

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas

REG. 366
CUT. 852
BIBLIOTECA - FLACSO

© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

| | |
|---|---|
| PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN | 7 |
|---|---|

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

| | |
|---|----|
| DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN | 13 |
| DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN..... | 16 |
| DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO | 21 |
| DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA..... | 25 |
| DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES | 29 |

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

| | |
|---|----|
| PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA..... | 35 |
| <i>Rolando Franco</i> | |
| LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia | 59 |
| <i>Eduardo Bustelo</i> | |
| EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–..... | 71 |
| <i>Gabriele Quinti</i> | |

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Schteingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIO DE PAÍSES

| | |
|---|-----|
| LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS | 295 |
| <i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i> | |
| EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA? | 319 |
| <i>Carlos Sojo</i> | |
| POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ... | 335 |
| <i>Mario Lungo</i> | |
| EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE | 358 |
| <i>Carlos Briones</i> | |
| FAMILIA Y POBREZA EN CUBA | 379 |
| <i>María del Carmen Zabala</i> | |
| HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES | 412 |
| <i>Luis Barriga Ayala</i> | |
| POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO | 419 |
| <i>Sara Gordon</i> | |
| SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO | 446 |
| <i>John Schaechter</i> | |

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

| | |
|--|-----|
| CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ... | 467 |
| DE LOS AUTORES | 471 |

IV

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS

JORGE CARPIO
IRENE NOVACOVSKY

El objetivo de este documento es presentar algunas reflexiones alrededor de los problemas que plantea la construcción de una nueva institucionalidad pública de lo social, a partir de los cambios producidos en los últimos años en la configuración de la sociedad y en su dinámica de funcionamiento, como resultado del proceso de modernización económica y de reforma del Estado realizados en Argentina en esta década.

Como no podía ser de otra manera estas reflexiones se limitan al caso argentino, en tanto que hacerlas extensivas a otros países de la Región, escapa totalmente a nuestras posibilidades.

Desde los primeros años de los noventa, Argentina ha realizado profundas transformaciones en su economía, clausurando el ciclo de acumulación relativamente cerrado y articulado alrededor del Estado, con el comienzo de un nuevo ciclo basado en la apertura económica y centrado en el mercado. Entre otros aspectos, la profundidad de estas transformaciones ha significado redefinir el papel del Estado en la sociedad y la economía y el carácter de las articulaciones entre las esferas de lo público y lo privado, provocando modificaciones importantes en los posicionamientos y en las prácticas políticas, sociales y económicas de los distintos actores y grupos sociales, así como en los sistemas de valores, creencias y expectativas de la población del país.

Las condiciones del contexto internacional y el generalizado consenso a favor de las reformas, por parte de la mayoría de la población y de las fuerzas políticas, permiten suponer que muchos de los aspectos centrales de las mismas son por ahora irreversibles y definen el marco para pensar las alternativas de ordenamiento social que el país pueda darse en el futuro.

Como todo parece indicarlo, estamos asistiendo a una etapa de renovación profunda del capitalismo, que esta dando inicio a un nuevo ciclo de acumulación a escala mundial.

Si cada etapa histórica tiene algunos rasgos centrales que la definen y le dan unidad, es muy posible que la que estamos iniciando se caracterice por

la centralidad del papel del Mercado en la organización y el funcionamiento de las economías. Sin embargo, aun cuando en esta etapa los países puedan compartir esa característica común en la organización de sus economías, la experiencia histórica nos permite suponer el progresivo desarrollo de diferentes formas de resolver las relaciones de la dinámica económica con la Sociedad y el Estado.

La historia del capitalismo es la mejor demostración de la variedad de formas y modelos que ha sido capaz de adoptar en cada etapa y coyuntura histórica, para acomodarse funcionalmente a las particularidades nacionales. Basta recordar al respecto las diferencias entre el capitalismo renano y el anglo sajón, (M. Albert. 1992) adoptadas en Europa y Estados Unidos en el período de auge de las políticas de corte keynesiano. Este reconocimiento es que ha hecho posible identificar a la diversidad, como uno de los secretos de la vitalidad del capitalismo que le permite proyectarse hacia el futuro.

Esa perspectiva es especialmente importante en estas circunstancias, en las cuales la modernización casi compulsiva de las economías y los mercados, parecen estar destruyendo las especificidades culturales e históricas de cada país y pueden llevarnos a aceptar la idea reduccionista de un «único camino posible» para la organización futura de nuestras sociedades. Muy por el contrario, lo predecible es esperar que a medida que se asiente y madure el proceso de modernización, la estabilidad del mismo va a depender en forma directa de la posibilidad de que cada país contribuya desde sus experiencias y especificidades sociales, culturales y económicas a definir el perfil de la sociedad globalizada del próximo milenio. (Alain Touraine, Argentina -1996-).

A partir de esos antecedentes, las transformaciones realizadas en el país deben interpretarse como la apertura de un proceso abierto en varias direcciones, y en el cual el país va a tener que resolver las formas finales que decida adoptar para la organización de la sociedad y la economía y participar creadoramente en el proceso de globalización .

Este documento recoge algunas reflexiones con que se pretende aportar al debate de estos temas, que sin lugar a dudas forman parte de la agenda social de este fin de siglo.

La presentación está organizada en dos partes. En la primera se analizan el impacto de las transformaciones económicas en la estructura social y en sistema institucional de políticas sociales públicas de Argentina, para plantear la necesidad de acompañar esas reformas con un nuevo paradigma institucional de políticas sociales. En la segunda parte se presenta el Sistema Integrado de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, como ejemplo de una experiencia de la nueva institucionalidad pública de lo social que se pretende construir en el país.

LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS EN LA ARGENTINA

Las condiciones previas

Durante el Gobierno peronista (1945/55) la Argentina logró algunos avances importantes en los principales indicadores de crecimiento económico y desarrollo social, que le permitieron posicionarse entre los pocos países de la Región que para entonces se caracterizaron por poseer una estructura social relativamente integrada y homogénea.

Como país de industrialización temprana y con oferta relativamente escasa de mano de obra, en comparación con otros países del continente, la adopción del modelo de sustitución de importaciones, en un contexto internacional favorable, creó condiciones para un acelerado proceso de crecimiento de la economía urbana, con mercados de trabajo fuertemente institucionalizados, apoyados en la generalización del sindicalismo, en una legislación laboral protectora y en el desarrollo de la administración del trabajo por parte del Estado.

A partir de esas condiciones, el mercado de trabajo se constituyó en la base de los mecanismos de integración social de la población, convirtiendo al empleo en la puerta de acceso a la participación en la actividad productiva y en los sistemas institucionales para la participación y el ejercicio de la ciudadanía, social y política.

