Cadernos
Gestão Pública e Cidadania

Revista do Centro de Estudos
de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

ISSN 1806-2261
Jul./Dezembro 2006 Vol. 11 Número 49

CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-5095
e-mail: inovando@fgv.br – home-page: www.fgv.br/ceapg

FGV EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Vol 11. Número 49 – Jul./Dezembro de 2006

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Jul./Dezembro de 2006 –Vol 11. Número 49

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla. O processo de avaliação dos artigos é de *blind peer review*. Os artigos da Revista estão disponíveis na página: www.fgv.br/ceapg

EXPEDIENTE

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah
Peter Spink

CONSELHO EDITORIAL: Bruno Lazarotti Diniz Costa (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)
Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)
Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)
Enrique Cabrero (Centro de Investigación y Docencia Económicas - Mexico)
Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)
Gonzalo de La Maza (Programa Ciudadania y Géstion Publica – Universidad de los Lagos Chile)
Jacqueline I. Machado Brigagão (Universidade de São Paulo)
José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)
Ladislaw Dowbor (PUC-SP)
Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)
Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)
Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)
Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

CAPA: Carlos André Inácio

IMPRESSÃO: Tiragem deste número: 100 exemplares

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol 11 – n. 49 – São Paulo: 2006
V1. n1. (Jan./Fev. 1997) – São Paulo
Bimestral 1997 – 2002
Mensal 2003 – 2004
Semestral (2005 –)

ISSN 1806-2261

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico I. Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

"El primer usurpador fue el Santo"Cooperativa de Vivienda San Sebastián, un ejemplo de hacer política pública por mano propia

"The first usurper was Santo". Cooperative of House San Sebastian an example to make public policy by own hand.

Laura Mombello 05

Global Vulnerability and Social Policy: an Agenda for Discusion

Vulnerabilidade Global e Política Social: uma Agenda para Discussão

Bryan Roberts and Javier Rojas 23

Public Policy and Social Inequalities

Políticas Públicas y Desigualdades Sociales

Laura Golbert e Ana Rapoport 39

Políticas sociales de vivienda en Chile: de la autoconstrucción tutelada a la privatización segregada 1967-1997

Housing social policies in Chile: from the process of self building to the segregated privatization. (1967-1997)

Francisca Márquez B. 79

Learning from innovation: educational policies seen through the Public Management and Citizenship Program

Aprendendo a partir de inovações: políticas educacionais no Programa Gestão Pública e Cidadania

Peter Spink 109

"El primer usurpador fue el Santo"Cooperativa de Vivienda San Sebastián, un ejemplo de hacer política pública por mano propia[1].

Laura Mombello[2]

RESUMEN: En el actual contexto caracterizado por la pauperización de amplios sectores sociales, donde existe una gran dependencia de los subsidios y planes distribuidos desde las distintas agencias del Estado, el margen de acción y empoderamiento que tienen estos grupos es realmente muy estrecho. En este marco, la experiencia de autoorganización de un grupo de familias de escasos recursos, que dio por resultado la conformación de la Cooperativa de Vivienda San Sebastián, constituye sin duda una excepción. Sin embargo, esta experiencia abrió la posibilidad de concebir soluciones alternativas a las tradicionales. Además de dar respuesta a sus necesidades básicas más inmediatas esta iniciativa permitió una relación con el Estado, y con distintos sectores de la sociedad civil, desde un lugar distinto al de la pasividad que supone ser objeto de la asistencia pública.

Los habitantes del barrio San Sebastian lograron resolver el grave problema producido por la ausencia de políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a la vivienda. Pero, además, esta experiencia interpeló al Estado de forma tal que logró forzar la generación de políticas públicas desde las instancias que tienen la responsabilidad y la obligación de generarlas.

PALABRAS CLAVE : ciudadanía – inclusión/exclusión – políticas públicas - empoderamiento

ABSTRACT: In the present context characterized by the pauperization of ample social sectors, where a great dependency of the subsidies and plans distributed from the different agencies from the State exists, the margin of action and empowerment that have these groups is really very narrow. In this frame, the experience of autoorganization of a group of families of limited resources, that he gave by result the conformation of the Cooperative of House San Sebastian, it constitutes without a doubt an exception. Nevertheless, this experience opened the possibility of conceiving alternative solutions to the traditional ones. Besides to give to answer to its immediate basic necessities this initiative it allowed a relation with the State, and with different sectors from the civil society, from a place different from the one from the passivity that supposes to be object of the public attendance.

[1] Ponencia presentada en la "Conference The Social Police and Challenges of Equity and Citizenship" Olinda , Pernambuco, Brazil 08 a 10 de Marzo de 2006.

[2] Pesquisadora del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) – Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Etnología y Etnografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Güemes 4173 4ºB
Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina.laurace@argentina.com

The inhabitants of the district San Sebastian managed to solve the serious problem produced by the absence of public policies destined to guarantee the access to the house. But, in addition, this experience interhair to the State so that it managed to force the generation of public policies from the instances that have the responsibility and the obligation to generate them.

KEYWORDS: Citizenship, Inclusion/Exclusion, Public Policies, Empowerment

El contexto nacional

La década de los 90' se caracterizó por el alto nivel de precarización de la vida cotidiana de un amplio sector de la sociedad argentina. Dimensiones fundamentales, tales como el trabajo, la salud, la educación y la vivienda se vieron seriamente afectadas por la implementación de las políticas neoliberales que dominaron la década y que terminaron colapsando y dando como resultado la crisis institucional (además de económica) que se desató a fines del 2001. La situación social del país se refleja en el índice de pobreza creciente, una importante disparidad geográfica en la distribución del ingreso, elevado y creciente nivel de desempleo, y un importante aumento de la informalidad laboral[3].

Paralelamente el proceso de descentralización impactó en el diseño y distribución de políticas públicas de modo diferencial al interior del país. Algunas regiones y localidades se vieron beneficiadas con esta estrategia, mientras que otras se vieron

perjudicadas. En localidades con un alto grado de movilización social como, por ejemplo, Cutral Co (en la provincia de Neuquén), la descentralización permitió articular desde el Municipio local distintos planes sociales impulsados desde el Estado Nacional y la entidad subestatal provincial. En otros lugares donde la movilización social y el nivel de protesta fue escaso o nulo, o donde la articulación entre los niveles Estatales y subestatales fueron poco fluidos, el impacto efectivo de las políticas públicas fue menor e intermitente.

De todos modos, en términos generales, las políticas públicas aparecieron en este contexto más como una respuesta de urgencia a las demandas sociales que como fruto de una planificación de Estado a mediano y largo plazo.

[3] Los datos expuestos fueron relevados del informe elaborado por Acuña, C.; Kessler, G. y Repetto, F. (2002) "Evolucion de la politica social argentina en la decada de los noventa: cambios en su logica, intencionalidad y en el proceso de hacer la politica social". Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Coordinado por el Center for Latin American Social Policy - CLASPO- The University of Texas at Austin. En el mismo los autores dan cuenta de que el índice de pobreza alcanzó en mayo de 2002 el 50 %, habiendo partido de un piso de 30 % en 1990; mientras que el ingreso per cápita de la jurisdicción más rica es 4.1 mayor al de la más pobre; a esto se suma un 18,4 % de desocupación para octubre de 2001 y un 40 % de trabajadores en relación de dependencia en estado de informalidad laboral.

Se trató de planes destinados principalmente a amortiguar los efectos devastadores de la pobreza creciente, y en menor medida de la exclusión social[4]. Tal como observa Quinti (1997, p74)., a diferencia de la pobreza, la exclusión social es un

"fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en el proceso de desarrollo"

En este sentido, las políticas públicas en la década pasada apuntaron más a satisfacer las necesidades básicas, que a promover procesos de "inclusión social"; como consecuencia de este accionar, las políticas públicas en general no llegaron a contener y disminuir los "factores de riesgo social", como por ejemplo, las dificultades de acceso a la instrucción, al trabajo, a los servicios sociales, al crédito o a la vivienda.

Los sectores vulnerables se vieron entonces impulsados a buscar las formas de inclusión por sus propios medios, prescindiendo de la asistencia Estatal o, llegado el caso, inclusive confrontando con el Estado a fin de forzar su inserción en el campo de la ciudadanía.

El contexto local

La ciudad de Cipolletti se encuentra en el Alto Valle de la Provincia de Río Negro, lindante a la ciudad capital de la vecina provincia de Neuquén. La provincia de Río Negro se encuentra en el norte de la Patagonia Argentina, su población se nuclea en las regiones económicamente más activas, los valles de intensa producción agropecuaria y la ciudad de San Carlos de Bariloche, importante centro turístico. Esta provincia presenta grandes espacios despoblados y desigual distribución de la población con una densidad de 2,5 hab./km2. El Índice de Desarrollo Humano es de 0.870 según los cálculos realizados en 1994 y tiene un 20,7 % de su población con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). El 28% de las viviendas de la provincia son deficitarias, en tanto que el hacinamiento alcanza

[4] Los planes y subsidios destinados a la población desocupada fueron los más extendidos.

al 10 % de las unidades habitacionales. El 82% de la población cuenta con red pública de provisión de agua y el servicio de cloacas alcanza el 46% de las viviendas del Alto Valle[5].

En este marco la ciudad de Cipolletti, con 75.000 habitantes, y una estructura productiva dependiente en gran media de la fruticultura, presenta fuertes déficit en la capacidad de promover, desde la instancia Municipal, el desarrollo y la llegada de los servicios básicos a una amplia franja de la población carenciada.

Uno de los problemas más importantes es la escasez de viviendas que resulten accesibles a este sector de la población que se encuentra desocupado, subocupado o dependiendo de empleos estacionales, propios de la actividad agrícola.

Esto contrasta con la explosión de la construcción de viviendas y el aumento significativo de los costos de las mismas ya sea en relación a los precios de venta como de renta. Sin embargo, la construcción es consecuencia de la inversión privada y se encuentra íntimamente relacionada con el negocio inmobiliario, por lo tanto las unidades habitacionales apuntan a los sectores medio- altos y altos de la sociedad local.

Este proceso que se está dando actualmente en la ciudad de Cipolletti, está en relación directa con el estado del mercado inmobiliario en la vecina ciudad de Neuquén, capital de la provincia del mismo nombre. Neuquén es una ciudad que cuenta con alrededor de 280.000 habitantes, y ha tenido en los últimos años un crecimiento explosivo que no logró ser acompañado por una planificación urbana acorde. Los inmuebles en la ciudad de Neuquén tienen un costo de entre un 50 y un 70 % mayor a los valores que se manejan en la vecina ciudad de Cipolletti.

Esta gran inversión en obras de construcción de viviendas por parte de los capitales privados, contrasta con la escasa oferta de viviendas sociales y la prácticamente inexistente inversión de los distintos niveles del Estado en la construcción de planes habitacionales. La consecuencia de esta ausencia de política pública destinada a promover el acceso a la vivienda a los sectores más desprotegidos derivó en un fenómeno que se extendió desde mediados de lo '90 en la ciudad de Neuquén y hacia fines de la misma década y principio

[5] Estos datos se encuentran en el Informe del PNUD "En búsqueda de la igualdad de oportunidades". 2002. Argentina.

de la actual comenzó a darse también en la ciudad rionegrina de Cipolletti, nos referimos a la usurpación de tierras fiscales o privadas.

Las "tomas", como se las denomina localmente, son asentamientos extremadamente precarios, resultantes de las profundas desigualdades en el acceso a la propiedad. Estos asentamientos no cuentan con ninguno de los servicios básicos (luz, gas, red cloacal, agua potable). En general el agua y la luz son también "tomadas" a partir de las instalaciones que se encuentren más cercanas al asentamiento, mediante extensiones de construcción casera, por lo que son sumamente precarias y muy inseguras. La calefacción, de vital importancia en esta zona de clima frío, se resuelve principalmente mediante la combustión de leña y, en menor medida, se utilizan artefactos eléctricos.

Los materiales con los que se realizan estas casillas son cajas de cartón desarmadas, nylon (proveniente de bolsas en desuso), listones de madera, chapas de cartón para los techos. Los pisos no cuentan con ningún tipo de aislación, por lo que en los pisos de tierra se suele dejar un espacio para el fogón en el que se quema la leña para calefaccionar o cocinar.

La localización de las "tomas" en ambas ciudades está en directa relación con los predios que se encuentren en estado de abandono. Si bien en general estos predios están ubicados mayormente en las zonas marginales de ambas ciudades, también se instalan "tomas" en terrenos no utilizados que se encuentran en zonas estratégicas y cercanas a los centros de ambas ciudades.

Los procesos que conllevan las "tomas" hasta que logran algún nivel de inclusión, aunque sea de manera desprolija en el ejido urbano, muestran ciertas regularidades, especialmente en la ciudad de Neuquén, donde este fenómeno tiene cierta antigüedad. Una vez instalada la "toma" comienzan una serie de reclamos tanto al Municipio como al Estado provincial con el fin de conseguir la regularización de la tenencia de la tierra y el acceso a materiales de construcción para mejorar las viviendas. Transformar una "toma" en "barrio" es el objetivo principal de los ocupantes de estos asentamientos, ya que se trata de pasar de la ilegalidad a la legalidad. Cuando se consiguen los títulos de propiedad de las tierras que se ocupan, se puede acceder a la regularización de los servicios básicos y se consigue una posición más favorable en la relación de fuerzas con respecto al Municipio.

El extendido y tradicional sistema clientelar que rige las relaciones políticas y sociales en Neuquén, permite que este pasaje de "toma" a "barrio" sea bastante frecuente. La entrada a la legalidad, del mismo modo que el acceso a los materiales de construcción, se acelera de manera significativa en los tiempos preelectorales.

En la vecina ciudad de Cipolletti esta dinámica no es tan frecuente, ni se encuentra tan aceitada, entre otras cosas, porque se trata de un fenómeno mucho más reciente. En general las pocas "tomas" que se hicieron han entrado rápidamente en procesos judiciales con el objetivo de lograr el desalojo de los intrusos. Aun en este contexto, donde la intervención de las entidades estatales y subestatales es mucho menor, existe la tendencia a demandar al Estado las soluciones a esta problemática, contando con un bajo nivel de empoderamiento y asunción de protagonismo por parte de los afectados directos.

La experiencia de la Cooperativa de Vivienda San Sebastián en la Ciudad de Cipolletti, provincia de Río Negro.

