución en los últimos años de la pobreza ha mostrado una curva ascendente llegando casi a un 45% de la población. Asimismo la indigencia, si bien ha disminuido igual que la pobreza con respecto al año 1990, sigue teniendo valores altos llegando a un 30% del total de la población.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Fuente CEPAL.

En cuanto al desempleo, la situación no dista de ser problemática: la tasa prácticamente se duplicó hacia 2003 con relación a 1999. Si bien en los últimos meses se logró revertir esta tendencia, la situación sigue siendo de suma gravedad ya que impacta notablemente sobre aspectos económicos, políticos y sociales.

Otro aspecto relevante al considerar el contexto social es: la desigualdad de los ingresos. Si utilizamos el coeficiente Gini<sup>3</sup> y lo proyectamos hacia América Latina se observan valores muy altos en comparación con los que presenta el mundo desarrollado con un promedio de 0,30. Brasil con casi el 0,54, Guatemala con 0,47, Colombia con el mismo índice entre otros, demuestran la existencia de alta desigualdad. Exceptuando el caso de Uruguay y Costa Rica, la situación de regresiva distribución de los ingresos se verifica con relación a la participación en el ingreso del 40% de los hogares más pobres y del 10% de los hogares más ricos. En la mayoría de los países latinoamericanos, los hogares más pobres obtienen entre 11% y 18% del total de los ingresos. Por el contrario, el 10% de los sectores más ricos obtienen entre 31% y 43% de los ingresos.<sup>4</sup>

Esta situación presupone que la desigualdad tiene diversos impactos regresivos sobre el crecimiento económico: reduce los mercados internos, estrecha el número de consumidores en una economía y elimina la posibilidad de escalas de producción con mayor eficiencia. En consecuencia, la inequidad no sólo afecta la ciudadanía democrática de un país sino también coloca serias trabas en el crecimiento económico de mediano y largo plazo.

---

<sup>3</sup> El coeficiente Gini, indicador utilizado internacionalmente, mide la desigualdad en la distribución del ingreso. El mejor Gini del mundo actualmente lo tiene Noruega, Suecia, Dinamarca, y Finlandia, los países nórdicos (los países más equitativos del planeta, con un Gini de 0,25) cuanto más cercano a 0 es hay más equidad, cuando más cercano a 1 hay menos equidad.

<sup>4</sup> Fuente CEPAL, Panorama Social de América Latina 1999-2000.

Por último, esta crítica situación social implica en la región un desafío para todos los actores tanto públicos como privados, ya que la misma no permite la implementación de acciones acotadas que produzcan impacto en términos del mejoramiento efectivo de la calidad de vida de las personas. De tal modo, la lucha contra la desigualdad y la pobreza se encara como política de Estado con el objetivo de superar las causas de la exclusión y la marginalidad.

## **EL CASO ARGENTINO**

La Argentina, a partir de la década del '40, mostró una importante integración social caracterizada por la homogeneidad, pleno empleo, movilidad social y niveles de consumo elevados para gran parte de la población.

Desde mediados de los años '70, como consecuencia de la crisis del industrialismo sustitutivo y del profundo cambio tecnológico, como así también de los ajustes estructurales de la década del '90 y el colapso económico de 2001 y 2002, el escenario se modificó sustancialmente, equiparándose sus indicadores sociales a los del resto de América Latina.

Si bien el fuerte crecimiento de 8,7% del PBI que se registró 2003 y de 8,9% en 2004, permitió mejorar dichos indicadores, el contexto social sigue siendo de suma gravedad.

En relación al mercado laboral, hay cierto restablecimiento respecto al punto de máxima crisis en el 2001-2002, como consecuencia de la creación de puestos de trabajo genuinos y por la contraprestación de los planes sociales destinados a los jefes de hogar desocupados. No obstante, continúa alto el índice de desempleo, sobre todo en las regiones metropolitanas.

En cuanto a la pobreza, se percibe una disminución del porcentaje de población pobre, principalmente a partir del segundo semestre de 2003 y el primero de 2004, con el crecimiento del empleo y la recomposición salarial. Sin embargo,

continúa siendo alto dicho porcentaje pasando de 53% en 2002 a 40% de argentinos en situación de pobreza hoy<sup>5</sup>.

Esto demuestra que la política pública tiene que centrarse en impulsar el incremento de los ingresos de las personas en condición de vulnerabilidad, apuntando a promover la mejora de su calidad de vida.

## **POR OTRA IDEA DE DESARROLLO**

Tal como se ha mencionado anteriormente, el escenario de transformaciones en las políticas públicas implementadas por los gobiernos sudamericanos inaugura nuevas posibilidades para repensar de manera conjunta las ideas de “desarrollo” y de “políticas sociales”.