Si bien ya desde los primeros años de la década de los sesenta el modelo mostraba síntomas claros de progresivo agotamiento, entró en su crisis final durante los ochenta, desencadenando fuertes tendencias desestructuradoras del orden social, que afectaron con particular énfasis las bases mismas del sistema integrador, al poner en crisis el mercado de trabajo y el edificio de participación y protección social construido sobre aquel.

En ese período el impacto de esa crisis se tradujo en la caída de la salarización y la desindustrialización del empleo, en la terciarización de las ocupaciones y la disminución del empleo, especialmente en los grandes establecimientos, en el aumento del cuentapropismo y el crecimiento de la ocupación en la pequeña y microempresa, principalmente informal. (Carpio, J. Orsari, A. 1989).

Simultáneamente crecieron el desempleo abierto y el subempleo, con cambios significativos en su composición y duración y se incrementaron el empleo precario, la informalidad y las «ocupaciones de refugio».

Sumadas a estas tendencias de evolución del mercado laboral, se profundizó la apertura y dispersión del abanico salarial, con distancias significativas en las remuneraciones del trabajo por sector, rama y tamaño de estableci-

miento, que motorizaron la fragmentación de la oferta y la segmentación de los mercados ocupacionales. (Becaria, L. Orsati, A. 1985 Palomino, H. 1985. Cortez, R. 1992).

Como resultado de estas condiciones se resintieron fuertemente los servicios sociales y la redistribución social ejercida por el Estado, financiados en su mayor parte por aportes patronales y las contribuciones de la masa salarial. Los sistemas de seguridad social —salud y jubilaciones— fueron afectados estructuralmente en su capacidad operativa por la fuerte evasión de los empresarios sobre las contribuciones del salario, por la disminución del número de aportantes y la caída de los ingresos del trabajo. (Marshall, A. 1988).

La suma de estos factores provocaron la crisis de las instituciones del Estado Benefactor y el retiro progresivo del Estado de sus funciones niveladoras, con sus efectos en el deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población y la ampliación y diversificación de las situaciones de pobreza y desestructuración social.

Como efecto de estos procesos se acentuaron las diferencias entre los distintos grupos sociales, profundizando las desigualdades en el acceso al empleo, a los ingresos y a la seguridad social, modificando la estructura social con corrimientos hacia los extremos de diferentes grupos y sectores, la fragmentación de las capas medias y bajas y el empobrecimiento generalizado de la población. (Minujín, A. 1992).

La situación social en los noventa

En los noventa, Argentina inició la transformación de su economía con la aplicación de un conjunto de medidas —privatización de las empresas públicas, apertura de la economía, liberación de los precios de los diferentes mercados, ajuste y saneamiento fiscal, reforma administrativa del sistema tributario—, destinadas a centrar la actividad económica alrededor del mercado.

Como ocurrió en otros países que aplicaron programas similares de ajuste y estabilización económica, los resultados iniciales de esas medidas posibilitaron el control de la inflación y un fuerte crecimiento del PBI, el incremento de la productividad, del empleo y el aumento de los recursos fiscales, con una disminución considerable de la pobreza y mejoras importantes en los niveles de distribución del ingreso que favorecieron especialmente a los estratos sociales medios y más bajos.

Entre 1991 y 1994 el PBI creció 23%, se incrementó el empleo en un 4% y la pobreza disminuyó del 25 % al 17%. En ese mismo período la inflación cayó desde el 1000% anual, alcanzado en 1989, al 3%. Aun cuando la buena performance de la economía y particularmente el control de la inflación repercutie-

ron favorablemente en mejorar la situación del mercado laboral y los niveles de pobreza, el comportamiento posterior de estos indicadores como resultado de la caída del crecimiento del PBI provocada por impacto del efecto tequila, puso rápidamente de manifiesto los graves problemas estructurales del mercado de trabajo del país y las insuficiencias de las políticas adoptadas para solucionarlos. Durante 1995, en pleno efecto tequila, el PBI cayó un 4.4, el desempleo creció hasta alcanzar niveles del 18%, sin precedentes históricos en el país, la pobreza volvió nuevamente a aumentar, afectando a los hogares de las capas medias y bajas, con la caída de los ingresos familiares, el incremento de la precariedad y de la desocupación, particularmente de los jefes de hogar y de los jóvenes que procuran acceder al empleo para compensar el deterioro en los ingresos de los hogares. (Tokman, V. 1996. Becaria y Lopez. 1996).

Como resultado de esa situación, el panorama social de los noventa expresa la conflictividad propia de una época de cambio que arrastra un comprometido y prolongado déficit estructural.

Por un lado, es el resultado de las tendencias que desde hace más de una década operan en la desarticulación del orden social construido a partir del modelo de industrialización anterior. Por otro lado, expresa los impactos sociales de las políticas de reconversión económica y de reforma del Estado aplicadas en forma más reciente para inaugurar la transición a una economía de mercado abierto.

La combinación de estos factores ha colocado en la superficie de la sociedad, las fracturas y los reajustes de las distintas clases y grupos sociales afectados diferencialmente por esos procesos, según las características de su posicionamiento social y sus capacidades para adaptarse favorablemente a los cambios producidos.

Esta situación parece estar dando curso a la configuración de una sociedad compleja y heterogénea, con fuertes tendencias a la desigualdad, a la generación de nuevas formas de pobreza y a la diferenciación social, económica y cultural de distintos grupos y sectores.

Un elemento central para captar la lógica de esos procesos son los cambios que se vienen produciendo en el mercado de trabajo, afectado por graves desajustes en los niveles y condiciones del empleo por el efecto combinado de las políticas de modernización y las distorsiones acumuladas en décadas anteriores en su composición y funcionamiento.

Entre esos cambios se pueden destacar como los más relevantes: El considerable aumento del volumen de la fuerza de trabajo, particularmente en el área del Gran Buenos Aires y el crecimiento del desempleo abierto y el subempleo.

Por una parte, el incremento de las tasas de actividad de la población, que elevó la oferta de empleo a niveles superiores a los registrados anteriormente en el mercado ocupacional, fue en gran parte protagonizado por el

segmento femenino, que buscó compensar la pérdida de ingresos ocasionada por el desempleo de los jefes de hogar varones. Por otra parte, el crecimiento de los niveles de subutilización laboral, por desempleo abierto y subempleo es el resultado de la combinación de diferentes factores, entre los que se cuentan el incremento ya señalado de la oferta de trabajo, a la que se agregó la pérdida de puestos de trabajo por efecto de la apertura económica, en los establecimientos medianos y más chicos y por los programas de racionalización y ajuste aplicados por las empresas privatizadas y algunos organismos del sector público.

