

El valor de un premio

El premio Nobel Robert Solow afirmó que Amartya Sen es "la conciencia moral" de la ciencia económica. Y tiene razón. Porque es difícil recordar otro autor que, para desarrollar una nueva comprensión de conceptos centrales de la economía- como las teorías de la justicia, la utilidad y el bienestar - haya sido capaz de combinar un extraordinario rigor analítico con la incorporación plena de una visión humanista y moral,

Pero además, en toda su abundante producción académica, Sen pudo demostrar que no existe contradicción entre desarrollar principios generales y ser relevante para poder entender mejor la realidad. Porque durante mucho tiempo la teoría supuso que era necesario trabajar con supuestos despersonalizados para que los modelos pudiesen representar un universo lo más amplio posible. Y para ello, supuso que todos los hombres estaban igualmente dotados de capacidad de elección, dominados por el principio del máximo placer. Las personas expresarían así su deseo de felicidad exclusivamente por medio de lo que consumen y no correspondía a la ciencia económica incursionar en otros criterios de "bien" que sean diferentes de lo que las personas eligen.

Sen parte en cambio de un criterio de raíz aristotélica, y comienza a preguntarse qué es lo que significa una "buena vida" para una persona singular, compleja, ubicada en un determinado momento de la historia, dotada de concretas posibilidades y restricciones para lograr el bienestar.

Desde esta perspectiva, entonces, mucho más que "estar contento" o "tener libertad" Sen plantea que el bienestar se logra a través de diversas combinaciones de "funcionamientos" que junto con algunos logros primarios tales como "estar bien alimentado, tener un techo decoroso, tener salud", debe incluir otros elementos de naturaleza psicológica, tales como " tener auto estima, poder elegir sus propias opciones, poder presentarse en público sin vergüenza, tomar parte en la vida comunitaria, etc." Y estos funcionamientos, para Sen, tienen un valor intrínseco: es bueno que se trate de lograrlos, más allá de que las personas los elijan. De tal manera, con una perspectiva valorativa, deja de lado la esencia de la teoría de las preferencias reveladas por el consumo.

Pero para poder lograr el bienestar (o sea, esta combinación concreta de funcionamientos), las personas deben contar con ciertas capacidades. El conjunto de tales capacidades representa la oportunidad que tiene una cierta persona para lograr el bienestar. Y, por tanto, ese conjunto de capacidades representan la verdadera dimensión de la libertad de una persona. Se es más libre cuando se cuenta con más herramientas para lograr una vida plena, feliz.

Aumentar las capacidades es entonces un imperativo ético porque hace a las personas más integralmente tales; y ese trabajo por las capacidades que permiten mejores funcionamientos está mucho más allá de lo que revelan los indicadores de ingreso o producto. Muchos países con altos niveles de ingreso tienen expectativas de vida menores que otros que les siguen en la escala; y esto solo puede entenderse cuando se analiza cómo se llevan adelante las políticas de educación o salud, cuáles son los niveles de violencia en que viven especialmente los más pobres o cuáles las características de la participación comunitaria.

Similares consideraciones pueden hacerse para entender qué sucede con las mujeres pobres, cuyas posibilidades de bienestar están limitadas por variadas discriminaciones, entre las que figura el desconocimiento de reglas sanitarias básicas y la maternidad temprana.

Con estas ideas, Sen desarrolló aportes fundamentales para la teoría de la justicia, hasta entonces dominada por el enfoque de Rawls. La justicia no se define en términos de iguales posibilidades de tener libertad o cooperación; ni siquiera en la disponibilidad de "bienes primarios". Los recursos, dice Sen, no tienen valor intrínseco; su valor depende de las oportunidades que permiten. Tener la misma cantidad de recursos -aunque es ya una base importante para la justicia- no asegura que las personas puedan lograr el mismo bienestar; porque "los individuos difieren en su capacidad de convertir recursos en funcionamientos". El mismo salario para una familia de diez personas sin servicios básicos y poca educación, no significa lo mismo que para otra en mejores condiciones.

Todas estas ideas abren un riquísimo campo de reflexión y acción, en especial en lo referido a las políticas sociales. La primera -y más obvia- implicancia es el cuestionamiento a la hipótesis del "derrame". Como decíamos antes, la posibilidad de transformar ingresos en mejores condiciones de vida requiere de mucho más que lo que puede suponer esta visión pasiva ligada al crecimiento general de los ingresos. Lo demuestran casos recientes de países donde mejora el producto bruto interno pero aumenta la desigualdad en su distribución y sobre todo empeoran las posibilidades a largo plazo de los más pobres.

Y por esta misma razón se amplían los criterios de intervención y efectividad para la asignación de recursos sociales. La idea central de la política social debe ser la de extender el rango de libertad de las personas, trabajando junto con ellas en ampliar la frontera de sus capacidades, incluyendo no solo la disponibilidad de recursos materiales sino también aquellas que permiten modificar, en su esencia, las restricciones impuestas por la pobreza. Y esta visión revaloriza también la importancia del rol del Estado en la provisión de salud, educación y servicios sociales básicos para toda la población; así como las medidas económicas.

La actitud vital del Dr Amartya K. Sen le ha llevado -con todas las distinciones académicas imaginables- a seguir buscando en los valores, y en un sentido de destino trascendente para las personas, nuevos elementos para enriquecer la ciencia económica.

Un razón adicional para festejar, desde estas páginas, el otorgamiento de este Premio Nobel.

E d u a r d o A m a d e o

Observatorio Social

**Publicación periódica
sobre políticas sociales**

Director: **Eduardo Amadeo**

Editor: Santiago Hynes

E-mail: ryan@century.com.ar

Las notas firmadas expresan la opinión de sus autores y no necesariamente la del equipo editor.

Mercado de trabajo, empleo y capacitación laboral

Conversaciones con
Ernesto Kritz

OS: Tu enfoque de la estructura y de los procesos actuales dentro del mercado de trabajo difiere de otras visiones más centradas en un déficit de demanda de mano de obra. A mí se me han ocurrido algunas preguntas.

¿Cómo es hoy el mercado de trabajo genéricamente?

¿Los problemas que se ven en el mercado de trabajo son problemas de oferta y/o de demanda?

Algunas cosas que vos decís parecen contradecir la teoría del derrame, el crecimiento llegará a los pobres y a los desocupados ¿hay una contradicción?

También me preocupa mucho la afirmación de que hay una generación perdida, o sea, que hay quienes son inempleables porque nunca podrán entrar dentro de una brecha que se ha generado entre la transformación de la estructura productiva y la calidad de la oferta de mano de obra. ¿Estamos perdiendo una generación de mano de obra de baja calificación?

ERNESTO KRITZ, economista especializado en economía laboral y recursos humanos, ha ocupado cargos y efectuado consultorías para las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, la Secretaría de Programación Económica, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, etc. También ha sido asesor presidencial en economía laboral y social, miembro del Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza y, desde mediados de la década del setenta, ha dirigido y participado activamente en más de 20 programas de generación de empleo e ingresos en casi todos los países de América Latina. Coautor de varios libros sobre temas laborales, incluyendo Un trabajo para todos -Consejo Empresario Argentino, 1997-, sus artículos se publican en los principales periódicos y revistas especializadas de la Argentina.

ción?

Los dos ejes del modelo F.M.I y Banco mundial son flexibilización y crecimiento, como respuesta para cubrir las necesidades de empleo de las personas, pero vos escribís que la flexibilización no alcanza.

Ω EK: Yo creo que el mercado de trabajo tiene una segmentación estructural, que viene tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta. Por el lado de la demanda generada por la estructura productiva, mi opinión es que la segmentación viene dada por disparidades muy fuertes en la organización y en la productividad.