A partir del mes de agosto del año 2003, comenzaron a llegar ocupantes que se instalaron en terrenos privados de la ciudad de Cipolletti[6], llegando a conformar un grupo de 250 familias. El predio se encontraba abandonado, lo único que había en él era una ermita dedicada a San Sebastián. Al conformarse la toma, sus habitantes se auto identificaron como "toma San Sebastián" dejando a un lado la denominación de "usurpadores de la tierra de Zoppi", que desde los medios de prensa locales se les había asignado. Los protagonistas recuerdan: *"cuando llegamos a las tierras de Zoppi, no había nada, era un páramo. Lo único que había era el San Sebastián. Así que el primer usurpador fue el Santo"*.

Las familias fueron llegando lentamente y se fueron conociendo a partir de la convivencia en ese espacio y la necesidad de resolver problemas comunes y urgentes: el acceso a la luz, el acarreo de agua potable de la única canilla a la que tenían acceso y que se encontraba a 400 m del predio. Se trataba de un grupo de familias muy jóvenes en su mayoría, con niños pequeños y con trabajos precarios y de baja calificación. Los adultos del grupo contaban con las herramientas básicas de la lecto-escritura, algunos tenían el nivel primario

[6] Circunscriptos por las calles Juan Domingo Perón, Esquiú, Venezuela y Pastor Bowdrel. Estos terrenos pertenecen a la familia Zoppi

terminado, otros no y excepcionalmente algunas mujeres había llegado a cursar los primeros años de la educación media.

Un grupo importante de las familias que constituyeron esta "toma" vivían previamente en viviendas alquiladas, otros convivían en estado de hacinamiento con las familias paternas. La llegada a la "toma" no fue fácil para este grupo de familias acostumbradas a tener acceso a los servicios básicos. El objetivo desde un principio fue acceder a sus propias casas y mejorar su calidad de vida. Surge así la necesidad de organizarse. Luego de varias reuniones deciden realizar el aporte de una cuota social, con el fin de constituir

un fondo común que les permitiera emprender la compra financiada de las tierras que ocupaban.

Sin embargo, mientras este incipiente proceso de autoorganización se conformaba, tres oficiales de justicia y un abogado llegaron a la "toma" para entregar a los ocupantes una intimación con un plazo de 48 horas para abandonar las tierras y evitar así el inminente desalojo por parte de la fuerza pública.

El propietario del predio había radicado la denuncia con el fin de recuperar sus tierras y no se encontraba dispuesto a generar una instancia de dialogo mientras la usurpación continuara. Las familias involucradas, por su parte, afirmaban que eran conscientes de que su accionar era considerado ilegal, pero a la vez hacían notar la inutilización del terreno y su intención de comprarlo.

Paralelamente, los ocupantes de la toma, comenzaron a reunirse con la autoridades políticas de la ciudad, mientras su nivel de organización iba creciendo. En estas reuniones, los representantes de la "toma" San Sebastián, comentaron su iniciativa de generar un plan de ahorro con el objetivo de comprar el terreno. Sin embargo, desde el Municipio se tomó como decisión política, no apoyar a los habitantes de la toma con el argumento de que *"la Municipalidad no sería cómplice de un delito"*[7].

Los ocupantes empezaron a percibir como una urgencia tan importante como la de acceder a una terreno propio y a una vivienda digna, la necesidad de salir de la ilegalidad, ya que

[7] Declaraciones hechas al Diario local "La mañana de Cipolletti", 1 de noviembre, 2003.

desde este lugar de "ocupantes ilegales", o "usurpadores", veían afectada seriamente su capacidad de agencia para intervenir o dialogar con las autoridades. Deciden organizarse como cooperativa, sin embargo no contaban con la formación, ni la información necesaria para encarar el proyecto. Una vez más recurren al Municipio local en busca de orientación y apoyo, sin embargo las autoridades vuelven a negarles la asistencia ya que consideran que sus condiciones socioeconómicas no les permiten acceder a un tipo de organización de la complejidad de una cooperativa.

Recurren entonces a las autoridades provinciales y consiguen acceder a un curso sobre cooperativismo que les permite luego conformarse como cooperativa, logrando en el mes de abril de 2005 la inscripción oficial en el Estado nacional como "Cooperativa de Vivienda San Sebastián".

Sin duda, las tensiones entre el Municipio y el Estado provincial, que responden a diferentes signos políticos, actuó en este caso como un facilitador para la conformación de la cooperativa. Las disputas internas entre los distintos partidos que luchan por la capitalización de los potenciales votantes, abrió una brecha en la que este grupo de familias encontró la posibilidad de darle legitimidad al espacio de construcción de derecho que venían autogestionándose.

En este sentido, algunos antecedentes importantes que permitieron concebir una actuación de conjunto de mayor envergadura, fueron: la comisión de madres y la puesta en funcionamiento de "la escuelita". La comisión de madres fue formada por cinco mujeres que se organizaron para cocinar diariamente para las familias más necesitadas y preparar la merienda a los 60 niños que vivían en la "toma". Para recaudar fondos y destinarlos a la compra de alimentos, realizaron rifas con lo cual compraron alimentos básicos como fideos, arroz, azúcar y leche. Además trabajaron en busca de donaciones y lograron que empresas alimenticias locales hicieran un aporte semanal solidario.

Una de las inquietudes de las familias era lograr un apoyo escolar para sus hijos, con esfuerzo comunitario armaron una construcción precaria a la que llamaron "la escuelita", luego buscaron otros apoyos solidarios, logrando que jóvenes estudiantes de magisterio acompañaran a sus hijos en las tareas escolares.

Sin duda, otro elemento que colaboró de manera importante en la consolidación del grupo fue el actuar conjuntamente a la hora de la manifestación pública de sus reclamos. Los cortes de calles frente al Municipio en reiteradas oportunidades, las cartas y notas enviadas a las autoridades locales y a los medios de comunicación, entre otras medidas fueron dándoles un marco de legitimidad a su accionar y una identidad propia al grupo que les permitió ganar terreno en el campo de la construcción de derecho y de una ciudadanía activa que por su calidad de usurpadores les era negada.

Finalmente, el aporte solidario que venían realizando de manera conjunta mensualmente, y la legalidad que les otorgaba el haberse constituido como entidad cooperativa, les permitió presentarse en las inmobiliarias locales como potenciales "clientes" para la compra de terrenos propios.

Luego de recorrer sin éxito varias de las inmobiliarias de la ciudad, lograron que una reconocida empresa local les brindara la oportunidad que necesitaban. Así llegaron a comprar dos amplios lotes donde podrían instalarse ya no como usurpadores, sino como propietarios.

Al desocupar las tierras del particular se levantó la denuncia que pesaba sobre ellos. En un día de Pascua del año 2005, mudaron sus precarias viviendas a los lotes que habían comprado. Las incomodidades persistían, pero el logro era importantísimo, habían conseguido con ese paso salir de la ilegalidad, y adquirir un terreno del que ya no podrían desalojarlos. Sin embargo, quedaban muchos problemas por resolver ya que para que los servicios básicos llegaran a los lotes adquiridos debían ser reconocidos por el Municipio como "barrio".

Las tensiones entre la ya Cooperativa de Vivienda San Sebastián y las autoridades Municipales se acentuaron. El intendente de Cipolletti le envía al empresario inmobiliario que les había vendido los lotes a la Cooperativa una nota en la cual le exige información sobre la compra-venta realizada con la gente del barrio San Sebastián. El empresario, por su parte, responde enviando una carta documento en la cual reclama al Intendente que se rectifique ya que considera que los términos de la nota dirigida a él son altamente ofensivos

y declara: "*por el planteo que me ha hecho el municipio me da la sensación de que a alguien quieren echarle la culpa de un problema que ellos mismos han creado*"[8]. Al mismo tiempo expresa que no descarta iniciar acciones legales contra las autoridades de la comuna, ya que en la medida que se trata de una operación privada, no tiene porque brindar la información que se le exige desde el

municipio, solo podría solicitársele por vía judicial si hubiera algún proceso de por medio, y este no era el caso.

Paralelamente, el Municipio aplicando las reglamentaciones vigentes para la organización del espacio urbano, exigió a la Cooperativa que ampliara los lotes adjudicados a cada familia y dispusiera al interior de los terrenos adquiridos por ellos parcelas de uso fiscal, destinadas a espacios verdes. Sin el cumplimiento de estas condiciones el Municipio no reconocería a estos asentamientos como nuevos barrios. Los miembros de la Cooperativa respondieron dándole al municipio un plazo de diez días para que les proporcionara un subsidio que les permitiera comprar tierras donde ubicar a las ochenta familias que debían sacar de los predios ya adquiridos para cumplir con el requerimiento del municipio, en el caso contrario, el planteo no sería aceptado.

Mientras las disputas con el Municipio se acentuaban, los miembros de la Cooperativa San Sebastián comenzaron a tener sus primeros contactos con Nación, a través de la Secretaría de Acción Social. El Gobierno Nacional se comprometió a comprar los lotes donde reubicar a las familias y los que eran necesarios para destinar a los espacios verdes. Además, les prometieron su ayuda para la construcción de viviendas de material.

Actualmente, y a pesar de que las gestiones con Nación permitieron cumplir con los requerimientos municipales, la gente de la Cooperativa San Sebastián sigue aguardando a que se los habilite como barrio para así poder solicitar a las distintas entidades proveedoras de servicios, los servicios básicos que necesitan. Sin embargo, a pesar de lo conflictivo que resultó este proceso, la habilitación como "barrio" es inminente, y por otra parte recientemente desde el Municipio se lanzó un programa de apoyo para al conformación de

[8] Diario "La Mañana de Cipolletti", Martes 5 de Abril de 2005.

cooperativas de viviendas sociales, con el fin de controlar el problema de las "tomas" ya que, como el caso de la Cooperativa San Sebastián demostró, la organización y autogestión popular resulta altamente efectiva.

La experiencia positiva y los logros alcanzados por este grupo de familias las induce a potenciar su organización, actualmente están trabajando para conseguir la construcción de forma colectiva de sus casas de material, y simultáneamente consideran ampliar las

funciones de la Cooperativa. Efectivamente, su próximo objetivo es conformar una cooperativa de trabajo.

La interpelación de la experiencia

En un marco de pauperización de amplios sectores sociales, donde existe una gran dependencia de los subsidios y planes distribuidos desde las distintas agencias del Estado, el margen de acción y empoderamiento que tienen estos grupos es realmente muy estrecho. La dinámica predominante es la de la dependencia y el sometimiento a las reglas del juego clientelar.

Las autoridades Municipales de la ciudad de Cipolletti apostaron al desgaste, a la creación de conflictos internos en el grupo, a la "incapacidad" que suponían podían tener estas familias para realizar y sostener algún tipo de organización debido a la escasez de recursos materiales y simbólicos. Partían del supuesto de que la únicas políticas públicas destinada a estos sectores debían ser aquellas dirigidas a cubrir las necesidades mínimas para la subsistencia (las bolsas de comida, la leña), y las destinadas a la "seguridad", ya que estos sectores en "riesgo social" son considerados potencialmente como proclives al delito.

El diseño de políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos y la promoción del desarrollo social de estos sectores no se considera una prioridad en la agenda gubernamental. Sin embargo, la perspectiva de los actores es diferente, en ocasión de uno de los tantos reclamos dirigidos al Intendente local, los miembros de este grupo expresaban lo siguiente: "(...)tenga en cuenta que si bien para usted, somos cabecitas negras o la escoria

de Cipolletti, como nos han denominado en varias ocasiones, también somos ciudadanos de Cipolletti (...)"[9]. Es importante destacar la necesidad de reafirmar su cualidad de ciudadanos ante el poder político, aparentemente la situaciones de carencia ocultan la ciudadanía de los sectores sociales vulnerables ante los ojos del poder. Quizás el término más dramático, y al miso tiempo esperanzador, de lo expresado sea "también"; ya que muestra de forma explícita que el grupo tiene conciencia de que se encuentra absolutamente naturalizado, y por lo tanto legitimado, el hecho de que las condiciones de existencia determinan las posibilidades de su inclusión como ciudadanos. Asumiendo esta realidad, la cuestionan, no solo discursivamente sino a partir de una serie de acciones que tienden a asumir, representar y posicionarse en la trama de relaciones de fuerza desde su cualidad de ciudadanos a pesar de la precariedad de sus condiciones materiales.

Por otra parte existe un fuerte desfasaje entre la capacidad de planificación y autogestión de este grupo, y las respuestas lentas, a destiempo y muy poco operativas por parte de las agencias del Estado. Sin bien la confrontación directa fue con el Municipio, el apoyo otorgado tanto desde el Estado provincial como Nacional fue tardío y complicado. Al respecto Ziccardi observa: "los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocrática, así como la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales (algunos de los cuales están consagrados en las respectivas constituciones). A esta situación debe atribuirse, en parte, el que durante décadas la forma de relación entre los movimientos urbanos autónomos y las instituciones del Estado fuese de enfrentamiento y lucha." (2001, 113).

[9] Carta dirigida al Intendente de la ciudad de Cipolletti, Alberto Wereltilneck, firmada por la Comisión de Madres, el día 23 de Noviembre del 2004.

El éxito de esta experiencia resonó en otros grupos instalados en "tomas" tanto de la misma ciudad como de la vecina ciudad de Neuquén, donde el problema se encuentra

mucho más extendido. Los miembros de la Cooperativa son convocados asiduamente por los habitantes de otras "tomas" con el fin de explicar cómo consiguieron organizarse autónomamente y resolver el problema.

En efecto, en la generación de una organización independiente de las fuerzas partidarias, de las organizaciones religiosas y de los aparatos gubernamentales se visualiza una manera más efectiva y directa de acceder a los derechos ciudadanos.

Paralelamente, se va generando una red entre incipientes organizaciones que buscan generar sus propios espacios de autonomía y establecen solidaridades que les permite ir construyendo identidades inclusivas. La conformación de pequeñas organizaciones medianamente articuladas y solidarias entre sí potencia significativamente la capacidad de agencia de cada grupo.

Otro aspecto importante es la generación de saberes que se van capitalizando a partir de estas experiencias. Las peripecias atravesadas por este grupo de familias para lograr una organización con reconocimiento oficial fueron innumerables, por otro lado tuvieron que aprender competencias que les resultaban absolutamente desconocidas, como por ejemplo, aquellas relacionadas con los movimientos bancarios. Estos saber también se ponen en circulación y permiten a otros grupos transitar con menos obstáculos por el camino de la gestión y auto organización.

Finalmente, esta experiencia fue tomada por las propias autoridades locales que encontraron en este sistema de conformación de cooperativas una estrategia válida para dar solución al problema del acceso a la vivienda de los sectores desprotegidos.