Una nueva idea de desarrollo, que ligue lo productivo y lo social, debe contener al menos cuatro ejes: crecimiento económico con inclusión social, complementación de las capacidades productivas de los países del Mercosur, un proceso de industrialización sostenido y la integración masiva de los jóvenes en el mercado laboral.

La concepción integral de desarrollo como crecimiento económico e inclusión social apunta a un perfil productivo de país que no sólo tiene que basarse en sus ventajas comparativas iniciales y los “nichos” que confiere el mercado internacional, sino, a la vez, integrar en la mirada la necesidad de generar puestos de trabajo, promoviendo equidad distributiva y equilibrio territorial. Quiere decir que la actividad productiva tiene que generar un circuito económico positivo y, a la vez, crear un volumen de trabajo significativo y no precario.

Por el lado del MERCOSUR, parece abrirse una oportunidad única, tanto por la afinidad conceptual de las autoridades de los diferentes países como por la coyuntura

---

<sup>5</sup> Fuente Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. Argentina.

económica favorable a la producción primaria que ha sido la base sobre la cual ha crecido la región históricamente. Predomina hoy otra visión sobre el rol de la inversión pública, la capacidad regulatoria del Estado, la promoción de sectores productivos estratégicos y la necesidad de fortalecer el bloque regional como actor en el escenario internacional.

En tercer término, el fortalecimiento de los procesos de industrialización y la potenciación del valor agregado para la producción primaria son un eje central en la nueva construcción de la idea de desarrollo.

La mayoría de los desocupados de nuestros países son ex obreros industriales que tienen la cultura del trabajo instalada y capacidades laborales reconvertibles. Lo mismo sucede con las instalaciones fabriles, especialmente en los grandes centros urbanos.

En cuanto al tema de los jóvenes y sus posibilidades de inclusión económica, no sólo se trata de ofrecerles calidad educativa y formarlos para que consigan trabajo, sino también de aprovechar sus capacidades e inventivas para promoverlos como futuros emprendedores, para que toda la energía y creatividad motorice el dinamismo social.

## **NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES PARA EL DESARROLLO**

Bajo esta perspectiva, que liga la noción de desarrollo a un movimiento de inclusión social, en la Argentina se han implementado, a partir de 2003, políticas sociales que se orientan a solucionar el problema de la exclusión.

Se pusieron en funcionamiento tres planes nacionales<sup>6</sup> que intentan resolver la problemática de la desnutrición y la mala calidad alimentaria, el desempleo y los escasos o nulos ingresos

---

<sup>6</sup> Se pusieron en práctica el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: “El Hambre más urgente”; El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y el Plan Familias.

de la población, como así también la marginación y expulsión del sistema de los jóvenes y adultos mayores.

Dentro de las políticas sociales más innovadoras, se destaca el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, cuya estrategia es cruzar del asistencialismo a lo productivo, mejorando los ingresos y por ende, la calidad de vida de las personas, generando condiciones contextuales para un desarrollo social y económicamente sustentable.

El Plan “Manos a la Obra” se erige en sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo productivo y/o comunitario, enmarcadas en procesos de inclusión social, destinado prioritariamente a personas, familias y grupos, en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social. El nivel local se presenta como el espacio apropiado para gestar estas iniciativas revelando las necesidades y expectativas de la ciudadanía en función del rol que debe cumplir el Estado en este nuevo escenario.

Las actividades que impulsan el crecimiento de la localidad, son acompañadas por medidas que posibilitan una distribución del ingreso en términos de equidad.

Asimismo el desarrollo local requiere fomentar aquellas actividades productivas que cuentan con viabilidad económica y que encuentran una identificación histórica y cultural en la comunidad en que están insertas. Eso es pensar el desarrollo “desde el pie” teniendo en cuenta los recursos potenciales del “saber hacer” de la población, y los recursos naturales y materiales con que se cuenta.

Sin embargo, el desarrollo local no es únicamente una cuestión económica. Definir un plan estratégico para un municipio implica una tarea social, política, y cultural. Implica un auténtico diálogo social que haga efectiva la participación de todos los actores y del municipio posibilitando la generación de acuerdos y la resolución de diferencias. Apela a la visión de la comunidad en su conjunto en función de las características de la población y de los factores que pueden facilitar la movilización y

el compromiso de la sociedad local para alcanzar un proyecto común.