Creo que la estructura productiva en el país tiene diferentes niveles de modernidad. Forzando un poco las cosas uno podría decir que hay un núcleo central y una periferia y que eso se traslada al mercado de trabajo.

Me parece que ése es el punto de partida del análisis: el reconocimiento de esa segmentación en la producción que se reproduce también en el mercado de trabajo, en las formas de inserción de la gente en ese mercado, pero es una segmentación que también tiene su correspondencia por el lado de la oferta.

Yo diría que en el mercado de trabajo hay un núcleo central, estable y protegido que tiende a insertarse en los niveles de la estructura productiva de mayor productividad, de mayor modernidad y hay una periferia que es esencialmente inestable, no protegida donde predomina la ilegalidad en las relaciones laborales y en el que las diferencias son muy marcadas.

El desempleo en este núcleo central protegido en realidad es bajo. Hoy en la Argentina los asalariados estables, es decir, los que se sientan en la mesa, los que tienen representación y los que pueden negociar, tienen una tasa de desempleo del 8%. Esos son los representados, los que tienen poder de negociación.

En la periferia, por el contrario, el desempleo es superior al 25%. Es como si hubiera dos países. Es decir, hay un mercado de trabajo moderno que funciona a la manera clásica y hay una periferia informal donde las fronteras entre ocupación y desocupación son muy difusas, donde hay mucha precariedad por causa de la intermitencia del trabajo, con empleos que en general tienden a durar menos de un mes, donde prácticamente no hay protección, ni acceso a la seguridad social. Y hay una rotación de la gente entre empleos, entre empleadores e incluso entre entrar y salir del mercado.

La definición de ocupado, desocupado tiene que ver con el momento específico en que se le pregunta a la persona y además con la

percepción que esa persona tiene. Nosotros en un par de investigaciones que hicimos encontramos que hay algo así como el 20% de los ocupados que están en estas condiciones precarias, pero también hay como un 30% de los desocupados, que en realidad son parte de lo mismo.

Cuando uno les pregunta de qué viven, ambos grupos responden que viven de changas. La diferencia es que uno en ese momento la está haciendo y además dice que es su trabajo y por lo tanto está ocupado, mientras que el otro dice que en ese momento no lo tiene y que no es un trabajo.

Acá hay un problema de insuficiencia conceptual de la medición, pero esencialmente es el mismo núcleo. Y estamos hablando de alrededor de la cuarta parte de la fuerza de trabajo, no es broma. El núcleo central protegido, el trabajador, el asalariado, el paradigma clásico del trabajador estable es el 42% de la fuerza de trabajo, y son los que están en la mesa de negociaciones con buenos niveles de salario.

OS: ¿Alcanza la flexibilización como respuesta a esta situación?

EK: No. Es absolutamente incompleta. La mitad de la fuerza de trabajo no está comprendida en esta discusión; no es flexibilizable. Aún estando totalmente flexibilizada en la práctica, como ocurre actualmente, por el lado productivo tiene una productividad tan baja que la máxima flexibilización es incapaz de contrarrestarla. El proble-

ma viene por la baja productividad. OS: O sea, no hay salario que lo incorpore.

EK: Ni con salario cero. No hay salario lo suficientemente bajo que los incorpore.

Ahora, voy al otro lado de la cosa, que es la cuestión de la oferta de mano de obra. Hay una correspondencia muy fuerte entre esta segmentación del mercado con un núcleo central y una periferia, con la segmentación que se da en la distribución del capital humano. A mí me parece que nosotros todavía tendemos a pensar que la Argentina es un país con una fuerza de trabajo educada, y yo creo que eso es cada vez menos cierto.

Y es menos cierto en un doble sentido: porque creo que es poco cierto que los niveles de educación y calificación que tiene la fuerza de trabajo en la Argentina sean los adecuados para alcanzar la frontera tecnológica.

OS: ¿Una vez que se agote lo que está ocupado?

EK: Claro, ahora voy a eso. Yo digo que con el nivel de educación media que tiene la fuerza de trabajo argentina no se puede sostener un esfuerzo de crecimiento del 6%, no hay cómo hacerlo. Es decir, en la Argentina el capital humano es un bien escaso y agregado de distribución desigual porque, en toda esta periferia del mercado de trabajo, el rasgo común es el bajo nivel de educación formal y la baja capacita-

ción. Lo pongo al revés, ahora visto del otro lado. Imaginando que hubiera un fenomenal crecimiento de oportunidades de empleo no podrían ser aprovechados por los marginales, por los pobres, porque no tienen el capital humano, es decir, yo creo que no podría ser suficientemente aprovechado.

Lo que pasó a la salida del Tequila, el año pasado es el mejor ejemplo de esto: desde el Tequila hasta aquí se crearon algo así como 1.200.000 puestos de trabajo. Desde mediados del 96, en el núcleo central de la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo se redujo casi en una cuarta parte; mientras que en la periferia también se redujo, chorreó, pero a la mitad del ritmo.

El crecimiento chorrea, pero chorrea a ritmos distintos. ¿Y qué es lo que podría llegar a pasar? Si efectivamente la economía siguiera creciendo rápido uno podría llegar a una situación, perfectamente posible, de sectores de la producción con demanda insatisfecha en el mercado de trabajo coexistiendo con bolsones fuertes de desempleo en esta periferia; bolsones de desempleo o de empleo de baja calidad.

O sea, no estoy discutiendo la idea de que el crecimiento sostenido baja el desempleo. Pero agrego: lo baja a ritmos distintos, y esencialmente lo baja a calidades distintas de trabajo.

Me parece que eso es lo que ocurre, no es que los de abajo, los de la periferia, no reciban nada; reciben algo, pero seguramente bastante menos de lo que reciben los tipos que tienen mejores niveles de calificación. Y yo creo que eso puede llegar a ocurrir que tengamos tensiones, incluso presiones salariales en el mercado de trabajo mientras hay un montón de gente que todavía sigue estando muy mal.

OS: ¿Es un problema sólo de baja calificación o es desplazamiento porque sectores calificados ex-

pulsados asumen tareas que antes hubiera asumido este sector de baja calificación?

EK: Yo creo que es gente que viene arrastrando bajos niveles de calificación como un problema crónico y de largo plazo. Lo que vos decís seguramente existe pero eso forma parte del problema de esta generación en riesgo de ser inempleables. Pero me parece que hay varios ingredientes.

El desplazamiento existe, pero yo creo además que hay otro factor y es que la modernización del núcleo de la economía argentina, hace que aumenten los requerimientos de calificaciones más allá incluso de lo que el puesto pueda exigir. Porque los requerimientos de calificaciones no vienen definidos sólo por la necesidad del puesto sino por la complejidad de la organización. O sea, ciertamente no hace falta tener secundaria completa para poner una lata en una góndola, que es el ejemplo típico, pero también es cierto que un analfabeto no puede trabajar en una cadena de supermercados aunque no precise leer para su puesto. Y no puede porque la organización, al complejizarse tiene demandas de calificaciones, y también cambian los contenidos educativos de las mismas ocupaciones, aunque la definición de tareas no haya modificado los contenidos. Yo creo que hay una tendencia a elevarlos.

Acabo de terminar un trabajito que me llamó mucho la atención en un doble sentido. Tratamos de ver cuáles eran los requerimientos de las ocupaciones, de todo tipo, más demandadas, incluyendo administrativo, vendedor, choferes, etc. Alrededor del 70% de esas ocupaciones ponían como piso la secundaria completa, lo que es cosa sabida, pero lo que es muy interesante, de lo que yo no tenía números son dos cosas.

Primero, los pisos de educación suben con el tamaño de la complejidad de la empresa.