Los habitantes del barrio San Sebastián lograron sobreponerse y resolver el grave problema producido por la ausencia de políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a la vivienda. Pero además esta experiencia interpeló al Estado de forma tal que logró forzar la generación de políticas públicas desde las instancias que tienen la responsabilidad y la obligación de generarlas. Ya que disponen de los recursos necesarios para eso, en la medida

que es competencia del Estado el garantizar las condiciones que permitan a sus habitantes el ejercicio de una ciudadanía efectiva.

Reflexiones finales

A la hora del análisis de las lógicas de la política pública y las responsabilidades ciudadanas es importante tener en cuenta la disparidad en la capacidad de agencia de los actores. Las marcadas desigualdades que decantan en una fuerte segmentación y fragmentación social impactan en el nivel de participación ciudadana.

En Argentina, las distintas dimensiones de la ciudadanía se encuentran garantizadas para un porción mínima de la población, mientras que amplios sectores sociales deben luchar por conquistar su cualidad de ciudadanos. Si bien en términos formales la ciudadanía civil que hace referencia a las libertades individuales (igualdad ante la ley, libertad de opinión, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política asociada fundamentalmente al sufragio universal y la posibilidad de elegir o ser electo; y la ciudadanía social referida a los derechos a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, se encuentran garantizados por la carta magna para todos los habitantes del país, en términos reales una porción significativa de la población se encuentra fuera de este marco. Especialmente en relación a la dimensión de la ciudadanía social es donde se encuentran las falencias más importantes, el alto nivel de exclusión pone en duda la operatividad de la democracia, en la medida que tal exclusión implica la negación de los derechos fundamentales. Tal como observan Jelin y Hershberg, la exclusión y la marginalidad son lo opuesto a la idea de actores y escenarios.

Es función del Estado diseñar políticas públicas que tiendan a garantizar, promover y desarrollar el ejercicio de una ciudadanía plena para la mayoría de los ciudadanos, si este piso común no es previsto desde las instancias gubernamentales, el sentido de lo público, del derecho y del mismo sistema democrático se torna difuso, lejano e insignificante para amplios sectores de la sociedad civil. La democracia se reduce al ejercicio eleccionario, momento en que los sectores vulnerables pueden aspirar a ejercer

una mínima presión obteniendo algún recurso de primera necesidad en la medida que se comporten como clientes leales.

Las instancias Estatales y subestatales, en la media que no dispongan de políticas públicas que den respuesta a los problemas que el propio sistema genera, deben apoyar y acompañar las iniciativas de la sociedad destinadas a generar niveles importantes de autonomía.

Los grupos desprotegidos que fuerzan su inclusión en una ciudadanía real, tomando en sus propias manos la resolución de problemas sociales graves, comprometen al resto de los sectores sociales más acomodados que tienen una capacidad de agencia mayor muchas veces desaprovechada. Efectivamente a nivel local, son pocas las organizaciones civiles constituidas por los sectores medios y altos, destinadas a ejercer un control responsable sobre el accionar del Estado, especialmente en relación a la distribución de los recursos y las prioridades en la agenda pública.

Al mismo tiempo el accionar de estos grupos que sin recursos materiales ni simbólicos, logran articular de manera exitosa la legalidad con la legitimidad implica una fuerte interpelación al poder político que muchas veces se apoya en la legalidad para sostener prácticas y políticas ilegítimas, haciendo un uso poco transparente o mal planificado del recurso público.

Finalmente, resulta urgente mejorar la articulación entre las iniciativas de la sociedad civil y las instancias estatales, a fin de que no se perciba al entramado organizacional de la sociedad como un "problema" a sortear sino como un marco de contención al cual respetar y a partir del cual lograr una convivencia pacífica. Al respecto los integrantes de la Cooperativa expresaban:

> *"nosotros hicimos todo solos, nadie nos ayudó en nada, más bien nos pusieron un montón de trabas. No queremos al Estado ¿para qué? cuando aparecen es para sacarte plata. Si no saben qué hacer, que no hagan nada, que nos dejen a nosotros, pero que no se metan después a querer hacer cumplir reglas que no sirven para nada".*

Si bien la experiencia relevada resultó altamente positiva es importante tener en cuanta que en la medida que se vayan generando instancias de resolución de problemas en

forma paralela al Estado se van creando esferas o circuitos diferenciados que pueden tender a profundizar la segmentación y la fragmentación social, creando "sociedades" dentro de "sociedades", cada una con su lógica propia y con un bajo nivel de compatibilidad entre sí.

El desafío es encontrar los caminos para lograr que estas iniciativas y construcciones de ciudadanía con autonomía permitan volver realmente permeable los límites de la sociedad mayor. A fin de que, desde el Estado hasta los distintos sectores sociales, se vean comprometidos en la ampliación y el desarrollo de los mecanismos de inclusión.

Bibliografía

ACUÑA, C.; Kessler, G. y Repetto, F.) "*Evolucion de la politica social argentina en la decada de los noventa: cambios en su logica, intencionalidad y en el proceso de hacer la politica social*". Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Coordinado por el Center for Latin American Social Policy -CLASPO- The University of Texas at Austin, 2002.

Informe del PNUD En búsqueda de la igualdad de oportunidades. Argentina.,2002.

JELIN, E. y HERSHBERG, E. *Desarrollos convergentes, diversidad y cambio: imágenes de los derechos humanos. En: Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Venzuela: Nueva Sociedad, 1996.

QUINTI, G. *Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación*. En. MÉNJIVAR, D. y LIETEKE(Coord) Pobreza, exclusión y política social. Costa Rica: FLACSO,1997

ZICCARDI, A. *Las ciudades y la cuestión social*. En: Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Argentina: CLACSO, 2001.

Artigo recebido em 20/05/2006 e aprovado em 10/10/ 2006.

Global Vulnerability and Social Policy: An Agenda for Discussion[1]

Bryan Roberts and Javier Rojas[2]

ABSTRACT: As changes in the global economy and in family structure place the lives and opportunities of many individuals at risk, social policy plays a major role in addressing the degree of vulnerability individuals will face in a society. In this paper, we present some of the most important issues scholars and policy-makers need to consider about the role social policy plays in a globalized world. First, we argue that the major aim of social policy is the furtherance of social citizenship. We understand social citizenship as the enhancement of individual and community capabilities to lead a decent life and to make informed choices in face of a changing global economic environment. Second, we suggest that the furtherance of social citizenship should be the benchmark against which to evaluate the degree of success or failure of any social policy. Then, after discussing some of the major social, ideological, and economic forces shaping social policy, we propose that a new type of welfare regime is emerging in the developing world. This regime is part liberal and part parternalistic, and some of its major components are the de-centralization of public administration to local authorities, a preference for targeted social policies instead of universal ones, and local community participation. Third, we argue that some of the main challenges of contemporary social policy are the product of internal and international migration, labor market instability, rising costs of subsistence in cities, and increasing spatial segregation. Finally, we suggest some of the theoretical frameworks, data, and methods scholars may want use to advance research on social policy.

KEYWORDS: Globalization, Social Citizenship, Social Policy, Vulnerability, Welfare Regimes.

RESUMO: As mudanças na economia global e na estrutura familiar requerem que as políticas sociais incluam em suas prioridades a avaliação do grau de vulnerabilidade que as pessoas em situação de risco estão sujeitas nesta sociedade . Neste artigo apresentamos algumas das principais questões que os estudiosos e os formuladores de políticas sociais precisam considerar sobre o papel das políticas sociais em uma sociedade globalizada. Primeiro, argüimos que o principal objetivo das políticas sociais é a promoção da cidadania social. Nos entendemos que cidadania social é o fortalecimento das capacidades individuais e comunitárias de conquistar uma vida decente e de fazer escolhas informadas diante das mudanças globais e econômicas. Segundo, sugerimos que a promoção da cidadania social deveria ser o principal indicador para avaliar o sucesso ou o fracasso das políticas sociais. Assim, depois de discutir algumas das maiores forças sociais, ideológicas e econômicas que estão modelando as políticas sociais, nos propomos que um novo tipo de regime de bem estar social esta emergindo nos países em desenvolvimento.Este regime é parte liberal e parte

[1] Ponencia presentada en la "Conference The Social Police and Challenges of Equity and Citizenship" Olinda , Pernambuco, Brazil 08 a 10 de Marzo de 2006.

[2] Bryan Roberts and Javier Rojas are Professors of the Department of Sociology University of Texas at Austin. E-mail: brr@prc.utexas.edu

paternalista e alguns de seus principais componentes são a decentralização da Administração Pública para os governos locais, a preferência por políticas sociais especificas ao invés de políticas universais e a participação da comunidade local. Terceiro, nós arguimos que algumas das principais mudanças nas políticas sociais contemporâneas são produto das migrações internas e externas, da instabilidade do mercado de trabalho, da elevação do custo de vida nas cidades e do crescimento da segregação social. Finalmente, nos sugerimos alguns referenciais teóricos, dados e métodos que alguns estudiosos podem usar para avançar na pesquisa em políticas sociais.

PALAVRAS CHAVE: Globalização, Cidadania, Política Social, Vulnerabilidade, Sistemas de Bem Estar Social.

Introduction

An essential starting-point for discussion is defining the purpose of social policy. We see the essential aim of social policy as the furtherance of social citizenship. Social policy is about strengthening those rights and obligations that enable all members of a society to share equally in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society (Marshall 1964 [1949]:78). From this perspective, social policy is not the handmaiden of economic policy, with its objectives confined either to alleviating the damage economic policy causes or to providing the human capital appropriate for the current model of economic growth. Both these aims can be part of social policy, but they are subordinate to its main goals of enhancing individual and community capabilities to lead a decent life, and to make informed choices in face of a changing global economic environment that creates both opportunities and risks.

This perspective sets a goal and a benchmark against which to evaluate the success or failure of particular social policies. By this standard, for instance, it is not enough to judge the success of targeted anti-poverty programs by the percentage of their intended recipients who actually received them. We also need to know whether these programs and the ways in which they are implemented raise capabilities in an enduring way.

Standards of evaluation need to be complemented by an understanding of how social policy is used in practice. Governing elites are likely to use social policy to further their own political and economic interests and to adjust their views of its purpose to those ends. Thus, Michael Mann (1987) criticizes Marshall's emphasis on social rights as the most advanced stage in citizenship as neglecting the potential of social policy to enable authoritarian regimes to co-opt workers and weaken civil and political liberties. Consequently, the second major issue that we want to place on the agenda for discussion is that of the shaping of social policy by the dominant ethos of the time. In the present case, these are the economic and political ideologies associated with contemporary globalization.

These ideologies will have a different impact on social policy depending on a country or region's level of economic development and on cultural and institutional traditions. These are important issues for comparative research. Dominant ideologies are not the only sources of change in social policy. In a globalized world, initiatives from 'below' can be communicated transnationally and be the basis for powerful social movements seeking to

transform policy on issues such as gender, indigenous rights or migrant rights. However, the nature of dominant ideologies and their contradictions set the challenges facing contemporary social movements as well as the opportunities open to them.

We also need to consider the changes in the social and economic environment that form the often harsh reality against which policy and ideology must be judged. We will look at urbanization, labor markets and at demographic change. Not all of these changes are directly linked to globalization trends, but globalization intensifies their impact by making local populations increasingly vulnerable to global economic crises and global economic strategies. The complexities of the challenges facing social policy require a multifaceted approach to data and methods that is discussed in the concluding section.

The Shaping of Social Policy

Our starting point is Esping-Andersen's (1990:26-29) three different types of welfare regime that emerged as ways of resolving the contradiction between social citizenship and the market in the advanced capitalist democracies. These are the liberal, the corporatist, and the social-democratic. In the liberal type, social welfare is obtained mainly by market mechanisms, such as private pension or health care schemes, supplemented by minimal public assistance programs targeted at the poor. In the corporatist type of social welfare there is a stratified system of state provision that provides different levels and kinds of benefits to different occupational groups, while reserving to the family many of its traditional welfare functions. Finally, in the social-democratic type there is a universalistic system of state provision in which all citizens are entitled, as individuals, to a high level of benefits.

These types of welfare regime are the outcome of historical processes, such as the contrast between the market-driven development of the Anglo-Saxon countries and the state-centered development of the late capitalist developers in the continent of Europe. Differences in the patterns of development combine with differences in class formation to produce consistent differences between the three country groupings in the way welfare is administered and provided. Crucial to sustaining these welfare regimes are the class coalitions that favor state or market provision. In the liberal model, only a marginalized group benefits from public welfare, while other classes see the market as their main source

of welfare. In the other two models, historical factors lead middle as well as working classes to see welfare as a public provision.

The three models of welfare capitalism are, then, useful reminders that there are alternative ways of implementing social citizenship even in advanced market economies. Esping-Andersen's analysis also makes clear that social policies are not politically neutral. They stratify societies in different ways, and create the bases for the political coalitions that gain power. The concept of welfare regimes can also be applied to developing countries, but needs to take account of the much greater unevenness of development in which differences in the amount that is being spent on social policies are as important as is how they are spent (Filgueira 1996).

In the Latin American context, a stratified corporatist type of welfare regime of limited reach dominated during the Import Substituting Industrialization (ISI) period, in which social security and health benefits were gradually extended to key sectors of the formally employed population. The extension of these benefits, along with public education, were less contested in the ISI period than were the extension of political and civil rights, which were frequently curtailed by military dictatorships (Roberts 1994; Filgueira 1996). The extension of social rights was a means by which elites could co-opt crucial sectors of the newly emerging working-class and was part of the modernization project that even the authoritarian and nationalist regimes of the time espoused. We want to suggest for discussion that in the contemporary period, a new type of welfare regime is emerging in Latin America, and, we suspect, elsewhere in the developing world. It is part liberal and part paternalistic. It is emerging with considerable differences between countries, but with similar consequences for the relations between states and their low-income populations.

Like the welfare regimes identified by Esping-Andersen (1990), the new type of welfare regime is based on particular assumptions about the role of the state, the market and the household in providing welfare. It also depends upon and creates particular class coalitions. Its main policy components are, first, the de-centralization of public administration to local authorities, including the delegation of certain services to the private sector or NGOS. Second is a preference for targeted social policies as against ones based on universalistic entitlements. The new social policies are often market friendly in terms of the privatization of pensions and health services or the deregulation of labor markets. However, the new

policies also mandate local community participation in administering services and generally give greater support for voice at the local level than in the past. In the ethos of the new policies, the greater role for local participation in social policy is seen as an essential means of reforming corrupt and bureaucratic states through the potential economic efficiency and accountability of de-centralization, partnerships and targeting (Franco 1996). The new social policies, including the emphasis on greater local popular participation, are endorsed by the multilateral agencies and encouraged by the conditions attached to loans (World Bank 2003).