Paralelamente, los programas de reconversión productiva aplicados por las empresas más grandes para incrementar la productividad, a partir de la modernización tecnológica con poca expansión de los planteles laborales —debido entre otros aspectos al incremento del precio relativo de la mano de obra y a la rigidez de la legislación laboral para alentar la creación de empleos—, fueron factores que en su conjunto limitaron fuertemente la capacidad de la economía para generar los empleos necesarios para absorber el crecimiento de la oferta y compensar la pérdidas de los puestos de trabajo provocados por las políticas aplicadas. (Min. Trabajo, 1996, Becaria, 1996).

Sumadas a esta combinación de factores, la estabilización de la economía tuvo como efecto transparentar los graves problemas ocupacionales acumulados a lo largo de más de una década en el mercado de trabajo y en alguna medida ocultos o postergados en su resolución por el espejismo inflacionario.

Muchos de estos problemas, como el desempleo oculto, el sobrempleo público y en el sector privado, la obsolescencia de calificaciones laborales, entre otros, emergieron rápidamente a la superficie por efectos de las medidas de control de la inflación, incrementando fuertemente los niveles de crecimiento del desempleo abierto y del subempleo. (SIEMPRO, 1996).

Adicionalmente, las medidas adoptadas para la desregulación del mercado laboral han colaborado en ampliar las diferenciaciones por ingresos y condiciones laborales, según la productividad del puesto de trabajo en la rama, el sector, la calificación o el tamaño de establecimiento, ampliando la brecha que separa a los ocupados según las condiciones y características de su inserción laboral.

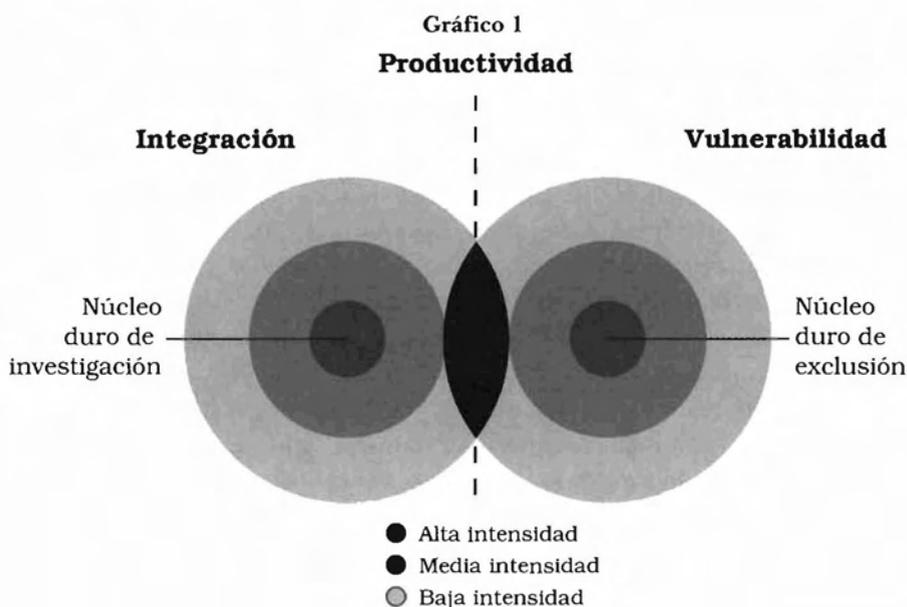
El conjunto de estas condiciones de funcionamiento del mercado laboral, han favorecido el crecimiento del trabajo eventual y la precarización del empleo para un amplio sector de ocupados. En ese mismo orden los cambios en los perfiles de la demanda han tenido como efecto profundizar los límites que dividen y separan a la población ocupada de la no ocupada según sus atributos personales de edad, sexo, educación, calificaciones y capital social, ampliando las barreras que limitan el acceso al empleo a los más pobres y menos calificados.

Considerando esas situaciones, los procesos que afectan las condiciones de participación en el mercado de trabajo han afectado en forma directa el perfil de la estructura social, habida cuenta la íntima correspondencia existente entre las características de la inserción de la población en las actividades económicas y su posición en la estructura social.

Como es sabido para la gran mayoría de la población el empleo constituye la principal fuente de ingresos y representa el vínculo prioritario de pertenencia y participación en el colectivo social. A partir de esa característica la inserción ocupacional se constituye en la base de los vínculos que forman la trama del tejido social y definen su fortaleza integradora. (Alvarez, F. 1995. Castel, 1995).

Para esa gran mayoría, las características de la inserción ocupacional determinan la naturaleza y condiciones del posicionamiento social, las posibilidades de satisfacción de necesidades esenciales y de participación social y política en la vida ciudadana. Más aun, como lo han demostrado diferentes estudios al respecto, las condiciones de participación en la actividad económica influyen decisivamente en la estructura y composición de los hogares y determinan las características que asumen la evolución de los ciclos vitales de sus miembros. (Ponce, A. 1985).

Por esas razones la degradación de los vínculos laborales de la población cuestiona seriamente la capacidad integradora de la sociedad y pueden dar origen a procesos de disolución o ruptura del tejido social que generalmente pueden desembocar en la exclusión o separación de los grupos o sectores afectados por esas condiciones.



¿Hacia una sociedad dual?

Argentina, al igual que muchos otros países del continente, ha definido el camino para la modernización de su economía, poniendo al Mercado como eje articulador del funcionamiento del sistema económico y de la producción de riqueza... En un mundo que marcha aceleradamente a la globalización de la sociedad y los mercados, el país enfrenta el reto de definir una nueva articulación en una economía mundial dominada por la alta productividad y la competencia.

Aceptar el desafío supone afrontar los riesgos y ventajas que impone la participación en el nuevo paradigma social y productivo. Este ha desestructurado las formas habituales de producir y las condiciones de participación de la población en las actividades económicas, imponiendo ritmos, destrezas y calificaciones cada vez más selectivas, que amenazan «dejar afuera» a amplios sectores de la población no preparados para adecuarse a esas prácticas.

La nueva productividad, y los sistemas de códigos, transacciones y valores construidos en su entorno, han establecido un hiato de diferenciación en el sistema productivo global, que divide y separa a la población y a las empresas, articuladas a los núcleos de productividad internacionalizada, de aquellas otras empresas y sectores de la población que permanecen al margen de los núcleos de productividad modernizadora, por incompetencias o limitaciones, a veces estructurales.

Como resultado de estos procesos, se empiezan a perfilar en la estructura social, dos esferas diferenciadas de integración de la población, separadas por la calidad y fortaleza de los vínculos de participación de sus miembros, tanto en la actividad productiva como en los sistemas de integración social, política y cultural

Por un lado las reformas realizadas en el país, para emprender la transición a la economía de mercado, han generado como anteriormente se señaló, nuevas situaciones de vulnerabilidad para un sector creciente de la población, debilitando sus vínculos de integración social y económica con el colectivo social de pertenencia, por efecto del deterioro de las condiciones ocupacionales y de sus posibilidades de acceso al ingreso.