En la empresa grande, una empresa de 200 personas, por poner un límite cualquiera, el requisito de ingreso en términos educativos es mayor que en la empresa chica. ¿Cuánto? Digamos en promedio algo así como, para la misma ocupación, se exige unos dos años y medio más de educación.

Y acá viene lo segundo que es muy interesante desde el punto de vista de las políticas: el salario inicial, en la empresa grande, es 30% mayor.

¿Qué quiere decir esto? Dos años más de educación permiten una iniciación con un salario inicial del 31, 32% más alto.

¿Cuál es la conclusión que uno puede sacar? La tasa de retorno a la educación en la Argentina es altísima, estamos hablando de una tasa de retorno del orden del 15% anual. Por cada nivel de educación te ganás un 15% en la inserción inicial al mercado de trabajo.

Yo estoy escribiendo algo ahora, lo que se me ocurrió poner como título es "la educación es una inmensa inversión".

OS: El corolario sería: a igualdad de función una empresa grande demanda más y paga más

EK: Y paga mucho más. ¿En qué sustenta eso? En que hay un diferencial de productividad. Es ese diferencial de productividad el que va a sustentar esta segmentación estructural de la economía y del mercado de trabajo, que en definitiva es la segmentación de la sociedad, porque acá estamos hablando no solamente de un diferencial de ingresos, estamos hablando del acceso a la seguridad social y estamos hablando de la capacidad de administración.

OS: Vuelvo a una pregunta del principio. Vos acabás de plantear que esta estructura no soporta un 6% de crecimiento anual. Eso contradice a otros autores cuyo argu-

mento esencial es que con el crecimiento, con ese 6%, va a alcanzar.

EK: No, lo que seguramente comparto con mi amigo LLach, creo, es que se van a crear empleos, que la tasa de desempleo va a bajar, pero desde mi punto de vista la discusión no está ahí, la discusión está en cuál es la calidad del trabajo.

Creo que es un error centrar la discusión en la tasa de desempleo. Uno debería preguntarse por la calidad del empleo. Creo que sin un ataque frontal a los problemas de baja productividad de las empresas y también del capital humano, no hay ninguna posibilidad de mejorar los niveles de la calidad de ocupación y de la calidad de vida de la gente.

OS: De hecho, algo interesante es que a pesar de la caída importante en el desempleo que se observó el año pasado, los niveles de pobreza no bajaron en igual proporción.

EK: Es que no pueden bajar, porque como la gente entra al mercado de trabajo en condiciones peores a las que tenía antes, en realidad la brecha relativa aumenta. Fijate en el caso de los Estados Unidos, con una situación de pleno empleo, los sectores marginales siguen teniendo tasas de desempleo altas. Eso pasa entre los negros, los latinos en general que, como no tienen herramientas para competir en el mercado sus niveles de pobreza bajan muy lentamente.

OS: ¿Por qué pensás que en la convertibilidad, del 91 al 95, crece el producto y el desempleo, mientras que en el post Tequila aumenta la productividad pero también aumenta el empleo? Es verdad que hay una variable interviniente no existente del 95 para atrás que son los Programas de empleo transitorio del Ministerio de Trabajo, pero sólo implican 250.000 empleos. ¿Hemos llegado a un punto del creci-

miento donde ese crecimiento produce mayor cantidad de empleo?

EK: Hay que explicar esa diferencia que es muy fuerte. Lo que a mí me parece es que hasta el 95, la economía tuvo que hacer un extraordinario esfuerzo para recuperar la más intensa pérdida de productividad que hubo en los 80. En los 80 la productividad de trabajo en la Argentina cayó el 25% y yo puse en una notita que todo el esfuerzo de crecimiento que hizo la sociedad argentina en los 90, y creció mucho, alcanzó para que volváramos al nivel del año 80, o sea, hoy tenemos el nivel de producto medio por ocupado que teníamos en el año 80.

Entonces, lo que ocurrió fue que primero hubo que recuperar un nivel de productividad y para eso no hacía falta más gente.

La cantidad de ocupados en la economía argentina de los 80 aumentó algo así como el 17%, mientras el producto caía un 10%. Era imposible que eso se sostuviera. La economía pudo crecer perfectamente luego porque lo que tenía era un desempleo oculto extraordinario, una desocupación disfrazada extraordinaria.

Esto es típico de todos los procesos de ajuste, no hay un sólo caso de ajuste estructural donde esto no haya pasado. Como no hay ninguno donde no haya pasado lo que empezó a pasar en el 96, 97 en la Argentina: después que hacés ese ajuste, que es brutal y que te aumenta fuertemente la tasa de desempleo, la economía empieza a crear empleos muy rápidamente.

OS: ¿Además en la Argentina cambió también la relación marginal producto empleo a causa de la flexibilización?

EK: No, la flexibilización en realidad no se sabe muy bien cuándo comenzó a actuar, porque coincidió con la crisis del 95, y la baja de los aportes y los contratos temporarios y demás, recién empezaron a fun-

cionar a mediados del 96. Lo que sí es cierto es que en el 96, en el margen, en la creación de empleos, los contratos flexibles fueron algo muy importante, y no podía ser de otra manera.

OS: No había cómo absorber ese nivel de flexibilidad.

EK: Exactamente, pero además en una economía crecientemente abierta y por lo tanto expuesta a fluctuaciones cada vez más intensas y frecuentes, las empresas lo que tienen que hacer es -malamente porque no encuentro el término- variar el costo de la mano de obra, es decir, vos no podés tener un componente fijo de tu costo con una demanda que es cada vez más fluctuante, con cambio fijo además. En realidad, la única forma que vos tenés de responder a eso es con un aumento de productividad, no hay otra: si no devaluás, tenés que aumentar la productividad o bajar el salario, no tenés otra.

Ahora, yo digo, esto ¿qué crea? Lo que crea es la pérdida progresiva de la estabilidad de la ocupación, o sea que, si bien todavía el 85% de los contratos son en relaciones estables, en el margen la relación es al revés.

Este no es un fenómeno de la Argentina, es un fenómeno mundial y a mí me parece que es la mayor contradicción del capitalismo moderno. Y es que necesita un sistema de relaciones laborales inestables pero esto entra en contradicción con la posibilidad de tener, al mismo tiempo una sociedad estable. El capitalismo moderno genera incertidumbre para generar certidumbre. Para que el sistema económico no colapse tenés que tener relaciones laborales inestables y ¿cómo hacés a partir de relaciones inestables para generar una sociedad estable?.

Yo creo que no hay respuesta.

Pobres y ricos:

midiendo los gastos

por Tomás Astelarra

La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), tiene una finalidad específica: brindar información necesaria para actualizar los coeficientes de ponderación del índice de precios al consumidor. Es decir, este índice, que mide la inflación de la economía en su conjunto, debe tener en cuenta cuál es la participación de cada uno de los productos en la canasta familiar.

Sin embargo la encuesta también brinda otro tipo de informaciones que son de gran importancia a la hora de analizar diversos aspectos de las condiciones de vida de los hogares, proporcionando elementos para la formulación de las políticas públicas.