This emerging welfare regime represents what Dagnino (2003) terms the perverse confluence of two projects. One is the project of a minimal state that entrusts the market and civil society with the state's former social responsibilities and the other is the project of an active and participatory citizenry that naturally will demand more of the state. These changes are potentially contradictory in that both democratization and decentralization defuse and limit movements as well as provide new spaces for collective action. This perverse confluence is, we suggest, an integral part of the new political economy that generates the new social policies. This political economy is based both on the weakness of the market and of civil society in developing countries. The market, by itself, fails to provide full and adequate employment as attested by continuing high levels of rural and urban poverty, unemployment and informal employment. At the same time, the state takes on a proactive developmental role faced by what technocrats see as the incapacity of civil society in terms of low levels of popular education, the weakness of independent civic or professional associations, and the malfunctioning of democratic politics. The state both takes on the role of organizing citizens and improving their quality. Nevertheless, its reach is limited both by resources and by the demands that can potentially be made upon it.

What the change of welfare regime implies are potentially radical changes in the relations of the state with citizens. The limited bureaucratic authoritarian state of old is increasingly replaced by a proactive state that intervenes in the lives of individual citizens. These new relationships are often not mediated by civil society intermediaries, such as political parties or trade unions, but are direct and technocratic. Thus, local communities must compete with each other over projects that will access state benefits. These benefits are no longer universal entitlements, but must be earned by demonstrating worth and need. These various

trends mean that the citizen's relation with the state is now more likely to be based on individual identities, more multithreaded, and a more necessary part of everyday life than it was in the 1960s and 1970s in Latin America. Contemporary social policy is a mix of state and private systems of service provision. The state system in health, pensions, and education becomes increasingly a system for lower-income populations. In this context, the impact of social policy on social stratification is complex and potentially far-reaching. The challenge for social policy research is, then, not the absence of the state, but its new ways of governing. These vary, of course, between countries, but they require us not only to look at what is spent on social policy in terms of percent of GDP, but how social policy is implemented.

Contemporary Challenges for Social Policy

High and persisting levels of poverty are clearly major challenges for contemporary social policy, but poverty needs to be placed within its spatial and social environment and the changing meaning of poverty understood in terms of the new challenges brought by global changes. In this section, we discuss two major changes that have a direct bearing on both social policy and poverty. One is urbanization and the other is demographic change.

Contemporary urbanization is increasingly affected by global rather than national economic processes. One of the impacts of globalization has been to increase both internal and international migration. Global agricultural trade undermines subsistence farming, as in the import of cheap corn to countries like Mexico. It also stimulates new forms of large-scale commercial farming, as in the case of soy bean production in Brazil, or smaller-scale, but capital intensive, farming in fruits, flowers, or market-garden products, such as asparagus, tomatoes, or avocados. The combined effects of the new forms of export farming, the packaging and transforming industries that surround them and the undermining of subsistence farming are to make rural populations increasingly dependent on off-farm incomes for survival. These increasingly involve short and long-distance migrations that are both internal and international. The rise of export industries in manufacturing and the services give rise to new cities and increase the attraction of some cities as against others, stimulating an urban-to-urban migration that, in Mexico, for example, is larger than rural-to-urban migration.

The scale of rural, urban and international migration in the contemporary world raises the substantial challenge for social policy of attending to the needs of those left behind. This has become an important issue in China, where various reports attest to the neglect of children left behind in the villages, even when cared for by extended family. Remittances have become an important source of both rural and urban survival throughout the developing world. However, they are not reliable and decrease the longer the migrant is absent. What is the best way to support the families left behind, particularly the children, mothers left alone to care for young children and the elderly?

The shift of population to cities is an old and familiar challenge for social policy since it makes poverty dependent on wages, not on the possibilities of self-subsistence. In the ISI period of urbanization in Latin America, the informal economy, land invasions and self-constructed housing did provide alternatives for those who did not have access to the formal housing and labor market. Indeed, as Mangin (1967) pointed out, squatter settlements in the major cities of Latin America were social policy 'solutions' as well as problems. Contemporary urbanization, we argue, does not so easily admit these informal solutions to the challenges of coping with urban life because of changes in the nature of labor markets, in the requirements for housing and infrastructure and, importantly, because of the increasingly negative effects of urban spatial segregation.

In the urban areas, a major challenge is labor market instability. In the 1960s and 1970s, the large Latin American cities offered prospects of social mobility to city-born and migrant alike as a result of the structural transformations of the economy from agricultural to non-agricultural work and from blue to white collar work (Oliveira and Roberts 1994; CEPAL 1986). There are now indications of a hardening of the occupational structure, with fewer opportunities for job and income mobility. Thus, though there are important increases in the proportion of the urban labor force working in well-paid white collar service occupations, the percentage of these 'higher' occupations has not changed since the 1970s, and remains at some 12% (Portes and Hoffman 2004). There are proportionately less jobs in the public sector or large-scale manufacturing industry, the one a victim of free market reforms, such as privatization, aimed at downsizing the state and the other reflecting the higher levels of productivity demanded by global competition. These jobs had been secure in the past, with contracts and social security. They are replaced by jobs in commerce, the services and

small-scale industry that often do not have a stable contract or social security. In Chile, perhaps the most economically dynamic Latin American economy, the proportion of workers in insecure job situations increased during the 1990s, even though poverty levels decreased. The urban worker in a developing country faces opportunities, but also substantial risks – of unemployment and of losing benefits.

The costs of subsisting in the contemporary city of developing countries are likely to be rising, thus increasing the vulnerability of low-income populations. Although the large metropolises of the developing world still have poor infrastructure and sub-standard housing, their increasing size and complexity makes it difficult for either governments or populations to rely on informal solutions to housing needs. In the Latin American cities, there are far fewer empty spaces to be seized by those seeking shelter, and these are mainly located on increasingly distant peripheries. Also, utilities, such as water and electricity, are now formally installed in almost all neighbourhoods, and, as a consequence, require payment and cannot be appropriated free of charge as often happened in the past. Another element adding to the costs of shelter in the large cities is state provision of housing to replace irregular settlements. Public housing projects rarely reached the poor in Latin America in the 1960s and 1970s, but they are increasing doing so today, as in the case of Santiago where an estimated 90% of the poor population is housed in projects financed by state loans between 1980 and 2000 (Tironi 2003). Many of these, as Marquez (2004) shows, have difficulty in meeting repayments.

But perhaps one of the most serious challenges for social policy is the growing spatial segregation of the cities. This segregation is occurring in two principle ways. One is through the increase of large-scale segregation as the poor find shelter on the peripheries of the cities or are located there in government housing projects. As the cities grow in size and the distance from periphery to center increases, so too does the social and physical isolation of low-income settlements. There is evidence that the poor are doubly disadvantaged when they live in homogeneously poor neighborhoods—from being poor and by the lack of local facilities or sources of aid and information (Kaztman 1999; Filgueira 2002). Isolated and without resources to maintain networks of aid and information, the poor living amongst those equally poor are more likely to be unemployed, to be victims of crime etc, than are

the poor, with similar educational and personal characteristics, that live amongst the non-poor (Kaztman et al. 2003).

The negative effects of segregation are likely to be intensified by the tendency of the wealthy to opt out of public services through private educational and health services, and, at the extreme, through living in gated communities with their own services. These tendencies towards socio-economic segregation are substantial challenges to social policy. They weaken the class coalitions in support of high quality public services. They also mean very unequal access to services. In education, there is the risk that only the wealthy can obtain the quality of education that will ensure access to the relatively small proportion of well-paid jobs. For most of the urban population, increases in their education level beyond primary school are unlikely to make a substantial difference to their incomes or job security. In health, also, differences in quality of care are acerbated by segregation. There is a further important issue. The large metropoli of developing countries are rarely governed as a unit. Instead, they are split between a large number of separate jurisdictions, a tendency increased by decentralization policies. In the case of Santiago in Chile, despite a revenue sharing policy to balance out inequities, there are substantial differences in the per capita resources of schools in the wealthy municipalities as compared to the poor ones (Marcus 2004).

Contemporary demographic trends show considerable variation between countries, but, in general, birth rates are declining in most parts of the developing world. The potential advantages of this are offset by a decline in family size that makes some of the caring functions of the family – for the elderly or the young – more difficult. A dramatic example of this is China's one child policy, which has recently resulted in the government making annual payments to the rural elderly who only have one child (or two female children!). Also the migration of family members in search of jobs further undermines the function of the family as a caring institution. Traditional carers – women – are less available than before as a result of increases in women's labor force participation, resulting both from higher levels of education and from the need to generate more family income. The increase in the proportions of female-headed single parent families and of elderly one or two person families also attest to family fragmentation, as does the declining proportions, in many countries, of extended families.

González de la Rocha (2001) details the types of social isolation that can occur in urban situations as a result of the above trends – the infirm and those that care for them, the single mother, the returned migrants without resources to enter into networks of reciprocity. Now the issue is the poverty of resources of the urban poor, no longer the resources of poverty in terms of social networks that were emphasized in studies of the urban poor in developing countries in the 1970s and 1980s. Taking account of individual situations and individual trajectories now becomes an important challenge for social policy. The poor are poor for different reasons and helping them overcome their poverty requires attention to those differences, and not simply uniform packets of aid.

Current research approaches to understanding poverty in Latin American cities that use the concept of vulnerability illuminate this complexity (Kaztman et al. 1999). Changes in the economy and in family structure bring risks to the contemporary Latin American city that can no longer be as easily handled as in the past through self-help and extended kin-based networks. Examples of groups made vulnerable by changes in economy and society are family businesses, the young in face of unemployment, workers on temporary contracts, female-headed single-parent households, and the elderly. We saw above that neighborhood can also be a factor in vulnerability.

Social policy implementation in several Latin American countries has adopted a vulnerability perspective. Programs in Argentina and Chile, for example, target "vulnerable" groups, usually on a community basis providing special programs for single mothers, the elderly, the young, and the handicapped. An issue with this approach is that it does not take an integrated view of the family and community context of vulnerability. As Kaztman (1999) points out, the disadvantage of the vulnerability perspective is that it can focus attention exclusively on the situation of the poor and neglect the responsibilities of other actors, such as state or private agencies.

Absolute poverty and state neglect may be less of an issue than is the state's uniform handling of poverty situations that need more flexible and individualized approaches (Rosanvallon 2000). Uniform treatment makes the poor dependent on state services and less able to manage individually and strategically the range of institutional resources in education, information, or health required for survival in modern society. The poor are socially excluded not by neglect, but by the way more powerful actors in society channel

the access of the poor to resources. Inequality of opportunity, rather than poverty, becomes the major research issue from the social exclusion perspective. In addition, inequality is likely to be a more persistent feature of urban economies than is poverty.

Implications for Data and Research

To the extent that the challenge for social policy is vulnerability and risk, then there is a need for measures that go beyond states, such as poverty, to indicate probabilities that certain types of people are likely to fall into poverty, stay in it or get out of it. These require longitudinal surveys that follow a panel of people over time. Some of the household surveys in Latin America have some capacity to measure such processes, through repeating interviews with households over a period of a year or year and a half. They do show that a state, such as poverty or female employment, is quite different when viewed as a process in terms of the proportions of people who are always poor, never poor or intermittently poor.

Understanding the negative effects of spatial location, requires much better and more standardized geographical information systems than we have at present. Censuses are an important source of such data, but they need to provide, for public analysis, census block data and on a series of variables that are comparable between cities and countries. Census mapping is increasingly used by governments in social policy analysis and implementation as in the *Opportunidades* program in Mexico and in the *Foncodes* poverty programs in Peru. But these data need to be available for public analysis and debate. Mapping is also a way of analyzing the rural and the urban dimensions of the social policy challenge. It is not simply individual characteristics that determine life chances and welfare, but also spatial location – how near or far one is from a school or health clinic, from internet communication etc.

Given the importance of the changing relations between states and populations in terms of social policy, then case studies of policy implementation are a necessity. There are many hurdles between a well-formulated policy and its achieving its objective at the local level. Not the least of which are the different perceptions and priorities of those involved in the implementation process – state bureaucrats with their career preoccupations, community leaders with their own goals and sensitive to the divisions within their own communities. In this respect the notion of interface becomes an important methodological tool in

contemporary social policy analysis (Long 2001). This notion draws our attention to the various crucial situations in which those involved in policy implementation and those at the receiving end come into conflict or negotiate understandings. The current social policy situation is one in which interfaces are increasingly complicated. There are many state agencies involved in policy implementation on a sectoral basis. The intermediaries are more diverse than in the past, involving local and international NGOS, both religious and secular. Communities themselves are perhaps more fragmented, with diverse interests within them and a diverse leadership. Since much of contemporary social policy seeks to change people rather than administer standard benefits, the relationships involved in implementation are complex and personal. They may empower, but they may also created dependencies, and understanding what types of relationship and interface situation leads to the one outcome rather than the other is an important research goal. Understanding this and its consequences for enhancing social citizenship requires case studies, based on observation and interview. The ethnographic method is as essential to policy analysis as is the analysis of quantitative data.

Quantitative data and its analysis must not be neglected. Faria (2005) comments that Latin American social science has tended to theorize at the expense of data analysis, leaving policy analysis to economists. He points to the opportunities now being created for social scientists by the increasing public availability of census and survey data. Also, data from sectoral ministries such as education and health, as well as from anti-poverty programs are potentially available for social science analysis.

Finally, we need more comparable cross-national research. This is not easy, particularly in terms of ensuring comparability between national case studies of policy formulation and implementation. Even statistical data, however, are often not strictly comparable, although the International Agencies have made considerable strides in this direction with respect censuses, household and labor surveys in recent years.

References

CEPAL,. Transición Estructural, Movilidad Ocupacional y Crisis Social en América Latina, 1960-1983. Documento LC/R.547. Santiago de Chile. 1986.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: De que Estamos Falando? Coloquio Internacional Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización. Caracas, Venezuela, May, 2003.

FILGUEIRA, F. Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina: Eficiencia, Residualismo y Ciudadanía Estratificada.In:BRYAN R. (ed.), Ciudadanía y Política Social en América Central. FLACSO/SSRC: Costa Rica. 1996.

ESPING –ANDERSEN ,G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, U.K.: Polity Press. 1990

FARIA , V.. Social Science and Academia: Sociology in Brazil. In WORD,C.; ROBERTS, B.(eds.), Rethinking Development in Latin America. University Park, PA: Penn State University Press. 2005.