Simultáneamente para otro sector importante de la población, vinculado con la esfera de modernidad social y productiva, desarrollada al impulso de los procesos de rearticulación de la economía del país con el mercado internacional, las reformas se han traducido en mejoras significativas en su situación de empleo, de ingresos y de condiciones generales de vida, en gran medida equiparables a la de los estratos internacionalizados de los diferentes países.

Esta situación, que atraviesa, separa y fragmenta a las distintas clases, grupos y sectores sociales, apunta a configurar una sociedad heterogénea y diferenciada en “ciudadanos plenos” y “ciudadanos de baja intensidad”, a partir de las condiciones de participación social de sus miembros en una u otra esfera de integración.

A partir de esas condiciones, la sociedad parece funcionar a dos velocidades, según se trate de la esfera de la vulnerabilidad o de la de integración. Un sector de la población participa y funciona al ritmo de la productividad internacional, en la producción y circulación de bienes y servicios, materiales, simbólicos y financieros, que caracterizan la globalización de la sociedad y los mercados. A su lado, otro sector de la población funciona al ritmo impuesto por la baja productividad que caracteriza las actividades que permanecen al margen de esos procesos.

Alrededor de cada una de estas estructuras se configuran sistemas de intereses, de valores y creencias que organizan «culturas» y «espacios» diferenciados que definen las distintas formas de vivir, producir, trabajar, y morir de los miembros de una u otra esfera o sector de la sociedad.

Con una morfología social fracturada por el hiato de productividad que las separa en dos esferas de pertenencia, diferenciadas por la calidad y fortaleza de sus vínculos integradores, se torna necesario redefinir las orientaciones y los contenidos de las políticas de integración social, que deberían aplicarse para garantizar la construcción de condiciones eficaces de ejercicio de la ciudadanía para toda la población.

Un nuevo pacto social

En su momento, el sistema institucional de políticas sociales públicas construido en clave keynesiana, operó como un mecanismo privilegiado de integración social y política de la población. El desempeño, relativamente eficaz, de sus funciones socialmente niveladoras y redistributivas, abrió el camino para la construcción de la ciudadanía social a la mayoría de la población. (Cotarelo, R. 1990).

Los regímenes de salario negociados colectivamente entre patrones y trabajadores, el salario familiar, las pensiones de retiro, los subsidios de desempleo, las políticas educativas y de salud, entre otros, representaron, más allá de sus defectos y distorsiones, un sistema de mediaciones entre el Mercado y la Sociedad, garantizado por el Estado para facilitar a la población el acceso a los bienes sociales, entiendo por tales aquellos que «definen su capacidad para funcionar en el sistema social» (A. Sen. 1985).

Esas instituciones representaron el establecimiento de un sistema de transferencias entre patrones y trabajadores, que actuó como resultado y sostén

del pacto de gobernabilidad entre el capital y el trabajo, posibilitando la legitimación social del modelo industrialista.

Instaladas en el núcleo central del conflicto social, esas instituciones facilitaron la canalización regulada de la pugna de intereses y de la conflictividad emergente de la lógica de funcionamiento del sistema, poniendo límites consensuados al enfrentamiento. Como señala E. Andersen (1983), la lógica regulatoria de las relaciones laborales del «Estado Benefactor» apuntan a la desmercantilización del trabajo, sin que ello quiera decir necesariamente su erradicación como mercancía. Sin embargo, el grado de avance o retroceso en esa dirección, en cada momento o circunstancia, expresa las condiciones y posibilidades de las fuerzas del capital y del trabajo para dirimir este conflicto en una u otra dirección.

En la nueva etapa de desarrollo capitalista —signado por un avance considerable de la ciencia y la técnica aplicada a la producción, por la globalización económica y el predominio de la lógica del mercado—; los avances en la desmercantilización del trabajo actúan como un límite para el despliegue internacional del capital, sometido como está a la lógica implacable de la movilidad y la competencia.

Estas condiciones han servido para justificar el desmontaje de sistema de regulaciones laborales encargado de mediar las relaciones entre capital y trabajo, debilitando fuertemente la calidad y fortaleza de los vínculos de participación de la población en el empleo y en las actividades económicas, con sus consiguientes efectos en el deterioro de las condiciones de vida de la población afectada por esos procesos.

Por esas razones, la crisis del mercado de trabajo y el desmontaje de los sistemas y mecanismos de protección y seguridad social son dos aspectos complementarios del mismo proceso de modernización productiva que redefine los términos y condiciones de las relaciones entre el capital y el trabajo que garantizaron la gobernabilidad y desarrollo del modelo industrialista.

A partir de esas condiciones, las transformaciones del paradigma productivo tornan necesario definir y asentar sobre nuevas bases de consenso la gobernabilidad global del sistema, y desarrollar una institucionalidad pública que sea capaz de contener y regular la complejidad de los conflictos de intereses de los distintos grupos sociales —afectados diferencialmente por la oleada modernizadora— con principios de equidad y justicia para toda la población.

Ciudadanía y políticas sociales

Para los clásicos de la economía, la lógica subyacente al modelo de acumulación, operaba incorporando subordinadamente a la población a su dinámica de expansión y movimiento. Ese proceso determinaba la formación

de mercados de trabajo en los cuales se establecían las condiciones y posibilidades de incorporación de la población a las actividades económicas, en función de las necesidades de reproducción del capital y de las características de disponibilidad de la oferta laboral.

En ese contexto las instituciones del Estado Benefactor operaban regulando las pautas y condiciones de la dinámica de inserción, suspensión o retiro de la oferta laboral, garantizando su reproducción y disponibilidad permanente para el capital. (Gosta Esping .Andersen 1990).

En las nuevas condiciones de funcionamiento del sistema económico, el Mercado tiende a operar con una lógica excluyente, que aparta o deja fuera del mismo a amplios contingentes de la oferta laboral disponible. En ese contexto las instituciones del modelo de Estado Benefactor construido en el país, aparecen totalmente insuficientes o incapaces de contrarrestar esa dinámica excluyente, que cuestiona sus propias bases de sostenimiento, a partir de las alteraciones que le provocan su dependencia de las condiciones de funcionamiento de los mercados laborales.

Esta situación plantea la necesidad de repensar las claves de organización de un nuevo sistema institucional de políticas sociales públicas que sea capaz de evitar las fracturas sociales que provoca la lógica excluyente del sistema, traducida en desempleo, precariedad, pobreza y exclusión.