Los datos relevados permiten analizar las condiciones socioeconómicas de la población, investigar el ingreso de los hogares y el destino de éstos en la adquisición de los diferentes bienes y servicios y relacionar los ingresos y gastos con las diferentes variables sociodemográficas. Los datos pueden ser analizados tanto geográficamente, como de acuerdo al perfil educativo, ocupacional y la edad del jefe del hogar, el tipo de hogar, la cantidad de miembros, integrantes menores de 14 años, perceptores de ingreso en el hogar, como así también el nivel de los ingresos per capita. Algunas advertencias meto-

dológicas

Cabe advertir que los resultados pueden llegar a tener algún tipo de sesgo por dos razones principales. En primer lugar, se trata de una prueba muestral, por lo que la información no representa al universo completo de individuos, sino sólo a una fracción (la encuestada). En segundo lugar, estas encuestas subestiman ciertas clases de ingresos y gastos. Esto se debe, por un lado a la negación de los hogares de estratos más altos a brindar información de sus ingresos, y por otro, a la subdeclaración de los ingresos y a la omisión involuntaria de algunos gastos por parte de los hogares encuestados. El hecho de que la mayor subdeclaración se realice en los estratos más altos, también, hace que la encuesta muestre una mayor progresividad en los ingresos que la real: la brecha entre ricos y pobres es menor

en la encuesta que en la realidad. Es por eso que el INDEC se halla actualmente reformulando la encuesta.

De todas formas, la última muestra de este tipo fue publicada recientemente y se llevó a cabo entre febrero de 1996 y marzo de 1997. Por primera vez, la encuesta tuvo un alcance nacional urbano, abarcando 114 ciudades que representan a 28 millones de habitantes (96% de la población). La anterior (1985-1986) abarcaba una población de 10 millones de habitantes distribuidos entre la Capital Federal y 19 partidos del conurbano.

Es por eso que, para poder comparar los niveles de vida entre un período y otro, nos manejaremos con los datos para Capital y Gran Buenos Aires de la nueva ENGH. En este área se encuestaron 4.907 hogares contra los 3.424.450 existentes. La encuesta anterior encuestó a 2.745 hogares de los 3.033.802 existentes en ese momento.

Tendencias generales

La actual encuesta muestra un claro movimiento del gasto de los hogares hacia los servicios y la vivienda, en detrimento de las erogaciones en alimentos y bebidas o indumentaria y calzado. El gasto en bienes de la canasta familiar representó en 1996-97 el 32,8% de lo gastado, mientras que en el 85-86, representaban un 38,2%. Algo similar sucedió con los gastos en indumentaria y calzado pasando del 9,3% al 5,7%.

Dentro de estos gastos, los únicos que incrementaron su participación en el total de las erogaciones de las familias fueron la harina, el arroz, los cereales y las pastas (7% de incremento), los alimentos listos para consumir (1%), las bebidas no alcohólicas (39%) y las comidas y bebidas fuera del hogar (17%). Dado que

salvo los primeros, se trata de bienes suntuosos, y que otros productos de las mismas características incluidos en la categoría de bienes y servicios diversos también han experimentado un crecimiento en su participación en el gasto, como por ejemplo los artículos de tocador

(14%) o los servicios para el cuidado personal (15%), se podría inferir que ha habido una mejora en los niveles de vida de la población que le permite orientar sus gastos hacia bienes menos esenciales, una vez satisfechas las necesidades básicas.

Lo mismo podría inferirse de la menor participación de los alimentos y bebidas o indumentaria y calzado, y del aumento de los gastos en vivienda y servicios.

Si el análisis se desagrega en base a los ingresos mensuales per cápita de los hogares, podemos observar que las mismas tendencias se observan tanto para los hogares más pobres (primer quintil), como en los más ricos (quinto quintil), aunque más pronunciadas en los segundos.

Los ingresos versus los gastos

Los hogares más ricos han visto incrementarse sus recursos por encima de la media de la población (216% contra 197%), mientras que los más pobres lo han hecho por debajo de la media (175%). Sin embargo, en ambos casos sus gastos han crecido menos que sus ingresos, permitiendo que su ahorro crezca. En el caso del primer quintil, pasó de negativo (-8,2%) a positivo (3,3%). Para

Índice de precios al consumidor

Variación de los precios con respecto al índice general 1986-1997

Alimentos y Bebidas	-12%
Indumentaria	-52%
Vivienda	38%
Equipamiento y funcionamiento del hogar	17%
Salud	33%
Transporte y Com.	-13%
Esparcimiento	26%
Educación	118%

los estratos más altos el aumento fue del 14,1 al 20,9 por ciento.

Alimentos, bienes suntuosos e indumentaria

Los gastos en alimentos y bebidas, en la encuesta de 1997, representan el 50% del gasto de los hogares más pobres. Sin embargo, su participación en el total ha caído un 10% con respecto a 1986. En los estratos más altos, estos gastos representan un 28% del total de las erogaciones cayendo un 14% con respecto a la encuesta anterior. En el caso de los bienes suntuosos, en el primer quintil ha habido un crecimiento en el consumo de bebidas no alcohólicas (21%) y de las comidas fuera del hogar (20%), y los artículos de tocador (25%), mientras que ha habido a un descenso en el gasto de alimento listos para consumir (-36%). Algunas diferencias entre los estratos bajo y alto también pueden deberse a que los gustos entre los diferentes estratos de la población pueden cambiar por cuestiones ajenas a los precios o a los ingresos, haciendo diferente la composición de la canasta familiar.

Sin embargo el crecimiento en los gastos de algunos consumos básicos como el pan (23%), harina, arroz, cereales y pastas (11%) y fiambres

Ω

Pobres y ricos: Midiendo los gastos

(100%), muestra que la tendencia hacia el consumo de bienes suntuosos no es tan clara entre los más pobres.

En el quinto quintil, los únicos aumentos en gastos de alimentos y bienes suntuosos se registraron en los fiambres (40%), bebidas no alcohólicas (14%), comidas afuera del hogar (16%) y artículos de tocador (7%). Para el caso de la indumentaria y calzado, las erogaciones representaron el 8.4% del gasto de los hogares de menores ingresos y el 9,7% de los estratos más altos, mostrando un incremento de 35% y 43% respectivamente con respecto a la anterior muestra.

La vivienda

En el promedio de la población ha pasado de representar el 9% de las erogaciones a explicar el 13% de éstas. Este fuerte crecimiento de su participación en el gasto de las familias puede explicarse en primer lugar por el aumento del gasto en alquileres (84%), combustibles (48%) y gastos comunes y reparaciones (12%). También vale aclarar que el índice de precios al consumidor para el caso de las viviendas ha crecido de 1986 a 1987 un 38% más que el índice general, mientras que en el caso de alimentos y bebidas el crecimiento ha sido 12% menor al general, y el de la indumentaria 52% también por debajo del general. Es decir bienes básicos se han abaratado relativamente y servicios se han encarecido relativamente. Esta también puede ser una explicación del mayor gasto de las personas en los servicios.

La salud

Los precios de los servicios de salud también han crecido por encima del índice general de precios al consumidor (33%). Dentro del gasto de los hogares, la participación de las erogaciones en salud ha crecido un 23%.

Los gastos en servicios de la salud (hospitales, médicos) han crecido un 51%, mientras que en los bienes de la salud (remedios, accesorios) sólo el 3%.

Tanto para la salud como para la educación, el aumento en las erogaciones puede ser también producto de un retroceso de la acción del estado en estas áreas, o bien de una baja de su eficiencia en la provisión de estos servicios. Muchos hogares pueden decidir prescindir de otros gastos esenciales si creen que el servicio educativo estatal no es el apropiado, o pueden estar obligados a asistir a clínicas privadas ante la falta de servicio de los hospitales públicos.

Y son los estratos bajos los que parecen explicar la mayor parte del crecimiento general del gasto de los hogares en salud, habiendo crecido estas erogaciones un 42% en el primer quintil, contra 15% del quinto quintil. Las familias de menores recursos pasaron a gastar en salud el 6,8%.

En los hogares de menores ingresos, estos gastos en salud son explicados más por la compra de bienes relacionados con la salud (4,9% del gasto total) que por la contratación de servicios (1,9%). En sentido contrario en los estratos más altos la mayor parte del gasto de salud se destina a servicios.