FRANCO, R..Social Policy Paradigms in Latin America. CEPAL Review, 58: 9-23

KAZTMAN, R. Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las Raíces de la Vulnerabilidad Social en Uruguay. Montevideo: PNUD / CEPAL. . 1999

KAZTMAN, R et.al.. Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay. Santiago: Organización Internacional del Trabajo. 1999.

_____La Ciudad Fragmentada: Mercado, Territorio y Marginalidad en Montevideo. Final report for the project Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century 2003 Avaible at: http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/working_papers.htm)

LONG, N. Development Sociology: Actor Perspectives. London: Routledge.2001.

MANGIN W. Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution. Latin American Research Review, 2 (3) 65-98. 1967.

MANN, M. Ruling Class Strategies and Citizenship. Sociology, 21 (3):339–54. 1987

MARCUS B. Growth without Equity: Inequality, Social Citizenship, and the Neliberal Model of Development in Chile. PhD Dissertation, University of Texas at Austin. 2004.

MÁRQUEZ F. Márgenes y Ceremonial: Los Pobladores y las Políticas de Vivienda Social en Chile.Revista Política de la Universidad de Chile, Noviembre, 2004.

MARSHALL , T. H.. Citizenship and Social Class. In, MARSHALL , T. H.. Class, Citizenship, and Social Development. Chicago: University of Chicago Press. 1964

OLIVEIRA O. BRYAN R. Urban Growth and Urban Social Structure in Latin America, 1930–1990. In BETHEL L. (ed.), The Cambridge History of Latin America, vol. 6. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

PORTES A. HOFFMAN K. Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era. Latin American Research Review, 38(1):41-82 2003.

ROBERTS B.. The Social Context of Citizenship in Latin America. International Journal of Urban and Regional Research, 20 (1):38-65. 1996

ROCHA, G. From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources. The Erosion of a Survival Model? *Latin American Perspectives*, 28 (4): 72-100. 1996

ROSANVALLON P. The New Social Question: Rethinking the Welfare State. Princeton: Princeton University Press. 2000.

TIRONI, M.. Nueva Pobreza Urbana: Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985-2001. Biblioteca Debates y Reflexiones. Santiago: Universidad de Chile y Ril Editores. 2003.

WORLD BANK. World Development Report: Sustainable Development in a Dynamic World. Washington, D.C.: World Bank. 2003

Artigo recebido em 04/06/2006 e aprovado em 10/09/2006.

Políticas Públicas y Desigualdades Sociales[1]

Laura Golbert[2] e Ana Rapoport[3]

RESUMEN

Este articulo trata sobre la situación social de la Argentina actual centrando el análisis en algunos campos que son cruciales para el bienestar de la población como el empleo, el ingreso, la educación, la salud y la vivienda.

Se analizan también las políticas sociales implementadas en la década de los noventa, políticas que por su orientación profundizaron las brechas sociales y regionales. En esos años, el estado nacional limitaba sus funciones en ámbitos centrales como son la salud y educación, fomentaba la desregulación (flexibilización) del mercado laboral y diseñaba políticas sociales focalizadas y de supervivencia para los más pobres, sin intentar atacar las causas que generan las situaciones de pobreza y de exclusión social.

En la actualidad, el escenario político, económico y social de la Argentina ha vuelto ha transformarse: la economía crece a un ritmo sostenido, la gobernabilidad ha logrado consolidarse y los índices de pobreza han disminuido considerablemente. Sin embargo, las diferencias entre las distintas regiones del país, se mantienen prácticamente en los mismos niveles.

En este estudio consideramos que la pobreza y desigualdad son fenómenos distintos y, por lo tanto, las respuestas en el campo de las políticas públicas también deberían ser distintas Consideramos que la propuesta de reducir brechas sociales implica otro tipo de abordaje: estrategias que intentan incidir en la estructura social, estimular la movilidad, mejorar la estructura de oportunidades. Políticas sociales de este tipo precisan, entre otras cosas, de acuerdos macroeconómicos que tengan como objetivo el bienestar de la población y la integración social. Para lograrlo se debe partir de un enfoque multidimensional que tenga en cuenta no solo los individuos sino también la comunidad, que atienda las distintas brechas y que promuevan la participación del tejido asociativo.

PALABRAS CLAVE: República Argentina – desigualdades sociales – pobreza – políticas públicas- integración social.

KEYWORDS: Argentine Republic – social inequality – poverty – social integration – social policies.

[1] Este texto fue presentado en el seminario "Social Policy and the Challenges of Equity and Citizenship", organizado por The Center for Latin American Social Policy (CLASPO), University of Texas at Austin, Public Management and Citizenship Program (PPMC), Getulio Vargas Foundation y The Inter-American Foundation en Olinda, Pernambuco, Brazil, Marzo 8-10, 2006.

[2] **Laura Golbert:** Socióloga (Universidad de Buenos Aires), Investigadora Titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de la Universidad Nacional de Buenos Aires, consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

[3] **Ana Rapoport**: Socióloga (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Políticas Públicas (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona), investigadora del Institut de Govern i Politiques Públiques (IGOP).

ABSTRACT: This article discuss the social situation of Argentina focusing the analysis in some fields that are central to the welfare of the population, as the labor market, income, health , education and habitation. The social policies of the ninety decade that deepened the social and regional gaps are discussed too.

We consider in this study that the poverty and the inequality are different, so the answers in the public policies field should be different too. In this sense the proposal of reduction of the social gaps needs another kind of treatment like; strategies that are able to change the social structure, to stimulate the mobility, and to improve the structure. Social policies of this kind needs macroeconomics deals that has as main goal the welfare of the population and the social integration. To achieve this goal is necessary to have a multidimensional approach that are able to take care of the individuals and the community and to promote the participation.

Introducción

Son muchas las preguntas que suscita el tema propuesta para discutir en este panel: *si las políticas sociales están reduciendo la brecha de equidad.* Preguntas que, a su vez, dan lugar a más de una respuestas posible ¿A qué desigualdades nos referimos? ¿A las desigualdades entre niveles de ingresos, en la educación, salud o en el acceso a servicios de infraestructura? Es que las manifestaciones de la desigualdad son muchas, variadas y además, suelen acumularse multiplicando su efecto. Así como nos preguntamos por el tipo de desigualdades también cabe que preguntarse acerca de qué tipo de políticas sociales tenemos en la actualidad. ¿O es que todas las políticas sociales están orientadas a reducir las brechas de equidad?. Si no es así ¿qué requisitos debe cumplir una política social para reducir las desigualdades?

Pobreza y desigualdad son fenómenos distintos y, por lo tanto, las respuestas en el campo de las políticas públicas también deberían ser distintas. En su gran mayoría, las políticas de lucha contra la pobreza se proponen satisfacer ciertas necesidades básicas que permitan la supervivencia de las personas más que erradicar las causas que generan pobreza o la desigualdad.

La propuesta de reducir brechas sociales implica otro tipo de abordaje: estrategias que intentan incidir en la estructura social, estimular la movilidad, mejorar la estructura de oportunidades. Políticas sociales de este tipo precisan, entre otras cosas, de acuerdos macroeconómicos: un acuerdo basado en la búsqueda de bienestar y de integración social como objetivos comunes al conjunto de las políticas públicas. Y también precisan de un diseño distinto. Un diseño que garantice su sustentabilidad en el tiempo ya que sus efectos van a ser logrados en el mediano y largo plazo y que, adoptando un enfoque multidimensional, este orientado tanto a mejorar los niveles de ingreso de las familias y el acceso de toda la población a los bienes y servicios sociales como a tender puentes en el entramado social para reducir las distancias sociales.

Durante la década de los noventa mientras la economía de los países que conforman América Latina se topaba con serios obstáculos para mantener un crecimiento sostenido, los programas que prevalecieron fueron los destinados a la atención de los grupos

vulnerables. Si bien algunos indicadores sociales mejoraron,[1] los avances en materia de bienestar y de equidad han sido escasos.

En los comienzos del nuevo milenio el panorama económico de la región nos permite pensar el futuro de la región con un poco más optimismo[2]. La recuperación económica, la reducción en los índices de pobreza, y en las tasas de desempleo indican que se está produciendo un cambio en la tendencia que se dio en los noventa. Las diferencias con esos años no se agotan en la buena marcha de la economía y sus efectos sobre la pobreza y el empleo. En los últimos tiempos se fue consolidando un consenso acerca de la necesidad de implementar políticas públicas para mejorar el bienestar de la población. La discusión que se planteó tanto en Europa como en los países de la región sobre exclusión social permitió ampliar el concepto de pobreza e incorporar nuevas dimensiones para comprender las nuevas cuestiones sociales. Debate que incorpora como una cuestión a resolver la profundización de las brechas sociales. Incluso organismos como el Banco Mundial que fue un entusiasta propagandista en las décadas pasadas de los programas focalizadas de atención a la pobreza, hoy incorpora la desigualdad como uno de los temas prioritarios a resolver.

Los argumentos esgrimidos a favor de la reducción de las brechas sociales señalan que la desigualdad no es sólo un problema de justicia social, sino que también puede ser un escollo para el crecimiento de la economía. Una sociedad que profundiza las brechas sociales presenta más problemas para la gobernabilidad que aquellas que apuestan a la cohesión social[3] . Equilibrar los niveles de ingreso, mejorar el acceso a servicios esenciales o diseñar políticas territoriales que permitan romper con la creciente segmentación de las ciudades, no solo significa beneficios para los más pobres sino para el conjunto de la comunidad.

[1] Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, Buenos Aires y Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, IGOP, Barcelona

[2] *"Las mejores* condiciones reinantes en el 2004 y la disminución de las tasas de pobreza registradas ese año en algunos países permiten proyectar un quiebre de la tendencia que se venía observando. En el 2002 la pobreza y la indigencia alcanzaban a un 44% de la población y un 19,4% respectivamente. En el 2005 la tasa de pobreza podría situarse en un 41,7%con una disminución de 2.6 %respecto al año anterior en tanto que la tasa de indigencia alcanzaría un 17.4% lo que representa 1.8% menos que en el 2003. Estas variaciones fueron acompañadas por una disminución de alrededor de 10 millones de pobres, incluidos unos 8 millones de indigentes". Panorama Social de América Latina, Cepal, 2005, pag. 8

[3] Muchos autores señalan a la desigualdad social como una de las causas del aumento del delito urbano. Al respecto ver Kessler, Gabriel y Golbert,Laura (2001)

Parecería entonces que llegó el momento de recuperar el valor de la política como herramienta de cambio, de diseñar políticas no sólo dirigidas a atender la emergencia o asistir a los grupos vulnerables sino a estrategias que permitan reducir las desigualdades en servicios básicos como el agua potable, la educación, la salud, la vivienda, en los ingresos y en el sistema de protección social.

Este documento, que toma a la Argentina como caso, comienza con un análisis de las políticas sociales en los noventa y su legado en términos de brechas sociales, enfatizando las diferencias que existen tanto entre las regiones y provincias de Argentina como en los ingresos de sus habitantes. Por ultimo, se plantearán las principales oportunidades y obstáculos que, desde nuestro punto de vista, hoy se presentan para la implementación de políticas destinadas a reducir las brechas.

1. El legado de los noventa: pobreza y brechas sociales.

Durante los años 90, época signada por el alejamiento y reducción del Estado, se aceptó con bastante naturalidad que aquello que dictaba la economía o se generaba como producto de ella, era indiscutible y por lo tanto sin posibilidad de cambio. De acuerdo con esta línea de pensamiento, las políticas sociales debían estar orientadas a mitigar los golpes y caídas que generaba el sistema productivo. A tono con la prédica de un estado mínimo, el Banco Mundial consideraba que la intervención estatal debería limitarse a la atención de los más necesitados. En el marco de este discurso, la política social era considerada más como un gasto que como una inversión.

Es en esa década cuando en muchos de los países de América Latina, se realizaron una serie de reformas en las distintas áreas sociales. Con el argumento que los servicios estatales universalistas como la educación y la salud tenían un sesgo a favor de las clases medias se propuso - para mejorar la eficiencia del gasto público social y revertir el sesgo distributivo - la focalización y la descentralización de los servicios. En países como la Argentina también se privatizó la Seguridad social tanto para controlar el gasto público como para reforzar el mercado de capitales. En cuanto al mercado de trabajo, para mejorar la competitividad y reducir el desempleo se decidió reducir el costo laboral desmantelando la red de protección social que amparaba a los trabajadores.

El resultado no fue el que se esperaba. Pese a los programas de atención a los grupos vulnerables que fueron aplicados en los países de la región, no se logró reducir los niveles de pobreza. En todo caso estas acciones tuvieron un impacto mayor sobre la extrema pobreza. De acuerdos con datos presentados por el Panorama Social de América Latina de la CEPAL (CEPAL, 2001/2002), la gran mayoría de los países de América Latina tenían en el 2001 una tasa de desempleo mayor que en 1990[4]. La desregulación del mercado de trabajo no solo resultó una política ineficiente para reducir el desempleo sino que empujó a miles de personas a trabajos precarios, sin acceso al sistema de protección social. En el 2001, América Latina aparece como el continente con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo, con un coeficiente de Gini promedio del 53,9 en el año 2001, cifra abiertamente superior a la de los restantes continentes, incluso a los de África (42,4) o de América del Norte (39,2) y casi el doble del correspondiente a Europa (31,8). En vista a estos resultados cabe preguntarse cuál fue el efecto sobre la equidad y el bienestar de las políticas que se aplicaron en los noventa.

2. El caso argentino

A comienzos de la década del 80, las estadísticas comienzaron a señalar un crecimiento de la pobreza urbana argentina. Este proceso se acentúo en la década siguiente y encontró su punto más alto durante la crisis del 2001/2. El aumento del desempleo, la caída del salario y la flexibilización laboral incidió tanto en los sectores ya pauperizados, como en otros que, hasta ese momento, habían podido evitar un proceso de movilidad descendente. Así sectores de clases medias provenientes de distintas categorías ocupacionales, con trayectorias laborales y perfiles educativos diversos fueron sumándose a los bolsones de pobreza de larga data.

La pobreza dejó de ser un todo homogéneo: los sectores medios empobrecidos, cuyos ingresos no son suficientes para adquirir una canasta básica, tienen necesidades y demandas diversas que no concuerdan en muchos casos con las demandas de los pobres

[4] De acuerdo con CEPA (CEPAL, 2001/2) México, Panamá y Honduras son los únicos países que habrían mantenido o reducido su tasa de desempleo. No hay datos de Guatemala ni del Salvador

estructurales. En un pasado no muy lejano muchos de ellos tenían situación laboral estable: un trabajo formal y el acceso a la Seguridad Social, situación con la que ya no cuentan. Otros continúan con sus empleos pero sus salarios no resultan suficientes para afrontar el gasto de una canasta básica.