Abordar esta tarea remite a revisar el carácter de las relaciones entre el Mercado, la Sociedad y el Estado, para definir y concertar socialmente aquellos vínculos y funcionalidades que, en las nuevas condiciones de organización de la sociedad y la economía sean capaces de garantizar los objetivos de justicia y equidad que están en la base de la legitimidad en las sociedades modernas.

En tanto la gobernabilidad democrática está directamente asociada a la estabilidad política y a las condiciones de integración socioeconómica de la población y el territorio, la democracia, la ciudadanía y las políticas sociales, se constituyen en el trípede donde se asientan las condiciones de gobernabilidad de la sociedad y son los que hacen posible neutralizar los procesos disruptivos que pueden producirse por dejar librado lo social a la lógica excluyente del Mercado.

Además de las condiciones de heterogenización estructural que alimentan las desigualdades que hay que corregir, también la gobernabilidad democrática exige considerar los complejos procesos de diferenciación de identidades que apertura un amplio abanico de pluralidad y diversidades culturales, sociales y políticas, que impulsan la constitución de nuevos actores sociales.

Los temas de la juventud, las reivindicaciones de género, las demandas de usuarios de servicios y de consumidores, de la niñez, del medio ambiente, de minorías étnicas, son, entre algunos otros, expresiones legítimas de diversidades que no pueden ignorarse con proposiciones reduccionistas que anu-

len la riqueza de los particularismos, con riesgo de empobrecer la dinámica cambiante de las sociedades modernas.

El reconocimiento de estas situaciones plantea nuevos retos al diseño de institucionalidades plurales que sean capaces de contener la diversidad y combinar creadoramente políticas universales para la construcción de ciudadanía, con políticas focalizadas o específicas para los distintos colectivos.

Para enfrentar esos desafíos, la construcción de una sociedad moderna e integrada precisa desarrollar nuevos enfoques para la conceptualización de lo público y lo privado, y avanzar en el rediseño de una institucionalidad social y política que sea capaz de contener integradoramente a la pluralidad de actores e intereses que constituyen el colectivo social.

Con una morfología social de desigualdad y diferenciaciones, compleja y heterogénea y difícilmente reducible a las tradicionales categorías de análisis de la estructura social, se trata de avanzar en la construcción de un nuevo tipo de Estado en lo social, que cuente con la capacidad suficiente para resolver conflictos de intereses sectoriales o corporativos, subordinándolos al bien común; que establezca las mediaciones institucionales necesarias, entre la sociedad y el mercado, para garantizar con eficiencia la igualdad de oportunidades y la justicia distributiva; que facilite e impulse la participación de la población en todos los niveles de decisión y ejecución de sus intervenciones y que pueda actuar con eficacia y transparencia en todas aquellas situaciones o circunstancias que pongan en riesgo las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Pero un Estado fuerte y eficiente sólo puede tener como soporte una sociedad civil igualmente fuerte e integrada y, una sociedad así, es condición necesaria para estabilizar la democracia y hacer posible un desarrollo equitativo y sostenible.

Planteado en esos términos, en la coyuntura actual del país, la problemática de la integración social y la justicia distributiva se encuentran directamente vinculadas a la resolución de los problemas del trabajo y las posibilidades de seguir desempeñando sus funciones socialmente integradoras.

Por un lado, las características del nuevo ciclo de acumulación parecen cuestionar las posibilidades efectivas de que pueda seguir operando como el mecanismo principal de acceso al ingreso y de integración social de la población. Transformado en un bien relativamente escaso, en las condiciones actuales de funcionamiento del sistema económico las tendencias de evolución del mercado laboral amenazan con seguir dejando «afuera» a importantes grupos de desocupados, de sub-ocupados, de trabajadores inestables o con inserción intermitente, que forman parte de la esfera de «vulnerabilidad», por su integración deficiente o precaria.

En algunos países centrales el reconocimiento de estas tendencias los han llevado a proponer nuevas alternativas o mecanismos no dependientes

del trabajo para garantizar la inserción de la población, como son por ejemplo los casos del «ingreso ciudadano» o el «ingreso mínimo de inserción» aplicados por algunos de ellos.

Para nuestro país estas experiencias aperturan un abanico de posibilidades que conviene seguir muy de cerca y evaluar sus posibilidades de ser aplicadas como nuevos instrumentos de las políticas de integración social, pero sin que esa apertura se interprete como la aceptación acrítica de las tesis sobre «el fin del trabajo» —bastante cuestionadas por las experiencias de las economías emergentes—, y renunciar a que éste pueda seguir siendo un derecho social constitutivo de la ciudadanía y a la obligación de generar condiciones de acceso a empleos adecuados para toda la población.

De todas maneras, los cambios que se vienen produciendo en las modalidades y condiciones del empleo y las dificultades para crearlos, son los que obligan a pensar en las posibilidades que ofrecen otros mecanismos de integración que no necesariamente dependan de la situación ocupacional para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a los derechos de ciudadanía.

Como todo parece indicarlo, es altamente probable que el trabajo a tiempo completo, «permanente y protegido» crezca muy lentamente y tiendan a prevalecer diferentes formas de trabajos flexibles o eventuales, muchas veces sin seguridad ni protección. Simultáneamente, para un amplio sector de la población en condiciones de desventaja por su situación de pobreza y de baja calificación, sus posibilidades laborales se limitan a ocupaciones del sector informal en condiciones altamente deficitarias y con ingresos escasos e intermitentes.

Frente a ese panorama lo que se propone es avanzar en el desarrollo de sistemas y mecanismos que se adecuen a la heterogeneidad estructural del mercado laboral, garantizando condiciones de seguridad, protección social e ingresos básicos, que funcionen con independencia de las diferentes modalidades de inserción.

Particularmente en el tema de los ingresos se debería garantizar un nivel de ingresos básicos y permanentes para todos, independiente de la situación ocupacional. Tanto para compensar o complementar los bajos niveles que caracterizan muchas de las ocupaciones de la población mas pobre, como para garantizar ingresos básicos en las situaciones de desocupación.

Mas allá del desarrollo que puedan alcanzar este tipo de propuestas, lo que se ha querido destacar es la importancia de los temas del empleo y los ingresos como núcleo central de la nueva cuestión social y la necesidad de avanzar con audacia en el diseño de políticas sociales imaginativas orientadas a garantizar condiciones plenas de integración y equidad social para toda la población.

Economía y sociedad

Planteados en esa perspectiva los problemas de la construcción de una nueva institucionalidad pública en lo social no pueden resolverse como una cuestión de ingeniería institucional, que pase por alto las condicionalidades que imponen la pugna de intereses micro y macro económicos de los distintos grupos y actores sociales —nacionales e internacionales—, que participen activamente en el modelaje del orden societal.