Desarrollo local implica una convergencia con la economía social que supone expresiones asociativas que no se limitan a sectores populares; debe tener una lógica de integración de lo laboral, lo económico, lo educacional y lo social desde las dimensiones legales, crediticias, de tributación, de reconocimiento jurídico de nuevas formas de asociatividad, y sociocultural para permitir desplegar todas sus potencialidades. No se debe entender a la economía social como un sector informal, ya que esta situación envuelve un mecanismo defensivo, de sobrevivencia, más que un instrumento para el desarrollo. La concepción de economía social que se propicia está asociada a una estrategia económica distributiva y de equilibrio territorial.

En consecuencia, encarar la articulación entre el desarrollo local y la economía social significa potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el escenario internacional. Exige enlaces horizontales y transversales entre el sector privado, el sector público y el sector de la economía social.

Con el objetivo de potenciar la dinámica territorial, el plan desarrolla tres componentes principales. En primer lugar, el apoyo económico y financiero, con el objeto de fortalecer la capacidad de los proyectos productivos y promover la inclusión a través de la participación en actividades laborales y comunitarias. Se trata de otorgar financiamiento a proyectos sustentables. Los mismos se seleccionan teniendo en cuenta la potencialidad que ofrece la actividad desde la perspectiva del perfil de desarrollo local garantizando condiciones estructurales de cooperación y asociación entre distintos sectores.

De esta manera el Estado argentino involucra en su acción a una gran variedad de experiencias asociativas que comprenden a emprendimientos unipersonales, familiares, de autoconsumo y asociativos.

Para promover la integración social, transformando las necesidades en oportunidades de acción colectiva, el plan también otorga financiamiento a emprendimientos de los beneficiarios del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. De esta manera se realiza un cruce del asistencialismo hacia lo productivo, de aquellos en condiciones de aprovechar el apoyo del Estado, en emprendimientos autogestionarios.

La inclusión social a través de financiamiento incluye también a las cadenas productivas a través del impulso de una vinculación entre emprendedores, y empresas que permita la construcción de redes de apoyo mutuo. Por otro lado, varios pequeños productores y unidades económicas necesitan de inversiones para mejorar su capacidad de producción y también una planificación estratégica sistematizada para permitir la sustentabilidad del emprendimiento.

Desde una perspectiva que entiende al Estado como promotor del desarrollo el plan desarrolla estrategias en favor del aseguramiento de la calidad, la mejora de la productividad, la adecuada comercialización y la adaptación a nuevas tecnologías.

La estrategia se afirma en la posibilidad de fomentar las prácticas solidarias propias de las unidades de la economía social en sus distintas manifestaciones. La unión de voluntades a través del fortalecimiento institucional de los espacios de concertación tras objetivos compartidos y conscientes genera una sinergia cuya aplicación a las actividades económicas se convierte en fuerza productiva. De esta manera se promueve la institucionalización de instancias de cooperación, participación, control y seguimiento de políticas sociales favoreciendo la generación de consensos y la sensibilización de los actores públicos y privados.

Para revitalizar el tejido productivo y social es necesaria la formación y capacitación, tanto en aspectos de gestión empresarial como en cuestiones específicas de cada emprendimiento. El Plan prevé herramientas de acompañamiento, asistencia técnica y tutorías para otorgar sustentabilidad a los proyectos.

Los jóvenes en la Argentina sufren el rigor de los fenómenos de exclusión. La escandalosa expulsión de jóvenes de bajos recursos del sistema educativo formal en búsqueda de incorporarse a algún trabajo que les genere un ingreso, incide negativamente tanto en los logros educativos como en las perspectivas futuras de inserción en un mercado laboral cada vez más competitivo. Por ello, en el marco del Plan Manos a la Obra, el Programa Incluir intenta incentivar a aquellos que tienen entre 18 y 25 años, y no estudian ni trabajan, a generar emprendimientos productivos viables. Las acciones concretas son la capacitación y el financiamiento. También, se crean procesos socio-comunitarios que permitan el desarrollo de capacidades y destrezas, promoviendo la responsabilidad social y las prácticas solidarias. Otro elemento del Programa es el fortalecimiento institucional de las áreas de juventud nacionales, provinciales, municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a esta compleja problemática. Se busca incrementar la capacidad de los organismos gubernamentales de juventud en la formulación e implementación de políticas específicas que articulen con organizaciones de la sociedad civil.

Por último, con el propósito de superar el debilitamiento o quiebre de los lazos y vínculos que unen al individuo con la sociedad, el Estado crea un nuevo sujeto económico denominado Efector de Desarrollo Local y la Economía Social, con el objetivo de participar en la economía en igualdad de condiciones. Así, las personas sin ingresos estables que comienzan con un emprendimiento, pueden inscribirse en un registro a partir de lo cual acceden a la posibilidad de facturar y estar insertos en la economía formal. Esta reforma del régimen tributario, a través del Monotributo Social, vincula a los nuevos emprendedores a la economía formal, promoviendo su integración socioeconómica.