La educación

Es el rubro que más se ha encarecido relativamente en la última década (un 118 por ciento por encima del crecimiento del índice general).

Lo propio ha sucedido con el gasto de los hogares en educación, creció un 62%, pasando a representar el 4,2% de los gastos totales. Las erogaciones en servicios en este área han crecido un 94% para toda la población

(30% en el caso de los estratos más bajos y 116% en el caso de los hogares de mayores ingresos), mientras que el gasto en bienes (por ejemplo útiles escolares) ha caído un 11%.

En total, el gasto en educación representa un 2,3% del gasto de las familias más carenciadas y casi un 5% de las más adineradas. El crecimiento de la participación de este gasto en el total fue de 10 y 96 por ciento respectivamente, mostrando que el crecimiento del gasto promedio en educación esta explicado principalmente por el gasto de los hogares de mayores ingresos.

A pesar de que en ambos estratos los gastos en salud y educación se han incrementado, en las familias más pobres estas mayores erogaciones se han orientado al área salud, mientras que para los estratos más altos el incremento fue mayor en la educación.

El bienestar

La ENGH a nivel nacional puede también brindar otros parámetros de bienestar a nivel general. Por ejemplo, se puede observar que alrededor de un 30% de las familias no son propietarios de su vivienda. También, el 29% de las viviendas están construidas con techo de chapa o fibrocemento. El número de miembros del hogar (3,6 personas en promedio) es mayor entre los pobres (5,5) que entre los ricos (2,4), a la vez que disminuye la cantidad de miembros por cuarto de uso exclusivo.

En la Argentina el 56 % de los hogares cuenta con teléfono, y el 35 % es propietario de un automóvil. En el quintil más bajo esos promedios descienden al 18 % para los teléfonos y al 16 % para los autos. Inversamente en el quintil de mayores ingresos de cada 100 hogares 86 cuentan con teléfono y 56 tienen automóvil.

Composición porcentual del gasto de los

hogares de Capital y G.B.A. (Gasto total del hogar = 100)	total población (en % del gasto total)			1 quintil (ingresos menores)			5 quintil (ingresos mayores)		
	1986	1997	Diferencia	1986	1997	Diferencia	1986	1997	Diferencia
Alimentos y bebidas	38.2	32.8	-14%	55	49.4	-10%	28.2	24.1	-14%
Productos de panadería	3.3	3.1	-4%	6.1	7.5	23%	2	1.5	-25%
Harina, arroz, cereales y pastas	1.5	1.6	7%	2.8	3.1	11%	0.9	0.8	-11%
Carne Vac., porc., ovina, aves y menud.	7.4	5.9	-19%	13.6	11.8	-13%	4	2.9	-28%
Pescados y mariscos	0.5	0.4	-16%	1.4	0.3	-79%	0.9	0.3	-67%
Fiambres, embutidos y conservas	1.2	0.9	-18%	0.5	1	100%	0.5	0.7	40%
Aceites y grasas	0.9	0.5	-41%	1.6	1.1	-31%	0.5	0.3	-40%
Leche	1.3	1.2	-3%	2.6	3.1	19%	0.7	0.5	-29%
Productos lácteos	2.5	1.9	-23%	2.8	2.1	-25%	1.9	1.4	-26%
Huevos	0.8	0.4	-40%	1.3	1	-23%	0.4	0.2	-50%
Frutas	2.5	1.7	-30%	3	2	-33%	1.8	1.1	-39%
Verduras y Legumbre	3.1	2.3	-24%	5.1	4.2	-18%	1.9	1.3	-32%
Azúcar, dulces, golosinas y cacao	1.4	0.8	-42%	2.1	1.3	-38%	0.9	0.6	-33%
Infusiones	1.4	0.7	-46%	1.6	1.2	-25%	1	0.5	-50%
Salsas y condimentos	0.4	0.2	-28%	0.6	0.4	-33%	0.2	0.2	0%
Alim. listos para consumir y otros prod.	1.5	1.5	1%	1.1	0.7	-36%	1.8	1.7	-6%
Bebidas alcohólicas	2	1.0	-47%	3.4	1.3	-62%	1.2	1	-17%
Bebidas no alcohólicas	1.7	2.3	39%	2.4	2.9	21%	1.4	1.6	14%
Comidas y bebidas fuera del hogar	4.8	5.6	17%	3	3.6	20%	6.2	7.2	16%
Indumentaria y calzado	9.3	5.7	-38%	7.6	5.3	-30%	10.2	6.2	-39%
Indumentaria	6.3	3.8	-39%	4.6	2.9	-37%	7.5	4.6	-39%
Calzado	2.1	1.5	-24%	2.5	2.2	-12%	1.7	1.2	-29%
Telas, accesorios para costura y servicios	0.9	0.3	-64%	0.5	0.2	-60%	1	0.3	-70%
Vivienda	9	13.0	45%	8.4	11.3	35%	9.7	13.9	43%
Alquiler	2.7	4.9	84%	2.1	3	43%	3.1	5.6	81%
Gastos comunes y reparaciones	3.4	3.8	12%	1.8	0.9	-50%	4.7	5.6	19%
Combustibles	2.9	4.2	48%	4.5	5.3	18%	1.9	2.6	37%
Equipamiento y funcionamiento del hogar	8	6.9	-13%	6.2	4.4	-29%	10	9.2	-8%
Bienes	5.5	4.2	-23%	6	4.2	-30%	5.5	4	-27%
Servicios	2.5	2.7	9%	0.2	0.2	0%	4.5	5.1	13%
Salud	7.9	9.7	23%	4.8	6.8	42%	8.8	10.1	15%
Bienes	4.6	4.7	3%	3.7	4.9	32%	3.9	3.7	-5%
Servicios	3.3	4.9	51%	1.1	1.9	73%	4.9	6.4	31%
Transporte y comunicaciones	11.6	13.7	18%	7.2	11.4	58%	13.5	14.8	10%
Compraventa de vehículos particulares	1.9	2.7	45%	0.3		-100%	2.9	4.7	62%
Funcionamiento y manten. del vehículo	5.7	3.4	-40%	1.3	1.4	8%	7.4	4.2	-43%
Transporte Público	3.1	5.1	65%	5.3	8	51%	2.1	3.5	67%
Teléfono y Correo	0.9	2.4	171%	0.3	2	567%	1.1	2.3	109%
Esparcimiento y cultura	7.5	8.6	16%	3	3.5	17%	11	11.9	8%
Turismo	2.4	2.5	4%	0.6	0.5	-17%	4.7	4.6	-2%
Audio, TV, video	1.8	0.9	-49%	0.7	0.5	-29%	2.4	1.2	-50%
Servicios de esparcimiento	1.3	2.4	85%	0.4	1.2	200%	1.7	2.7	59%
Libros diarios y revistas	1.2	1.2	5%	0.7	0.7	0%	1.4	1.5	7%
Otros	0.8	1.6	100%	0.6	0.9	50%	0.8	1.7	113%
Educación	2.6	4.2	62%	2.1	2.3	10%	2.5	4.9	96%
Servicios	1.7	3.3	94%	1	1.3	30%	1.9	4.1	116%
Útiles	0.9	0.8	-11%	1.1	1	-9%	0.6	0.8	33%
Varios									
Cigarrillos	1.8	1.3	-26%	2.2	1.9	-14%	1.4	1	-29%
artículos de tocados	1.7	1.9	14%	2	2.5	25%	1.5	1.6	7%
servicios de cuidado personal	0.8	0.9	15%	0.5	0.5	0%	1.1	1	-9%
Ingresos	\$ 405	\$ 1202	197%	\$ 170	\$ 468	175%	\$ 786	\$ 2482	216%
Gastos	\$ 379	\$ 1008	166%	\$ 184	\$ 452	146%	\$ 675	\$ 1961	191%
Ahorro	\$ 26	\$ 194	649%	\$ -14	\$ 15	-212%	\$ 111	\$ 520	369%
Ahorrado /Ingresos	6%	16%	152%	-8%	3%	-140%	14%	21%	48%

¿mercado o estado?

por Inés Aguerrondo y
Alejandro Morduchowicz

El avance del proceso de globalización y la quiebra del Estado Benefactor ha puesto sobre el tapete el tema de la gerencia de las políticas públicas. Una de las caras que tuvo el Estado Benefactor fue la del Estado Educador. Ahora que el Estado Benefactor está decayendo, ¿debe entenderse también que debe desvanecerse el Estado Educador?