Como nunca en la historia, el avance científico-tecnológico aplicado a la producción, ha dotado a la humanidad de poderes y capacidades sin precedentes, para la creación de riquezas y la transformación del entorno, lo que no necesariamente ha significado, como ya se demostró, un avance en la distribución equitativa ni en la integración social.

En ese marco, las condiciones impuestas por el proceso de globalización y modernización de las economías han colocado en la agenda social de este fin de siglo la necesidad de discutir el carácter de las relaciones entre la Sociedad, el Mercado y el Estado para crecer con equidad, y convocan al desafío de diseñar políticas de desarrollo que sean capaces de resolver creadoramente las tensiones que provoca la articulación necesaria entre la eficiencia económica y la solidaridad social.

NECESIDAD DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y UN SISTEMA INTEGRADO DE POLÍTICAS SOCIALES

Resulta evidente que aún debemos construir un nuevo modelo de política social, que acompañe al modelo económico; para evitar llegar a la situación social de la mayoría de los países de América Latina que, en la década del cincuenta, no previeron un sistema de políticas sociales que acompañara sus procesos de acumulación.

A partir de la reforma económica el país enfrenta el desafío de construir un nuevo modelo de política social, que acompañe al modelo económico y se instale como mediación entre la sociedad y el Mercado para garantizar condiciones de equidad y justicia social para toda la población.

En este aspecto la reforma pendiente es lograr una nueva institucionalidad pública, donde lo social sea constitutivo del Estado, lo que le da sentido, y cuyo objetivo central sea la *equidad*, la integración social, la igualdad de oportunidades y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

Un elemento importante a tener en cuenta en la construcción de esta nueva institucionalidad pública es el fortalecimiento de la *autoridad social*,

colocándola en un pie de igualdad con la autoridad económica. Esta autoridad social es la que debería conducir y generar las condiciones para el *empoderamiento* de los sectores más vulnerables de la sociedad, facilitando la expresión de sus demandas y generando los mecanismos de transferencias de recursos que conduzcan a una distribución más equitativa de la riqueza.

La nueva institucionalidad pública exigirá desplazarse desde el concepto de gasto social al de inversión social. Ello implicará invertir en las personas, desarrollando sus capacidades y potencialidades individuales (capital humano) y en la reconstitución de las redes comunitarias para el logro de la integración social (capital social).

La reforma pendiente tendría que generar un Sistema Integrado de Políticas Sociales cuyas funciones sean:

- Garantizar la transferencia directa e indirecta de ingresos para el logro de la equidad.
- Crear un nuevo marco regulatorio de leyes y normas que den sustento a la nueva institucionalización.
- Establecer nuevas instituciones que permitan su funcionamiento.
- Dimensionar las brechas sociales y fijar metas plurianuales de integración, equidad y superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.
- Estructurar un presupuesto social consolidado y con planificación de metas plurianuales.

En términos generales la identidad de un sistema de nuevo estilo reuniría los siguientes rasgos:

- *Pluralismo y participación*, reconociendo a los actores que están hoy interviniendo en este proceso: Estado, Sociedad civil, Mercado y familia instalando lo público en lo privado y lo privado en el Estado.
- *Eficiencia y eficacia*, cambiando los modelos de gestión para lograr máxima cobertura, accesibilidad y calidad a mínimos costos.
- *Integralidad*, superando la noción de sectores. No se trata de hacer eficiente lo viejo. Sino de una respuesta intersectorial integrada que enfrente la pobreza como una unidad, no sólo en sus manifestaciones específicas (vivienda, saneamiento, educación, etc.), reemplazando además las intervenciones selectivas (mujeres, niños, jóvenes) por abordajes familiares. Respuesta que deberá necesariamente ser interjurisdiccional por sobre la falsa disyuntiva centralización-descentralización.

El cambio de estas condiciones no se realiza por decreto, es un proceso que requiere de voluntad política y de una gran capacidad de negociación.

Un elemento fundamental para generar una nueva institucionalidad pública es el rendimiento de cuentas a la sociedad sobre los resultados de la gestión.

Es un proceso a través del cual la responsabilidad estatal se traduce en compromisos institucionales cuantificables y con significado público. La información se convierte en un elemento que posibilita la participación. La sociedad civil, en fin, puede saber qué se quiere hacer desde el Gobierno y qué se ha hecho efectivamente. El monitoreo y la evaluación son herramientas privilegiadas para permitir a los organismos del Estado este movimiento.

Asimismo el nuevo modelo de gestión del Estado requiere incorporar en la gestión, hoy centrada en los procesos, la mirada sobre los resultados y, en la construcción de su oferta, la perspectiva de la demanda.

La esencia de la gestión pública orientada a resultados es un cambio en la concepción de funcionamiento del Estado para medir resultados en función de demandas satisfechas y de problemas resueltos. En el campo de las políticas sociales estos resultados remiten al logro de equidad, y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

En este proceso la evaluación es inherente a la lógica del nuevo modelo porque articula la gestión con los resultados y a la vez permite transparentar las acciones del Estado para posibilitar el control social.

La necesidad de seguimiento y evaluación permanente de políticas y programas requiere la institucionalización de estos procesos para que efectivamente alimenten la toma de decisiones políticas y técnicas. Resultan poco útiles, aquí, las evaluaciones aisladas cuyas conclusiones y recomendaciones no se integren a un verdadero sistema.

Este enfoque obliga a un cambio en la concepción, estrategias y metodologías del Sistema de Evaluación, donde, por un lado, el eje pase de las instancias tradicionales, de evaluación *ex-ante* y *ex-post*, a insertarse en la acción, a constituirse en un proceso de aprendizaje que permita mejorar la gestión, un elemento de reflexión y capacitación, fomentando la cultura y rutinas de autoevaluación, y por otro lado, instalando como elemento constitutivo de la evaluación la perspectiva de los beneficiarios. Es decir, desde donde está la gente y con la gente.

Por otra parte si la reforma pendiente exige empezar de una vez a considerar el Gasto Social como Inversión en Capital, humano y social, y teniendo en cuenta que, por lo menos para Argentina, representa cerca del 70% del Gasto Público, se debe reconocer la centralidad, la autonomía y la especificidad de lo social.

En este sentido se debería apuntar a una Contabilidad Social como eje de la Contabilidad Nacional que inserte en los indicadores económicos la perspectiva de la equidad, la integración, y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

SISTEMA DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Los diagnósticos realizados en la Argentina sobre los alcances y funcionamiento de las políticas sociales señalan varias características que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El Gasto Público-Social es relativamente alto, pero con baja eficiencia y eficacia global y por tanto, no se traduce en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Marcada fragmentación y superposición institucional, programática y de funciones de planeamiento, ejecución y administración de recursos y programas.
- Inexistencia de una política explícita y sistemática de focalización como criterio de asignación del gasto.
- Carencia de información que permita detectar los cambios y las nuevas necesidades de la población.
- Debilidad en la formulación de objetivos, con predominio de políticas implícitas.
- Funcionamiento inercial en la programación.
- Bajos niveles de participación de los beneficiarios en la definición de las necesidades, en la formulación, gestión y evaluación de programas.
- Ausencia de mecanismos e instancias sistemáticas e integradas para el diseño, la ejecución, el monitoreo y evaluación de los programas sociales.
- Debilidades en el gerenciamiento de los programas.
- Carencia de evaluaciones acerca del impacto de los programas sobre las condiciones de vida de la población.
- Ausencia de una política de formación de recursos humanos.