## **RESEÑA DE ALGUNOS RESULTADOS**

Los resultados permiten proyectar escenarios inclusivos en el futuro. Para empezar, este Plan ha alcanzado niveles de pasividad sostenida, con transferencia de recursos para aquellos

que no acceden al crédito bancario y que emprenden o tienen actividades productivas asociativas o no asociativas.

Entre mayo de 2003 y diciembre de 2004, se han financiado a más de 33.000 unidades productivas con 425.000 pequeños productores beneficiados, a través de créditos, microcréditos y subsidios. Se ha logrado impacto territorial en todo el país, llegando efectivamente a 600 localidades chicas, intermedias y grandes con diversas particularidades. Se trasciende así el centralismo del Estado nacional en el diseño de políticas sociales, pasando a la construcción de un modelo de intervención que introduzca las especificidades propias de cada provincia y municipio.

Otro logro relevante es haber logrado convocar al sector privado. Si bien todavía es escasa su participación, es importante haber conseguido el ingreso de este sector, ya que el objetivo es la construcción de un canal de vinculación comercial entre el emprendimiento y la empresa.

Por otra parte, la predominancia de proyectos preexistentes (55%), muestra que el proceso se orienta a la sustentabilidad ya que se fortalece lo existente, que es lo que genera más trabajo y movimiento económico, sobre todo cuando se requieren máquinas, insumos o bienes de capital. Se subraya también la presencia de proyectos estratégicos que compatibilizan el perfil productivo de la localidad con las necesidades sociales en una visión de desarrollo integrado.

Es evidente que se está produciendo un paulatino proceso de descentralización. Establecer este tipo de modelo significa básicamente transferir fondos dándole mayor protagonismo a la sociedad civil, tanto en el control como en la gestión de las políticas sociales. En este sentido es importante señalar las aproximadamente 800 actividades de capacitación que llegaron a un total de 160.914 beneficiarios integrantes de organizaciones no gubernamentales y organismos públicos locales y provinciales. Se propicia la conformación de unidades de trabajo a nivel local en los municipios y en las organizaciones de la sociedad civil que compatibilicen transparencia y eficiencia.

Este mayor protagonismo de la sociedad civil debe canalizarse a través del fortalecimiento de los espacios multiactorales, de manera de originar modelos de gestión asociada. En este sentido, dichos modelos se están constituyendo en una direccionalidad ascendente, facilitando los abordajes de los problemas, demandas y propuestas de los actores locales.

El desafío ahora es resolver la problemática de los grandes centros urbanos que son ámbito de mayor conflictividad social, orientando también los recursos a mejorar y diversificar los procesos industriales. Esto implicaría reconvertir el desarrollo hacia la mayor productividad. Se busca dar el salto hacia la consolidación de eslabonamientos productivos que generen externalidades en la comunidad, promoviendo equidad en la distribución del ingreso y equilibrio territorial.

En suma, lo relevante en una política social es el mejoramiento de calidad de vida de las personas a través de los diferentes mecanismos de intervención del estado.

La Argentina registró un fuerte crecimiento de 8,7% del PBI en 2003 y de 8,9% en 2004, pero la realidad social sigue siendo apremiante y demanda acciones del Estado Nacional en forma articulada con los gobiernos provinciales y municipales, la sociedad civil y el sector privado, en pos de un proyecto nacional que incluya a todos desde la perspectiva ética del desarrollo sustentable.

## **BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA**

ALBURQUERQUE Francisco (2001): La importancia del enfoque del desarrollo económico local, en Vázquez Barquero, A y O. Madoery (comp.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de DL*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina.

AROCENA, José (1997), "Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual", En "Persona y Sociedad" ILADES, Santiago de Chile.

ARROYO, Daniel (2003) "Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina". En Jefatura de Gabinetes de Ministros (2003) Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.

ARROYO, Daniel (Coord.) (2003 a.) "Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales". FLACSO, Buenos Aires. Mimeo.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. (1997) "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información" Taurus. Madrid

CARACCILO BASCO, Mercedes y FOTI LAXALDE, Pilar (2003): Economía Solidaria y Capital Social, Paidós, Buenos Aires

CEPAL, Panorama Social de América Latina 1999-2000.

CORAGGIO, José Luis (1998), Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

CRAVACUORE, Daniel. (2002a) "El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses". En: Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales - Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, 31 de mayo de 2002.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. SIEMPRO (2003). Tasa de desempleo, subempleo, población pobre e indigente.