Esta es hoy, sin duda, una discusión de fondo que se plantea frente a la creciente demanda, en todos los países, por cambios sustantivos en la educación. La "sociedad del conocimiento" y la "sociedad de la información" reclaman nuevas competencias cognitivas de la población como base de la productividad sostenida y de una democracia estable.

Por esto, en la nueva sociedad, la pregunta acerca de cómo dar educación de calidad a todos es de suma actualidad, convoca a especialistas con diferentes perfiles y distintas perspectivas convergen en esta discusión.

Hay quienes creen que el desafío central está en cómo cambiar los aspectos sustantivos del sistema educativo (planes de estudio, métodos de enseñanza, formación de los docentes, condiciones de trabajo). Su defecto radica, habitualmente, en que descuidan las condiciones materiales que condicionan estos resultados.

Otros se centran en las condiciones materiales, con el argumento principal de la ineficiencia del manejo del sector.

En nuestro caso, más que en torno a la calidad -como ocurre en otros contextos-, el debate se ha centrado en torno a la eficiencia.

Se propone básicamente, como solución, cambiar el modelo de asignación de recursos, propiciando desde la descentralización (que llega hasta la "muni-

cipalización") hasta que cada padre pueda elegir la escuela de su hijo entregando un bono (voucher) que serviría de base de financiamiento. Se parte del supuesto de que la 'libre' elección de los padres 'premiaría' a las mejores escuelas, las cuales tendrían mejor presupuesto porque atraerían más alumnos. Se supone que las escuelas mejorarían su calidad porque tratarían de diferenciarse para conseguir más alumnos. Se trata, en fin, de introducir una lógica de mercado en el sector educativo financiando la demanda en lugar de la oferta. El argumento es, para unos, la poca calidad del servicio; otros le agregan la ineficiencia del gasto.

Por mayor mercado

En el debate se destacan algunos argumentos a favor y otros en contra. Entre los principales argumentos a favor de las propuestas -básicamente de la libre elección y el voucher- podemos señalar los siguientes:

Políticas de ese tipo mejorarían la calidad de la educación: en la medida en que entren en juego los mecanismos de oferta y demanda (por la matrícula y, por medio de esa vía, de los vouchers), las escuelas se verían forzadas a mejorar su oferta educativa con el consiguiente beneficio para el conjunto del sistema. En el largo plazo, sólo sobrevivirían las que han sido capaces de captar mayor cantidad de alumnos ofreciendo, en for-

ma simultánea, un servicio de mejor calidad.

Se considera que estas son propuestas equitativas respecto de los padres que ya envían a sus hijos a escuelas privadas aranceladas y que, por esos motivos, deben pagar dos veces por la educación (la cuota y los impuestos que financian a las familias que usan escuelas estatales).

Otro elemento de equidad estaría dado porque permitiría a los padres ejercer una verdadera opción por las escuelas (lo que no se permite legalmente en una gran cantidad de países donde la ubicación del hogar determina la escuela).

Según la propuesta originaria de Friedman (en la que las familias podían agregar, si quisieran, dinero a la cuota representada por el voucher para inscribirse en escuelas más caras), se incrementarían los recursos destinados a la educación. Esto sería así pues algunas familias, hoy en escuelas estatales, podrían adicionar dinero para acceder a escuelas cuyos aranceles les resultaban prohibitivos.

Principales objeciones

Se produciría una redistribución negativa. Los actuales usuarios de escuelas aranceladas disponen de ingreso suficiente para pagarlas y, en el nuevo esquema, es el Estado el que debe suplir esos montos.

Lo más probable es que no se incrementen los recursos totales -estatales y privados- destinados a la educación, y sólo se verificaría una reubicación de la matrícula. Es decir, los que concurrían a escuelas privadas pasarían a ser financiados por el Estado y los que asistían a escuelas estatales, podrían optar por escuelas de cualquier tipo de gestión pero con los mismos recursos estatales que antes, ahora distribuidos por medio de los vouchers. En el mejor de los casos, los recursos totales permanecerían inalterados.

Las escuelas no son empresas y su objetivo no es la maximización de beneficios. Más aún, sabemos que no siempre los docentes quieren más chicos en sus aulas (situación que fomentaría este tipo de propuestas). Por otra parte, el modelo no propone incentivos a los docentes para que puedan y quieran captar más alumnos.

Las escuelas tienen una capacidad edilicia limitada y aún no está probada en forma categórica la existencia de economías de escala en el sistema educativo (las escuelas estatales no abren sucursales y, justamente, uno de los problemas de los intentos de replicar las características de las "escuelas eficaces" a otras que no lo son, es la dificultad de reproducir las experiencias exitosas). Que la escuela exitosa pueda abrir sucursales con iguales proyectos a los suyos para continuar captando una mayor demanda sería contradictorio con los corolarios de los autores defensores del voucher. En forma más directa, las escuelas no son Mc Donalds en los que el consumidor tiene garantías de que el servicio ofrecido es el mismo en Buenos Aires, Nueva York o Burundi.

Otro punto es el tema escuela pública vs. escuela privada. Distintos estudios basados en resultados de pruebas de aprendizaje que comparan entre escuelas privadas y estatales, y las investigaciones realizadas en aquellos sistemas donde se introdujeron reformas de características semejantes a las que nos estamos refiriendo, no arrojan los resultados concluyentes previstos por sus promotores. Según las evaluacio-

nes anuales que desarrolla el equipo de la Universidad de Madison, la experiencia más importante hoy en vigencia en USA -la del Milwaukee en el Estado de Wisconsin- no ha mostrado mejores resultados que las escuelas cuyo servicio es provisto y financiado por el estado. En última instancia, las diferencias -en aquellos lugares donde sí se manifiestan- no son de una magnitud que permita concluir que los beneficios de las reformas estructurales propugnadas sean superiores a los costos que ellas implican.

También parece haber un "efecto tiempo" que afecta la relación costo-beneficio. Por ejemplo, según un estudio reciente de Moura-Castro y Carnoy para el caso de Chile, los diferentes resultados de aprendizaje se explican hoy más por las diferencias de nivel socioeconómico inicial de los alumnos que por el tipo de escuela a que concurren (municipales, particulares subsidiadas y particulares). Por otro lado, las municipales han tenido que recurrir al financiamiento adicional de sus municipios (más allá de lo que les correspondería en función de su matrícula) debido a que la población que atienden es insuficiente para sostener la propia nómina salarial docente.