Frente a la necesidad de revertir esta situación, el Gobierno Nacional creó en 1994, la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación cuyo objetivo es generar un Sistema Nacional Integrado de Políticas Sociales que transforme el modelo de gestión. En este contexto, y en el marco del proceso de descentralización y de redefinir de su relación con las provincias y los municipios, el Gobierno Nacional está encarando esfuerzos tendientes a fortalecer la gestión del Estado mediante:

- La identificación de los problemas sociales.
- La definición de áreas de intervención y grupos sociales vulnerables.

- El dimensionamiento de la magnitud de las carencias.
- La eficientización del gasto social.
- La mejora en la administración de los recursos.
- El adecuado diseño de los programas y
- El monitoreo y la evaluación de los programas sociales.

Para atender a estos propósitos, la Secretaría de Desarrollo Social generó el *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)*, financiado conjuntamente con el BIRF.

Desde la creación de este programa estuvo explícita la necesidad de no divorciar los sistemas de información —que dan cuenta de los fenómenos sociales vinculados a la pobreza y vulnerabilidad social de la población— de los procesos de evaluación de los programas públicos que deben atender, eficaz y eficientemente, a esas situaciones. Porque es la dinámica integradora de ambos aspectos, problemas y soluciones, necesidades y respuestas, lo que permite dimensionar brechas sociales, fijar metas, asumir compromisos institucionales de carácter público y verificar su cumplimiento desde el Estado y desde la propia sociedad.

El SIEMPRO favorece la coordinación de los programas sociales, asegura la disponibilidad de la información necesaria sobre población vulnerable atendida y evalúa las condiciones de operación de los programas sociales dirigidos a la población en situación de pobreza.

El SIEMPRO procura incorporar instancias permanentes de monitoreo y evaluación en los programas destinados a la población en situación de pobreza, tendiendo a institucionalizar una metodología de gestión basada en resultados.

La Gestión Integral por Resultados de Programas Sociales destinados a la población en situación de pobreza (GIPS), metodología que el SIEMPRO está aplicando en todo el país, propone articular los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las actividades de los programas para lograr resultados en términos de equidad, integración social y superación de la pobreza.

Está planteada como un proceso permanente desde que se identifica y delimita el problema que da origen al programa hasta que se evalúan los impactos que éste generó en la población beneficiaria. Tiene un carácter integral, porque los procesos de planificación, ejecución y evaluación son continuos y están siempre relacionados. Al igual que la Planificación Estratégica, que le da marco conceptual, está organizada en momentos metodológicos y no en etapas.

Para el SIEMPRO, la evaluación es un proceso de capacitación que debe ser de utilidad a los gerentes y equipos técnicos de los programas para mejorar su gestión. Por ello, se prioriza el apoyo a la autoevaluación que institucionalice la pregunta acerca de los resultados incorporando la mirada de los

beneficiarios y que genere capacidades para la construcción interinstitucional y participativa.

El SIEMPRO desarrolla también una línea de evaluación estratégica de algunos programas que, por su envergadura y tipo de problemas, son representativos de los nudos centrales de ejecución de las políticas sociales. En el mismo sentido, se está implementando un esquema de monitoreo estratégico que permite sistematizar, a través de un conjunto de indicadores, la información principal sobre la marcha de los programas sociales. El monitoreo estratégico constituye un importante instrumento de comparabilidad entre programas para la toma de decisiones.

Para el cumplimiento de sus objetivos el programa brinda asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento institucional a los organismos gubernamentales dedicados a operar programas sociales focalizados.

Por otra parte, el SIEMPRO fomenta la relación entre Universidades, Centros de Estudios e Investigación y Organismos del Estado para vincular el sector académico al desarrollo de políticas sociales.

El SIEMPRO cuenta y tiene en gestión convenios de cooperación y asistencia técnica con el INDES, BID, la CEPAL, UNESCO, OIT y FLACSO.

Estructura del SIEMPRO

El SIEMPRO está estructurado en los siguientes niveles:

1. Nivel Nacional, a cargo de una *Unidad Ejecutora Central (UEC)*
2. Nivel Provincial, a cargo de *Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs)*.
3. Nodos Organizacionales de la Red en los programas destinados a la pobreza de los distintos Ministerios Nacionales.

La Unidad Ejecutora Central cuenta con tres Gerencias y una Unidad de Análisis de Políticas Sociales.

Gerencia de Información Social y Focalización

Esta Gerencia tiene como objetivo establecer un sistema de información permanente de la situación de pobreza y vulnerabilidad social, que permita mejorar la formulación de los programas existentes, identificar nuevas necesidades y focalizar las inversiones en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. La información generada está dirigida al nivel político y gerencial de la SDS, al Gabinete Social Nacional, a las áreas sociales de los Gobiernos provinciales, las ONGs y otras organizaciones de la comunidad.

El SIEMPRO además de procesar y analizar la información básica producida por los organismos de estadísticas, está trabajando en la producción de nueva información, a través de la realización de una Encuesta de Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales, estudios cualitativos y la aplicación de técnicas de georreferenciamiento para la caracterización de la población.

Asimismo el SIEMPRO está abocado a la construcción de un Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Social que permiten describir la situación, de vulnerabilidad social y pobreza, de la población y de grupos específicos (menores, jóvenes, mujeres, adultos etc.)

Actividades y productos

Base de datos sociales. A partir del procesamiento de las principales fuentes de información estadística social y económica (Censos, encuestas, etc.), la Gerencia produce bases de datos que permitan describir la situación de vulnerabilidad social y pobreza de la población

Metodologías de Focalización. Para optimizar la focalización de las acciones de los programas sociales la Gerencia elabora y desarrolla un sistema de indicadores de vulnerabilidad social y pobreza, sobre la información procesada en sus bases de datos, de acuerdo a las necesidades de cada programa.

Mapa de vulnerabilidad. El desarrollo de un mapa de vulnerabilidad permite visualizar los diferentes estratos poblacionales según su situación en relación a grados de vulnerabilidad. Esta actividad se realiza en forma conjunta con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Georeferenciamiento. La presentación de datos bajo la forma de mapas sociales tiene una clara ventaja respecto de la presentación tabular, al permitir una rápida visualización de las diferencias por áreas, de variables tales como la cobertura de servicios, dotación de infraestructura, programas sociales, etc. A su vez, ayuda a la rápida comprensión de los datos y a una toma de decisiones fundamentada por parte de los encargados de diseñar y planificar políticas sociales.