Las políticas públicas que se pusieron en marcha para enfrentar la dramática situación que se encontraban miles y miles de argentinos se basaron, como en la mayor parte de los países de América Latina, en la descentralización de los servicios sociales, en la desregulación del mercado laboral y en los programas focalizados de atención a los más pobres

En las páginas siguientes analizaremos algunas de estas estrategias, aquellas que afectaron servicios esenciales como la salud y la educación y las políticas de empleo y de ataque a la pobreza, así como algunos datos que permiten observar la profundización de las brechas regionales, por ingreso y en el sistema de protección social. Interesa subrayar que estas políticas fueron aplicadas en un país federal con notables diferencias entre las regiones: en los recursos financieros con que cuentan los gobiernos provinciales y municipales, en la oferta de bienes y servicios estatales así como en la densidad de su población y nivel de ingresos.

2.1. La descentralización de los servicios estatales: salud y educación

Antes de analizar el impacto de los procesos de descentralización en las brechas de equidad hay que señalar tres cuestiones. En primer lugar, que los recursos con que cuentan los sistemas de salud y educación provinciales provienen de fondos propios como de recursos co-participables del gobierno federal. En segundo lugar, que la equidad entre las distintas jurisdicciones provinciales no es un criterio a la hora de asignar los recursos nacionales y, en consecuencia, que las provincias con mayores porcentajes de población con NBI o menor producto geográfico no reciben necesariamente una mayor proporción de recursos del gobierno central (Maceira, 2002).En tercer lugar, que el traspaso de los colegios y los hospitales al ámbito provincial no fue acompañado de un aumento en los recursos transferidos de la Nación a las provincias.

La descentralización de los servicios estatales (salud y educación) son anteriores a la década de los noventa. En el caso de los servicios educativos comienza a fines de la década de los 70 cuando el gobierno militar decidió el traspaso a las provincias de los establecimientos de nivel primario. Son los establecimientos de educación media y los institutos de formación docente los que se transfieren entre los años 1992-1994 pasando a depender de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA).

En 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación que proveyó un marco general para regular el sistema educativo descentralizado. Esta ley entre otros aspectos extendió los años de educación obligatoria, introdujo cambios en los programas de estudio y propuso la creación de esquemas de capacitación docente[5].Un año más tarde se firmo el Pacto Federal Educativo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales para financiar mejoras de infraestructura, capacitación, cobertura y eficiencia. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos provinciales no contaban con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) y el gobierno nacional no había previsto un aumento de los recursos federales destinado a las provincias, para enfrentar los desafíos originados - expandir la capacidad edilicia ya que aumentaban los años de estudio, capacitar a los docentes y mejorar sus salarios - por la Ley Federal de Educación.

Para cumplir con el objetivo establecido por la Ley Federal de Educación de brindar asistencia para mejorar el rendimiento educativo a los sectores desfavorecidos y evitar la deserción escolar, en 1993 se creó el Plan Social Educativo dirigido a niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos que asisten a escuelas del nivel Inicial, Educación General Básica, Polimodal y de Educación Especial a los alumnos incluidos en el régimen especial de adultos.

[5] La Ley Federal de Educación (Nº 24.195) de abril de 1993, incluía a todos los niveles y tipos de enseñanza, con voluntad de alcance federal, y fijaba un nuevo modelo de organización del sistema educativo nacional, que básicamente se puede resumir en los siguientes puntos: a)una nueva organización del gobierno de la educación, con tres escalas: nacional, jurisdiccional y federal, b)la extensión de la educación obligatoria, fijándola en el intervalo de edades de los 5 a los 14 años (el anterior sistema era de los 6 a los 12 años), c) una nueva estructura del sistema educativo organizada en cuatro niveles: educación inicial (de 3 a 5 años de edad), educación general básica (de 6 a 14 años de edad), organizado en tres ciclos (EGB 1, 2 y 3), educación polimodal (a partir de los 15 años y de 3 años de duración) y educación superior (según determinen las Instituciones Universitarias y no Universitarias).

El plan Social Educativo se proponía mejorar la calidad de los conocimientos básicos, favorecer la permanencia y continuidad de los niños y jóvenes en la escuela, apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas, motivar a la comunidad docente para fortalecer el compromiso y mejorar las condiciones en las que se enseña y aprende y fortalecer la inserción de la escuela como institución con funciones propias en la trama comunitaria[6]. Sin embargo, estos programas contaron con recursos escasos, de un monto poco significativo del presupuesto educativo del gobierno nacional, como para cumplir con los objetivos propuestos. No se contó con el dinero necesario para las reformas edilicias necesarias al esquema propuesto ni para mejorar los bajos sueldos de los docentes (Cortes, R y Marshall, A., 1999).

Luego de diez años de la implementación de la Ley Federal, las diferencias entre las provincias se siguen reproduciendo con la misma intensidad que en el período previo a su implementación en casi todos los indicadores que se analicen: las provincias que estaban en una buena situación educativa, mantienen más o menos las mismas posiciones respecto a las provincias en una situación educativa regular o mala. Esta situación se contradice con el principio de equidad planteado por la Ley[7].

Además de las desigualdades regionales, el empobrecimiento de la población incidió en la calidad del sistema educativo. La escuela ya no sólo fue una institución donde se educaba sino también donde se comía. En muchos casos, y sobre todo en aquellos lugares de mayor concentración de pobreza, las escuelas no contaban con personal de servicios necesario para atender esta demanda y los maestros tuvieron que destinar horas de su trabajo a la preparación de alimentos, situación que

[6] El Plan constaba de tres programas: 1)**Mejor educación para todos** cuyos principales objetivos eran: a) Mejoramiento de la calidad de la educación , b)Atención de necesidades educativas de la población aborigen., c) educación básica de adultos, d)Fortalecimiento de la educación rural,. 2) **Becas estudiantiles** cuyos principales objetivos eran:. a)Crear condiciones para la permanencia en el tercer ciclo de la E.G.B. y en el nivel Polimodal de los jóvenes de las familias más vulnerables desde el punto de vista social y económico, b) Mejorar el rendimiento de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción, así como reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria., c) Aumentar las condiciones futuras de empleabilidad de los hombres para el momento de ingreso al mundo del trabajo., 3) **Equipamiento** para dotar a las escuelas con materiales didácticos específicos relacionados con las ciencias y la tecnología.

[7] El Titulo II, Capitulo I, artículo V, pto. 7 de la ley dice: "*El Estado Nacional deberá fijar los lineamientos de la política educativa respetando los siguientes derechos, principios y criterios: (...) La equidad, a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población*".

impactó más en la calidad, que en la cobertura de la educación. Al mismo tiempo, se comenzaron a detectar dificultades para trabajar con los alumnos debido a su baja capacidad de concentración y de rendimiento por razones alimentarias así como por razones psicológicas (generadas por situaciones de crisis en los hogares). En estas circunstancias, se profundizaron los problemas que ya se observaban en los 80: la segmentación del sistema educativo formal y la existencia de los circuitos paralelos por los que transitaban los alumnos en razón de su origen socio económico (Tiramonti, 2004, pag.26). Un indicador de la heterogeneidad de estas trayectorias educativas - la finalización de los años obligatorios en la edad teórica en que debían concluirse - señala diferencias importantes de un estrato social a otro (Murdochowicz, 1999; Altimir y Beccaria, 1998).

En lo que se refiere al sistema de salud, hay que señalar que a principios de los noventa se completa la descentralización de los servicios públicos con la transferencia de veinte hospitales y algunas instituciones especializadas[8] a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires. Transferencia que el gobierno nacional realiza más por razones financieras que en atención a requerimientos de eficiencia y equidad (Cetrángolo y Devoto, 1999). En efecto, la descentralización no logró modificar las diferencias en la atención de la salud entre las distintas provincias. Por el contrario, la dispersión del gasto per capita en salud se mantuvo e incluso se acrecentó a lo largo de la década. En 1993 las erogaciones medias correspondientes a la provincia de Tierra del Fuego ($400) representan más de seis veces el gasto correspondiente a la provincia de Buenos Aires (63$). Esta brecha se incrementa hacia el año 2000 cuando el gasto per capita máximo correspondiente a la provincia de Santa Cruz (344$) es siete veces el de la provincia de Corrientes (49,9$) que es la provincia con la menor erogación promedio (Gogna, 2004., pg.42) y una de las más pobres del país.

[8] La ley 21.883 de 1978 había transferido hospitales públicos a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán ya la ciudad de Buenos Aires.

Si se considera la evolución del gasto en salud como proporción del gasto total provincial en este periodo también se verifica una gran dispersión entre las jurisdicciones. En provincias con un alto nivel de pobreza como Buenos Aires, Corrientes, Misiones, Salta y Tucumán la reducción del gasto en salud en ese periodo (1993/200) fue superior al 12%, reducción que, lógicamente, redunda en aumentos en la brecha de equidad en el acceso a los servicios de salud (Gogna, pag.44).

Esta reducción del gasto se produce en un momento en que, por el desempleo y/o la precarización laboral, muchos trabajadores no tienen acceso a la Seguridad Social y tienen que recurrir necesariamente al hospital público para la atención en salud. Como consecuencia de esta situación aumenta la demanda del servicio público que cada vez cuenta con menos recursos.

La medida más importante en materia de salud fue la propuesta[9] de transformar los hospitales públicos en unidades autosugestionadas, con el propósito de aumentar sus recursos. Los hospitales públicos que adherían al régimen estaban habilitados para cobrar a las obras sociales por la atención a sus afiliados, celebrar contratos de prestación de servicios, adquirir insumos y manejar recursos de manera independiente. Hacia 1997 se estimaba que la mayor parte de una limitada captación de fondos adicionales de los hospitales de autogestión se restringía al recupero por servicios prestados a obras sociales y no alcanzaba a capas de población de mayores recursos[10] (Gogna, 2004, pag.56).

A partir de los paulatinos cambios que fue experimentando el Ministerio de Salud en el nivel nacional, su intervención directa se vio reducida durante los años noventa a un cierto número de programas focalizados, los cuales representaban (según datos de 1996) sólo el 2,5% del gasto público total de salud (Cortes, R. y A. Marshall, 1999).

2.2. La legislación del trabajo.

[9] Decreto No. 578 del año 1993.

[10] Según estimaciones del gasto público social, los pagos de las obras sociales sólo representaban el 3% del financiamiento de los establecimientos públicos , porcentaje apenas superior al financiamiento de las familias.

Partiendo de un diagnóstico que señalaba como causas fundamentales del desempleo y del trabajo "en negro", el alto costo laboral y las trabas impuestas por una rígida legislación para la contratación de mano de obra, se decidió implementar una política de reducción de los aportes patronales para el Sistema de Seguridad Social. De esta manera el gobierno confiaba en que dicha medida favorecería la creación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, por problemas macro económicos este supuesto no se cumplió[11]. De tal manera que con la reducción de los aportes patronales sólo se logró reducir los recursos de la Seguridad Social destinado a brindar beneficios a los trabajadores.

En 1991 se promulgó la Ley de Empleo que además de establecer por primera vez en la Argentina el seguro de desempleo para un conjunto de trabajadores[12], introduce distintas modalidades que permiten contratos por tiempo determinado. Con la flexibilización laboral se buscaba incentivar al empleador para tomar más personal y, de esta manera, reducir el desempleo. Además de firmar contratos por un tiempo determinado estos empleos no contaban, en su gran mayoría, con beneficios de la Seguridad Social.

Paralelamente, se ponen también en marcha una serie de programas de fomento del empleo, capacitación laboral y servicios de empleo. En el año 1995 se estaban gestionando 31 programas. Algunas evaluaciones de estos programas mostraron serios problemas de gestión. En primer lugar, se observó una fuerte discontinuidad de los programas. En segundo lugar, un análisis detallado de los programas demuestra que, en muchos casos, existió superposición entre los objetivos y los beneficiarios de los distintos programas. A ello se suma otro problema: la baja cobertura alcanzada por el conjunto de los programas instrumentados desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - incluyendo el Seguro de Desempleo - nos indica que la política seguida fue poca exitosa en brindar protección al

[11] La caída de las contribuciones patronales no tuvo el efecto esperado de estimular la contratación ya que entre 1991 y 1995 la creación de puestos de trabajo fue decreciente: 4.95 en 1991, 2.7 en 1992 para transformarse en 1995 en negativa, - 3.6%. Si se tiene en cuenta, además, que se incrementó la subocupación horaria, se puede inferir que la evolución de empleos de tiempo completo fue aún peor. Datos elaborados por P. Gerchunoff y O.Kacef, 1995

[12] Hay trabajadores excluidos como los de servicio doméstico, los rurales y aquéllos que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectado por medidas de racionalización administrativa. Para la industria de la construcción rige un régimen especial.

desempleado. El Seguro de Desempleo solo alcanzó, como promedio desde su implementación, al 5% de los desocupados. Finalmente, la escasez de recursos, en buena parte como consecuencia de la reducción de los aportes patronales, incidió en la calidad de los beneficios brindados. En síntesis: los ingresos percibidos por los beneficiarios han sido bajos, el período en que se lo recibe ha sido muy corto y salvo en aquellos pocos programas que otorgan alguna cobertura de salud, no han tenido acceso a bienes y servicios de la Seguridad Social (Golbert, 1997).

2.3. Las políticas de lucha contra la pobreza

En 1994 se crea la Secretaria de Desarrollo Social como un desprendimiento del entonces Ministerio de Salud y Acción social. La estrategia que adopta es la de diseñar una serie de programas que atendieran distintos grupos vulnerables en consonancia con lo que el Banco Mundial postulaba en esos años. En 1996 la Secretaría de Desarrollo Social había puesto en marcha 56 programas destinados a asistir a grupos vulnerables

La estrategia de diseñar programas para atender a determinadas necesidades básicas, no solamente se adoptó por la Secretaria de Desarrollo Social sino que se extendió a otros ministerios. Así a lo largo de la década de los 90 estos programas se fueron multiplicando, muchas veces superponiéndose unos con otros, entre los distintos ministerios, asistiendo a distintos grupos vulnerables con programas que no estaban articulados entre si y sin una estrategia conjunta y planificada[13].