Es dudoso que esté presente la soberanía del consumidor por la que abogan muchos reformistas. La diferenciación y diversificación de los servicios continuaría dependiendo más de la Oferta que de la Demanda educativa. En los casos de efectividad de las escuelas privadas, que se suelen citar en la literatura norteamericana, la libertad de elección se opera en la órbita de la toma de decisiones de asignación de recursos a nivel microeducativo -es decir, en la esfera de la producción del servicio- y no en la demanda -los consumidores-Naturalmente, el funcionamiento de las escuelas en un contexto de mercado no escaparía a una característica del sistema capitalista en el que "la producción no sólo crea objetos para los sujetos sino sujetos para los objetos" (Marx, 1984).

Las propuestas de mercantilización educativa ignoran u omiten que, a lo su-

mo, el sistema educativo podría incorporar elementos de naturaleza semi competitiva; pero nunca de competencia perfecta. Esto es esencialmente así porque no se dispone, en forma completa, de la información sobre las escuelas. Y, aunque así fuera, no todos los padres, por su propio nivel ni calidad de instrucción, conocen cómo utilizarla y aprovecharla para elegir para sus hijos. Además la mejor obtención, y utilización, de información no es sólo función de la educación recibida sino del nivel socioeconómico al que se pertenece. El reciente ejemplo de la escuela de Olivos, que pasa las preguntas de las pruebas de aprendizaje a los chicos para calificarse como buena, es un ejemplo de los riesgos de la mercantilización.

Esto último deriva en la posibilidad de profundizar la segmentación e inequidad del sistema educativo que se pretende revertir. Los padres con mayores posibilidades respecto a la información sobre las mejores escuelas estarían en ventaja respecto de aquellos que no cuentan con ese capital socio económico cultural. Se produciría así, un círculo vicioso en el que las escuelas eficaces atraerían permanentemente una mayor cantidad de alumnos y las de menor calidad, los perderían continuamente. Como consecuencia, dado que a mayor matrícula, más dinero para las escuelas, las primeras dispondrían de más recursos para mejorar su oferta (en todo sentido, docente, equipamiento, material didáctico, etc.) en tanto que las otras no sólo no tendrían esa posibilidad sino que ingresarían en un proceso de deterioro.

El caso argentino

En nuestro país, desde hace cinco años, existe información sobre los resultados de aprendizaje de alumnos de primaria y secundaria que se pueden introducir como elementos en esta discusión.

Tal como se presenta habitualmente la información (cuadros consolidados por provincia, abiertos según gestión estatal y privada) la lectura y extrapolación de las ideas a nuestro caso sería defec-

Políticas educativas: mercado o estado?

tuosa por varios motivos concurrentes:

a) habría que medir cuál es el valor agregado por cada escuela. Esto es, lo que aporta en el aprendizaje cada una de ellas a los conocimientos, etc. que tenía cada chico antes de incorporarse a ese establecimiento.

b) correspondería comparar el cambio –si es que existe– en los resultados en las escuelas que antes habían sido de gestión estatal o sin subsidios y ahora son privadas o financiadas por medio de vouchers respecto de su situación antes del cambio o con relación a otras escuelas puramente estatales.

c) otro elemento que tiñe la comparabilidad es que las regulaciones para uno y otro tipo de gestión, sobre todo en nuestro país, difieren en puntos señalados como de incidencia medular en la calidad de la educación impartida por una escuela. Nos estamos refiriendo a la flexibilidad en la organización institucional (no sólo el clásico estudio de Chubb y Moe resaltan este aspecto sino que forma parte esencial del sustento a estas propuestas). Un claro ejemplo de ello es la posibilidad de que los establecimientos de gestión privada pueden elegir y constituir su propio equipo docente; situación que no se verifica en las de gestión estatal. Suele señalarse que ello es así para evitar discrecionalidad por parte de los directores respecto de la selección y estabilidad de su personal. Pero las escuelas privadas sí gozan de ese privilegio y de lo que se trataría no es de quitárselo sino extenderlo al universo de establecimientos. Aún más, suele omitirse en la contra argumentación que las escuelas que gozan de un 100% de subsidios estatales a su nómina salarial también tienen esta potestad. Y, al menos en lo que atañe al financiamiento de sus gastos en personal –que representan más del 90% de los gastos de escuelas de este tipo–, el hecho económico es exactamente el mismo pero el tratamiento regulatorio es completamente distinto.

Algunos defensores de la mercantilización sugieren la introducción de regulaciones que compensen los problemas de equidad. No obstante, debemos señalar que a mayor cantidad de normas y definición de sus alcances, etc., el siste-

ma se iría tornando no sólo más costoso (si efectivamente se desea controlar su cumplimiento), sino en uno de menores opciones, con lo cual se vería limitada la posibilidad de diferenciar a las escuelas que era lo que se pretendía alcanzar.

¿ Se puede hablar seriamente, – aún en términos generales – de un "mercado educativo"? No existe, por la naturaleza misma del servicio a prestar, ni la posibilidad de competencia (¿o el Estado va a abrir varias escuelas en el mismo barrio o en las zonas rurales para que los padres puedan elegir?) ni la posibilidad de transparencia informativa (¿o los padres –aún los profesionales– están habilitados para discutir los aspectos técnicos de la educación que les permitan elegir con pertinencia?).

Ello no significa que no deban introducirse condiciones, como de hecho se está haciendo desde hace seis años en la educación argentina, que generen:

- n un nivel mayor de autonomía en las decisiones de las escuelas

- n exigencias de mayor responsabilidad por los resultados de aprendizaje de los chicos (aún y sobre todo los que tienen mayores dificultades)

- n nuevas condiciones de trabajo de los docentes a través de la modernización del Estatuto del Docente que ya lleva más de 30 años de vigencia. Este es el caso de algunas provincias donde se ha venido trabajando el tema de incentivos a procesos, como la Escuela Creativa en Mendoza, o del propio Plan Social Educativo del Ministerio de Cultura y Educación nacional que ha venido desarrollando en los últimos años experiencias sobre incentivos por resultados.

Una cosa es introducir desde el Estado mecanismos de competencia entre las escuelas; a través de sistemas de incentivos para que se esfuercen en incorporar y retener matrícula (cosa que sería deseable) y otra cosa muy distinta, es mercantilizar el sistema educativo.

El núcleo del debate

Finalmente, de lo que se trata en última instancia es de colocar en la agenda pública la discusión sobre el rol del Estado en la educación de nuestro tiempo: ¿mero administrador o proponente

de cambios muy profundos? ¿la intervención gubernamental es necesaria para garantizar la equidad o el mercado es un mecanismo idóneo para ello?

Es obvio –como se dice en un artículo sobre el libro de Llach (Observatorio N°1) – que "es necesario entonces rediseñar las políticas públicas para lograr una mayor responsabilidad de las personas en los servicios sociales".

Lo que no creemos es que "esto se logra a través de depositar en los consumidores de los servicios sociales el poder de decisión sobre la provisión de estos servicios" fundamentalmente porque la supuesta transferencia del poder a los padres no impediría la presencia de mecanismos de "corruptela" (Llach sic) ya que el Estado seguiría siendo el mismo y la posibilidad de esas 'ineficiencias' seguiría siendo la misma.

La decadencia del Estado Benefactor abrió espacio para avances diversos. Experiencias como la de municipalización de Chile muestran a esta altura que no se trata de menos Estado, sino de otro Estado. Un Estado pequeño pero fuerte, profesionalizado, capaz de fijar estándares y obligar a respetarlos, un Estado regulador que pueda exigir que se compensen las diferencias y se atienda con equidad a todos los sectores de la población en resguardo del bien común. Un Estado descentralizado, que gerencie con transparencia y eficiencia.

Nos quedaríamos en la mitad del camino si no abrimos una discusión seria sobre estos temas. El problema no es qué mecanismo de financiamiento sino que –cualquiera sea la forma en que se financie la educación– este modelo de educación ya no sirve. Se necesita un Estado que proponga y gestione la transformación.