Encuesta de Desarrollo Social. La Encuesta de Desarrollo Social, —que tendrá alcance nacional mediante una muestra representativa de todo el país— profundiza sobre las condiciones de vida, vulnerabilidad y acceso diferencial de la población a los programas sociales. A través de sus resultados, la encuesta permite conocer las características de la población según su acceso o no a los programas sociales, y la incidencia de diversos factores en la conformación de situaciones de vulnerabilidad social.

Estudios cualitativos participativos de pobreza. Estos estudios cualitativos se fundamentan en la necesidad de complementar la información cuantitativa, con la visión de las personas afectadas por situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Se busca estudiar las estrategias de sobrevivencia, organización familiar y las potencialidades de los sectores afectados para superar la situación de privación social.

Asistencia técnica. La Gerencia de Información Social y Focalización ofrece asistencia técnica para el mejoramiento de las estadísticas sociales a organismos gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo colabora en el diseño del Censo Nacional de Población 2000.

Gerencia de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

Las actividades desarrolladas por esta gerencia tienden a promover la evaluación de las acciones destinadas a generar resultados e impactos sobre las condiciones de vida de una determinada población. Se apunta a aumentar la eficiencia y la eficacia de los programas destinados a la población en situación de pobreza, incorporando instancias permanentes de monitoreo y evaluación, tendiendo a institucionalizar una metodología de gestión basada en resultados.

Para el SIEMPRO, la evaluación es un proceso de capacitación que debe ser de utilidad a los gerentes y equipos técnicos de los programas para mejorar su gestión. Por ello, se prioriza el apoyo a la autoevaluación: la instalación de sistemas de monitoreo y evaluación que transformen las prácticas cotidianas.

El SIEMPRO desarrolla también una línea de *evaluación estratégica* de algunos programas que, por su envergadura y tipo de problemas, son representativos de los nudos centrales de ejecución de las políticas sociales. En el mismo sentido, se está implementando un esquema de monitoreo estratégico que permite sistematizar, a través de un conjunto de indicadores, la información principal sobre la marcha de los programas sociales. El monitoreo estratégico constituye un importante instrumento de comparabilidad entre programas para la toma de decisiones.

Actividades y productos

La Gerencia de Evaluación y Monitoreo brinda asistencia técnica, metodologías y financiamiento para la formulación y evaluación de programas. Para ello cuenta con metodologías aplicables a distintas necesidades y momentos dentro del ciclo de vida de un programa.

La Gerencia realiza:

- Evaluaciones ex-ante.
- Líneas de Base: insumo prioritario para realizar la evaluación de impacto.
- Evaluación Diagnóstica: se concentra en los aspectos centrales de la operación de un programa desde la perspectiva de la oferta institucional.
- Evaluación social desde la perspectiva de los beneficiarios: investiga las formas de participación y la percepción valorativa de la población beneficiaria, en relación a los productos y resultados del programa sobre sus condiciones de vida.
- Evaluación de resultados: analiza el cumplimiento de los objetivos específicos del programa.
- Evaluación ex-post o de impacto de los programas en las condiciones de vida de la población.

La Gerencia implementa:

- Base de Datos de Programas Sociales: consolida permanentemente información actualizada sobre la oferta pública de programas destinados a la población en situación de pobreza.
- Un sistema de indicadores genéricos para el monitoreo estratégico de los programas sociales focalizados.

Gerencia de Diseminación y Transferencia

La implementación del SIEMPRO a nivel nacional y provincial y la instalación de nuevas modalidades de gerenciamiento social, dependen básicamente de la capacidad de las instituciones del campo social y del desempeño concreto de los recursos humanos de los niveles nacionales, provinciales y locales del sector público y de las ONGs.

Es propósito del SIEMPRO fortalecer la institucionalidad de lo social y capacitar a recursos humanos.

La gerencia de Diseminación y Transferencia del SIEMPRO tiene como funciones:

- Apoyar la generación de Sistemas de Información, Monitoreo y Evaluación en las provincias y en los programas.
- Apoyar la institucionalización de nuevos modelos de gestión de las políticas y programas sociales, mediante acciones de capacitación, transferencia y comunicación social.

- Mantener una difusión sistemática de las metodologías y herramientas de información social, monitoreo, evaluación y capacitación generadas por el SIEMPRO.

Actividades y productos

- Transferencia de metodologías para la reproducción y multiplicación de los productos del SIEMPRO a nivel provincial, generando Unidades de Información, Monitoreo y Evaluación en cada jurisdicción.
- Cursos semipresenciales de capacitación en gerencia social.
- Apoyo a cursos de grado y postgrado en política y gerencia social en conjunto con Universidades Nacionales.
- Desarrollo de una Maestría Regional en Política, Evaluación y Gerencia Social en conjunto con FLACSO y UNESCO.
- Comunicación y difusión de actividades y productos del SIEMPRO, a través de un boletín periódico y de otros canales y medios de comunicación.

Unidad de análisis de políticas sociales

La SDS requiere de un ámbito productor de alternativas de intervención, provenientes del análisis sistemático y constante, tanto de las configuraciones que asume la pobreza y la vulnerabilidad social, así como alternativas y estrategias de intervención a mediano plazo.

La Unidad de Análisis realiza investigaciones y estudios para permitir mejorar el proceso de toma de decisiones y la formulación de políticas y programas sociales destinados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Una de sus tareas relevantes es la elaboración del Mapa Social de la Argentina que describa la nueva estructura social.

Al mismo tiempo promueve el funcionamiento de un espacio de intercambio y discusión entre científicos especializados en políticas sociales y funcionarios responsables de la formulación y ejecución de los programas, como mecanismo fundamental para integrar conocimientos y experiencias sectoriales y de la problemática política, económica y social que los atraviesa.

Productos del SIEMPRO

1. Base de datos, nacional y provincial sobre información de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.
2. Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Social.

3. Encuesta Nacional de Desarrollo Social. (condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales).
4. Metodologías de focalización.
5. Georeferenciamiento de la información de la oferta y la demanda. Mapas de vulnerabilidad social.
6. Bases de datos de programas nacionales y provinciales, dirigidos a la población en situación de pobreza.
7. Monitoreo y evaluación de programas sociales focalizados.
8. Programa de capacitación en gerencia social. Apoyo a cursos de grado y postgrado de políticas y gerencia social.
9. Investigaciones sobre pobreza y vulnerabilidad social y las políticas y programas sociales para su abordaje.