El diseño institucional adoptado para poner en marcha estos programas era acorde también con la propuesta del Banco Mundial de combate contra la pobreza. En esta estrategia las organizaciones de la sociedad civil (Ongs) eran un actor privilegiado

[13] En el año 1999 la Secretaría ejecutaba programas de refuerzo alimentario, de capacitación y transferencia de tecnologías para microemprendimientos, de asistencia a la población indígena, de fomento a la acción cooperativa, de atención a la emergencia, de asistencia técnica y financiera para el diseño, formulación y ejecución de pequeños proyectos comunitarios en barrios y localidades focalizadas, de fortalecimiento del desarrollo juvenil, de atención a grupos prioritarios (jóvenes y niños en situación de riesgo, personas discapacitadas, personas con enfermedades crónica, etc.), de apoyo a menores en riesgo, de atención a grupos vulnerables, de fortalecimiento de la sociedad civil, atención de pensiones no contributivas y ayuda social, sanitaria y alimentaria a personas mayores. Además en el ámbito de la Secretaría funcionaba el Consejo Nacional del Menor y la Familia cuyo objetivo es amparar la situación de niños y familias con grave riesgo social para los primeros así como de los menores en conflicto con la ley.

en la gestión de las políticas sociales[14]. El argumento para conferir este protagonismo a las organizaciones no gubernamentales es que el estado no tiene las suficientes capacidades, no cuenta con los recursos necesarios o esta sospechado de prácticas corruptas y/o clientlelísticas. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil tienen a los ojos del Banco, la virtud de no responder, al menos en su gran mayoría, a ningún partido político. Este apoliticismo, siguiendo esta línea de pensamiento, las coloca en una situación inmejorable para gestionar políticas sociales.

Esta modalidad de trabajo impidió fortalecer las capacidades institucionales del estado y obstaculizó la posibilidad de un abordaje integral entre los distintos ministerios del gobierno nacional así como con las provincias, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil abordaje necesario para trabajar de manera integral los problemas sociales (Golbert, 2004).

Como en el caso de los programas de empleo, estos programas eran de corta duración fácilmente sustituibles por otros similares. Además, al no estar amparados por ninguna legislación que les confiera derechos - a diferencia del sistema de protección social ligado al empleo, estos programas no otorgan a sus beneficiarios ningún derecho - los recursos financieros con que cuentan estos programas son extremadamente volátiles. La continuidad del programa dependía fundamentalmente de las posibilidades financieras del presupuesto nacional y/o de la voluntad política de los funcionarios de mantenerlo.

Por otra parte, el clima de ideas imperantes privilegiaba al mercado, la estabilidad económica y el pago de la cuantiosa deuda externa por sobre las cuestiones de equidad. Los escasos recursos asignados al organismo específicamente destinado a asistir a los sectores más vulnerables de la población es un claro indicador de esta decisión[15].

[14] Posteriormente, a fines de 1997 en su informe titulado “Estado en un mundo en transformación”, Informe sobre el Desarrollo Mundial (Bco. Mundial 1997), el Banco intenta un cambio de estrategia al propiciar un aumento de las capacidades del Estado y una mayor intervención en los asuntos públicos.

[15] Si bien no hay datos fehacientes se calcula que para los programas destinados a los sectores más carenciados de la población los recursos asignados la Secretaría de Desarrollo Social rondaba en los 300 millones de pesos.

En resumen, podemos afirmar que: tanto en el caso de las acciones promovidas desde la Secretaria de Desarrollo Social como desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social prevaleció una metodología común: multiplicidad de programas, programas de tiempo limitado que no daban acceso a ningún derecho, y falta de articulación entre los distintos organismos de estado que permitiera diseñar una estrategia en común.

2.4. Las desigualdades de Argentina ¿hay una sola Argentina?

Estas políticas se aplicaron en una Argentina con acentuadas diferencias no solo entre sectores sociales sino también entre las distintas regiones y que estas acciones contribuyeron – contrariando el supuesto que las políticas sociales están destinadas a mejorar el bienestar de la población y reducir las brechas sociales - a profundizar.

Seguidamente se analizarán las principales diferencias que existen entre las provincias y regiones de Argentina en relación a una serie de aspectos sociales (pobreza, educación, salud, vivienda, empleo, protección social, etc.) así como las diferencias de ingreso y de acceso al sistema de protección social en la población. Si bien hemos limitado el análisis a estos aspectos (por considerar que son claves para observar las diferencias sociales), no desconocemos la importancia de otras diferencias como las de género o incluso la de edad.

Para simplificar el análisis, y siempre que fue posible, hemos agrupado a las provincias en las siguientes regiones[16]: Gran Buenos Aires (GBA), Pampeana, Noroeste (NOA), Noreste (NEA), Cuyo y Patagonia. En los casos que dentro de una misma región haya diferencias importantes, se mencionarán las provincias de forma independiente de la región. Por ultimo, presentamos unos datos sobre diferencias de ingresos y en el acceso a la Seguridad Social (aunque estos datos no están desagregados a nivel provincial).

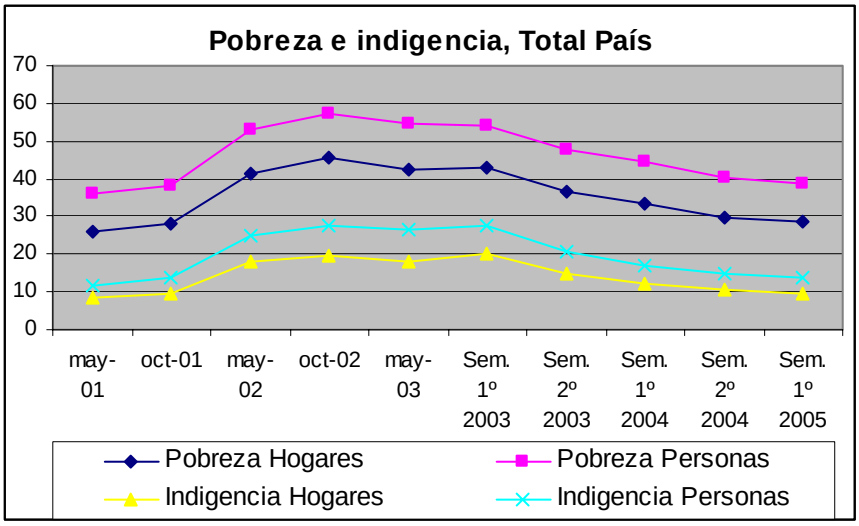
[16] Las regiones se conforman de la siguiente manera: GBA(Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires (Conurbano + Resto)), Pampeana (La Pampa, Córdoba, Santa Fé, Entre Ríos), NEA (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), NOA (Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán), Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luís) y Patagonia (Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego). Cabe aclarar que las provincias que componen el NEA y el NOA son las que tradicionalmente tienen la mayor concentración de población con NBI:

a. Pobreza y desigualdad de ingresos.

La crisis económica, política y social que sufrió Argentina en los primeros años del 2000, tuvo una repercusión inmediata en términos de pobreza e indigencia tanto en los hogares como en los individuos. Las elevadas tasas de desempleo y de empleos precarios, con bajos salarios y de carácter temporal, empujaron a un importante número de personas a ubicarse por debajo de la línea de pobreza y de indigencia, alcanzando a más del 50% de la población (EPH, octubre 2002).

A partir del 2003, y debido al crecimiento económico sostenido en estos últimos años, comienzan a registrarse algunas mejorías en estos indicadores, aunque todavía los niveles siguen siendo considerablemente altos[17]. En el siguiente gráfico se observan estos cambios:

Graf. 1. Evolución de la línea de pobreza e indigencia, Argentina.



Fuete: http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/pobreza.htm en base a EPH, Indec

Si bien estos resultados son positivos y relativamente alentadores, cabe destacar que siguen existiendo importantes desigualdades en términos de pobreza entre las regiones que componen el país: el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza y de indigencia en las regiones del Norte (NEA y NOA), regiones que

[17] Considerando, además, que en estos cálculos de pobreza e indigencia se incluyen los ingresos recibidos en planes sociales.

tradicionalmente concentran los mayores bolsones de pobreza, duplica el porcentaje del resto de las regiones. Si contamos las personas, volvemos a encontrarnos con una situación similar (aunque las diferencias son levemente inferiores); y por ultimo, si miramos la pobreza más estructural -indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI)-, estas diferencias son todavía más acentuadas:

Cuadro 1. Hogares y personas, según línea de pobreza e indigencia, y NIB por regiones.

Primer semestre, 2005, y 2001

Región	**Hogares bajo la línea de indigencia**	**Hogares bajo la línea de pobreza**	**Personas bajo la línea de indigencia**	**Personas bajo la línea de pobreza**	**NBI**
Gran Buenos Aires	8,7	27,4	12,6	37,7	7,1
Cuyo	8,3	29,5	11,2	37,3	13,4
NEA	17,6	45,3	23,3	56,3	23,6
NOA	13,6	39,4	18,1	49,4	25,5
Pampeana	8,9	24,6	12,9	33,4	12,6
Patagonia	8,2	19,6	10,0	25,5	14,6
Total urbano EPH y total país (NBI)	9,5	28,4	13,6	38,5	14,3

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua (primer semestre, 2005) y Censo 2001

Nota: los indicadores de línea de indigencia y pobreza están calculados sobre aglomerados urbanos, mientras que el NBI se calcula sobre todo el territorio provincial.

La sociedad argentina a comienzos del nuevo milenio no solo es más pobre sino que es más desigual. La proporción del ingreso recibida por el 20% más pobre de la población disminuye en el tiempo. En 1990 era del orden del 4.6% del PIB total, pero hacia el 2002 se había reducido a menos del 3%. Inversamente en el

mismo período el 20% más rico amplió su participación del 51% al 57% del PIB total. El coeficiente de Gini aumentó entre 1990 y el 2002 de 0.46 al 0.53. Información más reciente muestra que la brecha de ingresos siguió creciendo: en el segundo semestre del 2004 la diferencia de ingresos entre el 10% de las personas ubicadas en la franja más elevada y el décil más pobre era 28 veces entre una y otra punta y en el tercer trimestre del 2005 ya era de 30,8 veces.

b. Educación

Para este apartado, hemos escogido una serie de indicadores simples que dan cuenta de las principales diferencias entre las provincias en materia educativa así como por ingresos de los hogares.

- Tasa de escolarización

Entre la década del 90 y 2000, la tasa de escolarización para los ciclos obligatorios ha ido en aumento en prácticamente todas las provincias llegando en algunos casos a cubrir a casi el 100% de la población. El significativo aumento de alumnos escolarizados que se observa en el polimodal se debe, en parte, a la reforma educativa del año 1992 que hizo obligatorio los primeros años de la escuela secundaria.

El aumento generalizado, si bien es positivo, no ha sido suficiente para equilibrar las diferencias entre las provincias[18]:

- En el EGB, si bien ha aumentado la tasa de escolaridad, la relación entre las provincias con menores y mayores porcentajes se ha mantenido prácticamente en los mismos niveles que en 1991: la totalidad de las provincias de la región Patagónica junto con la región GBA, superan el 98% de niños escolarizados, mientras que las provincias del NOA y NEA se sitúan entre las ultimas del "ranking", alcanzando una diferencia de 7 puntos porcentuales entre los extremos.

[18] Ver más datos sobre tasas de escolaridad en C.1, en el Anexo.

- En el polimodal, hubo un fuerte aumento del número de jóvenes escolarizados, pero, las diferencias inter-provinciales continúan siendo importantes: la Patagonia y la región GBA tienen porcentajes superiores al 84%, mientras que las provincias del NEA y algunas provincias del NOA no alcanzan al 75% de escolaridad.

- Población que completó nivel medio

  En el nivel escolar medio (ciclo polimodal) existe una importante diferencia entre las tasas de escolaridad, es decir, alumnos en edad escolar que asisten a la escuela, y el número de alumnos que finalizan dicho ciclo. Según el último Censo, el nivel para todo el país es relativamente bajo: solo 1 de cada 3 personas mayores de 15 años ha completado, al menos, el nivel educativo medio

Cuadro 2. Población de 15 años o más, que completó nivel educativo medio, por región. 2001

Región	Nivel medio completo o más
GBA	38,4
NOA	28,8
NEA	23,6
Cuyo	30,3
Pampeana	33
Patagonia	30
Total	**33,2**
Mínimo provincias	21,2
Máximo provincias	58,9
Distancia	2,78

Fuente: elaboración propia en base a Censo 2001.

El análisis por regiones muestra que existen también importantes diferencias: mientras que en el GBA es la jurisdicción que tiene la mayor proporción de personas que terminaron el nivel medio (38,5%), el NEA (23,6%) y NOA (28,8) son las regiones con menores niveles. Por otra parte, la diferencia entre

la provincia con el porcentaje más alto y la provincia con el porcentaje más bajo es casi el triple.

- Tasas de abandono (EGB 3 Y POLIMODAL)

Otro indicador clave a la hora de evaluar el éxito ó fracaso del sistema educativo es la "tasa de abandono escolar" (porcentaje de alumnos matriculados que abandonan el sistema antes de terminar el año escolar). Analizaremos aquí solo dos tramos, donde se concentran las mayores tasas de abandono: EGB 3 (último ciclo obligatorio) y polimodal.

Los resultados que aquí se observan, a diferencia de los anteriores, son menos determinantes en términos de regiones: para ambos ciclos, se pueden observar diferencias importantes en el interior de cada región

- **EGB 3**[19]: Como en los casos anteriores, algunas provincias del NOA (La Rioja, Jujuy y Salta) y NEA (Chaco, Misiones y Formosa), junto con Entre Ríos y Córdoba, de la región Pampeana, son las provincias con mayores tasas de abandono, llegando al 18% de abandono escolar.

- **Polimodal**[20]**:** En este ciclo es aún más difícil identificar regiones con mayores y menores niveles de abandono, ya que en casi todas las regiones, hay provincias tanto en un extremo como en el otro. Por otro lado, las diferencias entre los años del ciclo, también modifica la ubicación entre las provincias. Pero si tomamos el promedio del total de los tres años, la diferencia entre la provincia con mayor y menor tasa, es de casi 11 puntos porcentuales.

[19] Ver datos en C.2, en el Anexo
[20] Ver datos en C.3, en el Anexo

- Tasas de sobreedad (polimodal)

En cuanto a la "tasa de sobreedad" (calculado como el porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados) los resultados vuelven a agruparse por regiones[21]: por un lado, las provincias que componen la región Pampeana y GBA, junto con otras provincias como Mendoza y Tierra del Fuego, tienen los porcentajes más bajos de sobreedad (entre 26% y 35%), mientras que las provincias del NOA y NEA concentran los índices más altos (llegando al 53%, Jujuy).