Desde hace seis años estamos en la senda del cambio, que debe continuar y ser profundizado. El esfuerzo debe ser, entonces, cómo se incluye a toda la sociedad en un nuevo contrato educativo que no exima a la escuela de los resultados que debe lograr y que reclame al Estado las garantías y la eficiencia con que debe gerenciar.

Estado y Sociedad Civil:

Una relación difícil

por Beatriz Orłowski y
Guillermo Mayer

La necesidad de involucrar activamente a los destinatarios, no como receptores de las decisiones de los otros, sino como actores intervinientes en los procesos de su propio desarrollo, debiera ser la premisa de una política que pretenda encontrar soluciones al fenómeno de la exclusión social.

El accionar del Estado se materializa a través de los gobiernos que llevan adelante políticas concretas mientras la Sociedad Civil lo hace a través de las Organizaciones.

En el campo de la política social, el camino transitado fue generalmente paralelo, cuando no de enfrentamiento. Su signo fue la frustración, la desconfianza, la utilización mutua. El desarrollo de acciones comunes, no ha sido fácil de instrumentar.

Estas líneas intentan aportar a la superación de lo que, a primera vista, parece una situación de difícil salida.

Un nuevo Sector

La aparición en el escenario político y social de instituciones privadas con fines públicos, lejos de expresar una contradicción, señala una fuerte voluntad de cambio.

Ya, a principios de siglo, se hablaba de la importancia de los grupos secundarios o entidades intermedias como un contrapeso al aislamiento de cada hombre con respecto a sus semejantes

Si bien esta práctica, puede considerarse poco novedosa en términos históricos, adquiere características diferenciales a la luz de los procesos y los fenómenos sociales de las últimas décadas.

La complejización de las sociedades modernas ha llevado a la disolución de los vínculos sociales, de las

identidades y de las formas de relación tradicionales. La mayor centralización de los estados modernos provocó mayor pérdida de solidaridad social.

La transformación de las formas de producción del capitalismo avanzado, el fracaso de la utopía liberal - que veía en los mecanismos del mercado la fuente de bienestar para toda la humanidad- y la retracción de los Estados en la provisión de bienes públicos, han dado una nueva morfología a lo social lo que exige una nueva dinámica en la organización de sus demandas.

En los últimos treinta años, la aparición de movimientos, ecologistas, de derechos humanos, de cooperantes voluntarios, de asociaciones de consumidores, de grupos de promoción comunitaria, ONGs y muchos otros, caracterizados no sólo por su grado de cohesión, sino también por su capacidad para fijar objetivos comunes y alianzas estratégicas, nos hablan de un tipo de racionalidad capaz de ensayar soluciones alternativas.

El llamado Tercer Sector, compuesto por organizaciones sociales que se definen a sí mismas como "No Gubernamentales y Sin Fines de Lucro", buscando diferenciarse tanto del Estado como del mercado, conlleva, además de una práctica novedosa de intervención social, una concepción diferente de los roles y funciones del propio Estado y de la Sociedad.

Un nuevo esquema de relación

La cuestión que aquí nos ocupa es señalar algunas tendencias en el nuevo esquema de relaciones, que se traduce en un modelo donde la Sociedad Civil surge como custodio y proveedor de bienes sociales frente a un Estado que deja de ser único garante del Bien Común y abastecedor exclusivo de los servicios públicos.

Algunos autores y muchas ONGs, coinciden en que la tradicional oposición entre iniciativa privada e intervención estatal ha sido superada -al menos en el campo de lo social- por un modelo de cooperación. Sin embargo, una vez aceptado este hecho, es necesario fijar los términos de dicha cooperación, o lo que es lo mismo delimitar la integración y fijar los límites de la participación.

Es en este marco donde pueden identificarse dos posiciones extremas y aparentemente divergentes. La primera fija una distribución de roles donde el Estado es el proveedor de fondos y las Organizaciones, de servicios. La segunda ve a las Organizaciones, únicamente, como efectoras de programas sociales. Ambas posturas, aunque fundamentan juicios diferentes respecto de los roles y funciones de cada uno de los actores intervinientes, coinciden en cierta concepción acrítica de la problemática social, tanto por considerarla co-

Estado y Sociedad Civil: una relación difícil

mo una cuestión técnica como por no reconocer a los sectores de menores recursos como un actor válido en la gestión de las políticas sociales.

Pero si nuestra meta es una sociedad capaz de incluir a todos sus miembros en la dinámica social, estamos hablando de una comunidad organizada, en la que la promoción y el fortalecimiento de la organización de los sectores de menores recursos es la única garantía del cumplimiento de los objetivos de la integración deseada.

La construcción de alternativas efectivas en el combate contra la pobreza hace indispensable el reconocimiento de las Organizaciones de Base como sujetos activos en el desarrollo de dichas políticas sociales.

Y el Tercer Sector será representativo de una sociedad civil organizada en la medida en que se constituyan instancias que contemplen la representación efectiva de Organizaciones de Apoyo y de Organizaciones de Base, como dos actores diferentes con funciones específicas y complementarias.

Una vuelta de tuerca

La presencia activa de un Tercer Sector en Argentina puede estar referida a un cambio sólo de índole metodológica en la forma de implementación de los programas sociales, o bien, puede llevarnos a ensayar nuevas formas de concebir y determinar el modelo societal que estamos construyendo.

En uno u otro caso, si bien muchos de los cambios producidos ha-

cia el interior de nuestra sociedad pueden considerarse como de tránsito, es difícil imaginar que permitan el retorno a modelos donde la intervención estatal por sí sola garantice la materialización de los derechos de la ciudadanía y el restablecimiento de las condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas.

Nuestra convicción es que resulta posible encuadrar la cooperación en un marco de acciones complementarias en el que se reconozca al Estado como la autoridad política que interviene en la resolución de los conflictos sociales; al mercado como ámbito de inserción individual; y al Sector de las Organizaciones de la Comunidad como actor necesario para contribuir a encontrar soluciones estructurales al fenómeno de la pobreza, que superen la política de paliativos sobre sus efectos.

A modo de propuesta

Creemos necesario establecer algunas responsabilidades, e instrumentos, del Estado que hagan posible este nuevo marco de relación con la Sociedad Civil:

- n Definir la agenda social que garantice reglas claras, sin dobles discursos, para el conjunto de la sociedad.
- n Generar los espacios de relacionamiento de los diferentes actores garantizando la inclusión de todos.
- n Asignar los recursos técnicos y financieros que posibiliten el fortalecimiento del sector social.

- n Reconocer, en la relación, la autonomía de las partes y valorizar las diferentes identidades.
- n Democratizar el acceso a la información, fundamentalmente sobre la oferta social.
- n Difundir las actividades del Sector hacia el espacio de lo público, legitimando su accionar.

Las herramientas que garantizan esta política de relación serán:

- n Espacios institucionales abiertos a las Organizaciones donde éstas puedan relacionarse horizontalmente, además de acercar al Estado las señales necesarias que alerten sobre los problemas detectados en la sociedad de manera temprana.
- n Líneas de fortalecimiento del sector, con contenidos específicos, recreando los saberes existentes.
- n Programas sociales promocionales que contengan criterios de participación desde el diseño mismo, donde la creatividad y lo local sean valorados.

Ascender un peldaño más en la eficacia de las políticas sociales. implica un Estado que asume responsablemente una relación nueva con la Sociedad Civil, garantiza espacios y recursos, y define prioridades. Por otro lado, ello exigirá una Sociedad Civil fortalecida, con capacidad propositiva, en su aporte responsable a la resolución de los problemas de la comunidad.

Observatorio Social

comprender mejor para hacer
mejor