De estos datos nos interesan destacar dos aspectos relevantes: en muchas de las provincias del país sigue siendo muy elevado el número de alumnos con una edad mayor a la correspondiente. En segundo lugar cabe destacar las fuertes diferencias interprovinciales que se encuentran entre los extremos, diferencia que llega a duplicarse entre la provincia con niveles más bajos y aquella con niveles más altos

Dejando de lado el análisis de las diferencias inter-provinciales, nos interesa ahora mostrar de qué manera las diferencias en los ingresos de los hogares incide en la permanencia del ciclo educativo: si bien como ya hemos visto la cobertura avanza en todos los niveles del ciclo educativo, cerca del 40% de los jóvenes de 25 años y más provenientes de un hogar pobre solo alcanza completar el colegio primario. Mientras que casi el 12% de los jóvenes de hogares no pobres terminan una carrera universitaria, menos del 1% de los pobres alcanzan este nivel.

[21] Ver datos en C.4, en el Anexo

Cuadro. 3: Distribución de la población de 25 años y más según máximo nivel educativo alcanzado por condición socioeconómica del hogar. Total de aglomerados urbanos. Mayo 1995 y mayo 2002. En porcentajes.

Máximo nivel educativo alcanzado	Condición socioeconómica del hogar				Total	
	Pobre		No pobre			
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Sin escolarización	3.5	3.3	1.4	0.8	1.8	1.5
Primario incompleto	24.6	17.5	13.1	7.6	15.3	11.9
Primario completo	42.0	39.2	32.1	24.9	34.0	31.0
Medio incompleto	16.7	18.8	14.8	13.2	15.2	15.6
Medio completo	8.9	13.8	18.9	22.3	17.0	18.7
Superior no universitario incompleto	0.6	1.3	1.2	2.1	1.1	1.8
Superior no universitario completo	0.9	2.2	4.1	7.0	3.5	5.0
Universitario incompleto	2.4	3.9	6.5	10.2	5.7	7.5
Universitario completo	0.5	0.9	7.8	11.8	6.4	7.2
Total	100	100	100	100	100	100
% Población de 25 y más según Línea de Pobreza	25.7	43	74.3	57	100	100

Fuente: Brechas educativas y sociales Un problema viejo y vigente, Subsecretaria de Equidad y Calidad Educativa. Dirección Nacional de Calidad, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

c. SALUD:

En este *ámbito* analizaremos en primer lugar indicadores de estadísticas vitales, como son la tasa de mortalidad y la fecundidad, y otras variables de interés vinculadas a la fecundidad, como la edad y el nivel educativo de las madres. Estas variables junto con los datos, se presentan en el cuadro resumen Nº 4. Seguidamente se analizara la cobertura en salud y de gasto en medicamentos por nivel de ingreso.

Cuadro 4. Tasas de mortalidad infantil y de menores de cinco años por región,
Años seleccionados, cada 10.000 nacidos vivos

REGION	Tasa Mortalidad Infantil		Tasa Mortalidad Materna cada 10000 nacidos vivos		% de madres menores de 20	% de madres con primario incompleto o menos	% de madres con medio incompleto o menos	Tasa fecundidad adolescente cada 1000
	1990	2003	1990	2003	2003			
GBA	16,8	10,3	4,1	1,2	10,1	4,6	57,8	13,5
Cuyo	23,1	14,5	6,7	4,9	13,9	9,2	62,5	29,2
NEA	33,1	23,2	10,9	8,2	19,6	28,1	76,7	41,4
NOA	30,9	19	8,8	8,3	15,9	11,8	65,8	32,7
Pampeana	24,4	15,7	3,2	2,8	14	6,9	60,1	26,2
Patagonia	20,7	13,8	3,1	5,6	16,2	7,7	58,6	31,8
Total	25,6	16,5	5,2	4,4	13,8	9,5	62,1	28,7
Mínimo entre prov.	16,8	**8,4**	1,8	**1,2**	5,9	2,6	33,1	13,5
Máximo entre prov.	35,8	**27,7**	19,5	**16,9**	22,8	31,4	79,4	44,1
Relación	2,1	3,3	10,8	14,1	3,9	12,2	2,4	3,3

Fuente: Sobre la base de Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud y Medio Ambiente

En primer lugar, es importante destacar que entre la década pasada a la actualidad ha habido importantes avances en cuanto a las tasas de mortalidad infantil y materna, pasando de 25% a 16%, y de 5,2% a 4,4%, respectivamente, para el total del país.

Estas mejoras no se han producido con la misma intensidad en todas las regiones del país: entre las provincias de los extremos (provincias con las tasa más baja y más alta), la diferencia supera los 15 puntos porcentuales, en ambos indicadores.

En cuanto a la comparación entre regiones se observa, nuevamente, una clara polarización de regiones que concentran los niveles más altos de mortalidad infantil y materna, sobre todo la región del NEA (23% mortalidad infantil y 8,2% mortalidad materna) seguida muy de cerca por el NOA; y en el otro extremo, la región de GBA, concentra las tasas más bajas en ambos indicadores (10,3% y 1,2%, respectivamente).

En relación con las demás variables (edad, nivel educativo y fecundidad) se vuelve a repetir la misma situación recién descrita, con las mismas regiones en los extremos, NEA y GBA, extremos con unas distancias muy fuertes, que llegan a ser de hasta tres veces el porcentaje de una región sobre otra.

En lo que se refiere a la cobertura de salud la situación, el periodo comprendido entre 1997 y 2002, muestra peores condiciones para los sectores de menores ingresos (C5 y C6):

Cuadro 5: Cobertura por Quintil* de Ingreso por Cápita Familiar. Total País, 1997

COBERTURA DE SALUD		QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR					Total
		I	II	III	IV	V	
Sólo Obra Social	**a**	2.400.893	3.358.834	3.129.346	3.018.716	2.448.030	14.355.819
	b	**28.8%**	**52.0%**	**57.0%**	**61.7%**	**58.0%**	**48.8%**
	c	**16.7%**	**23.4%**	**21.8%**	**21.0%**	**17.1%**	**100%**
Sólo Sistema Privado	**a**	238.328	426.473	571.042	737.368	921.003	2.894.214
	b	**2.9%**	**6.6%**	**10.4%**	**15.1%**	**21.8%**	**10%**
	c	**8.23%**	**14.74%**	**19.73%**	**25.48%**	**31.82%**	**100%**
Obra Social y Sistema Privado	**a**	47.290	146.364	184.373	246.535	482.671	1.107.233
	b	**0.6%**	**2.3%**	**3.4%**	**5.0%**	**11.4%**	**3.8%**
	c	**4.3%**	**13.2%**	**16.7%**	**22.3%**	**43.6%**	**100%**
Sólo Hospital Público	**a**	5.625.615	2.513.150	1.587.059	872.778	364.617	10.963.219
	b	**67.5%**	**38.9%**	**28.9%**	**17.9%**	**8.6%**	**37.3%**
	c	**51.3%**	**22.9%**	**14.5%**	**8.0%**	**3.3%**	**100%**
Resto	**a**	4.055	7.231	11.017	10.856	6.158	39.317
	b	**0.1%**	**0.1%**	**0.2%**	**0.2%**	**0.2%**	**0.1%**
	c	**10.3%**	**18.4%**	**28.0%**	**27.6%**	**15.7%**	**100%**
Otros (d)	**a**	17.151	3.294	11.413	4.343	1.438	37.639
	b	**0.2%**	**0.1%**	**0.2%**	**0.1%**	**0.0%**	**0.1%**
	c	**45.6%**	**8.8%**	**30.3%**	**11.5%**	**3.8%**	**100%**
Total	**a**	8.333.332	6.455.346	5.494.250	4.890.596	4.223.917	29.397.441
	b	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
	c	**28%**	**22%**	**19%**	**17%**	**14%**	**100%**
Ingreso Medio	**$**	**71**	**155**	**246**	**392**	**937**	**300**

Fuente: Elaboración CEDES- Area Microeconomía en base a Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares
(a) individuos.
(b) en porcentaje sobre el total de individuos por quintil
(c) en porcentaje sobre el total de individuos con misma cobertura.
(d) "Otros" incluye "Ns/Nr".
*La clasificación en quintiles corresponde a los hogares.

Cuadro 6: Cobertura de Salud por Quintil* de Ingreso per Cápita Familiar, 2002

COBERTURA DE SALUD		QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR					Total
		I	II	III	IV	V	
Sólo Obra Social	a	1.617.545	3.089.095	2.517.640	2.837.971	2.351.109	12.413.360
	b	**19.2%**	**43.0%**	**47.7%**	**59.3%**	**58.4%**	**41.8%**
	c	**13.0%**	**24.9%**	**20.3%**	**22.9%**	**18.9%**	**100.0%**
Sólo Sistema Privado	a	452.383	746.782	846.828	886.861	1.108.291	4.041.145
	b	**5.4%**	**10.4%**	**16.1%**	**18.5%**	**27.5%**	**13.6%**
	c	**11.2%**	**18.5%**	**21.0%**	**22.0%**	**27.4%**	**100.0%**
Obra Social y Sistema Privado	a	2.549	31.732	29.083	161.705	105.792	330.861
	b	**0.0%**	**0.4%**	**0.6%**	**3.4%**	**2.6%**	**1.1%**
	c	**0.8%**	**9.6%**	**8.8%**	**48.9%**	**32.0%**	**100.0%**
Sólo Hospital Público	a	6.273.298	3.312.073	1.857.596	858.225	449.473	12.750.665
	b	**74.4%**	**46.1%**	**35.2%**	**17.9%**	**11.2%**	**42.9%**
	c	**49.2%**	**26.0%**	**14.6%**	**6.7%**	**3.5%**	**100.0%**
Otros (d)	a	83.919	13.017	22.038	37.967	14.479	171.420
	b	**1.0%**	**0.2%**	**0.4%**	**0.8%**	**0.4%**	**0.6%**
	c	**49.0%**	**7.6%**	**12.9%**	**22.2%**	**8.5%**	**100.0%**
TOTAL	a	8.429.694	7.192.699	5.273.185	4.782.729	4.029.144	29.707.451
	b	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
	c	**28.4%**	**24.2%**	**17.8%**	**16.1%**	**13.6%**	**100.0%**

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta Banco Mundial Junio 2002
(a) individuos
(b) en porcentaje sobre el total de individuos por quintil
(c) en porcentaje sobre el total de individuos con misma cobertura
(d) "Otros" incluye "Ns/Nr".
*La clasificiación en quintiles corresponde a los hogares.

Estos cuadros permiten observar una que entre 1997 y el 2002 se produce una caída en la cobertura de salud de la población incluida en el primer quintil: en el primero de los dos años analizados el 28.8% de la población del primer quintil tenía acceso a una obra social mientras que en el 2002 solo lo tenía el 19,2% mientras que aumenta los usuarios del hospital público de las personas incluidas en este quintil. Como se desprende de las páginas anteriores, muchas provincias no contaban con los recursos necesarios para hacerse cargo de un aumento tan importante de la demanda.

Paralelamente se observa que las desigualdades entre los niveles de ingreso que existían en 1997, se han profundizado en estos años. En el 2002, la diferencia entre quienes tienen un sistema de salud "privado" difiere en más del doble entre el quintil I (11,2%) y el quintil V (27,4%). Por su parte, si miramos quiénes son las personas que solo cuentan con la cobertura del "hospital publico", las diferencias son aún mayores: el 49,2% pertenecen al I quintil, mientras que solo hay un 3,5% de personas del quintil de mayores ingresos.

Cuadro 7. Cambio de Cobertura por Quintil* de Ingreso per Cápita Familiar, Total País, 2002

CAMBIO DE COBERTURA		QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR					Total
		I	II	III	IV	V	
No cobertura a cobertura	a	178.635	88.988	61.064	175.232	70.389	574.308
	b	2.1%	1.2%	1.2%	3.7%	1.8%	1.9%
	c	31.1%	15.5%	10.6%	30.5%	12.3%	100.0%
Cobertura a no cobertura	a	902.829	256.367	456.354	207.326	92.053	1.914.929
	b	10.7%	3.6%	8.7%	4.3%	2.3%	6.5%
	c	47.2%	13.4%	23.8%	10.8%	4.8%	100.0%
TOTAL	a	8.429.694	7.192.699	5.273.185	4.782.729	4.029.144	29.707.451
	b	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	c	28.4%	24.2%	17.8%	16.1%	13.6%	100.0%

Fuente: Elaboración CEDES- Area Microeconomía en base a la encuesta Encuesta Banco Mundial, Junio 2002
(a) individuos
(b) en porcentaje sobre el total de individuos por quintil
(c) en porcentaje sobre el total de individuos con misma categoría de cambio de cobertura
*La clasificación en quintiles corresponde a los hogares.

El gasto en medicamentos es otro indicador, como se señala en el cuadro Nº 8, de la inequidad existente en el ámbito de salud: los grupos de menores ingresos son los que afrontan un mayor gasto de su propio bolsillo. Si se mira el gasto en medicamentos pagado por el enfermo se observa que el 75,4% de las familias que están en el primer quintil de ingresos y tienen cobertura medica tienen que pagar de su propio bolsillo la totalidad de los medicamentos mientras entre las familias pertenecientes al último quintil este porcentaje disminuye al 42, 5%.

Cuadro 8: Gasto en medicamentos según quintiles de ingreso y cobertura sanitaria. 2003

PAGO DE BOLSILLO	I		II		III		IV		V		TOTAL	
	COBERTURA		COBERTURA		COBERTURA		COBERTURA		COBERTURA		COBERTURA	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
TODO	619.391	1.692.495	970.160	1.479.609	1.067.602	521.817	964.656	667.770	1.005.540	391.977	4.998.975	4.863.593
	75,40%	96,91%	67,22%	95,85%	56,12%	96,60%	48,84%	73,91%	42,57%	91,04%	54,37%	92,05%
	$14,71	$19,75	$37,57	$20,79	$33,94	$19,63	$42,23	$26,67	$42,95	$27,30	$33,18	$21,31
UNA PARTE	193.304	18.630	410.512	56.352	783.184	9.315	883.117	122.170	1.167.223	38.594	3.719.434	245.061
	23,53%	1,07%	28,44%	3,65%	41,17%	1,72%	44,71%	13,52%	49,42%	8,96%	40,45%	4,64%
	$36,48	$46,50	$32,44	$2,00	$52,54	$60,00	$43,64	$18,40	$48,80	$27,93	$35,65	$41,35
NADA	8.762	35.335	62.588	7.675	51.617	9.030	127.321	113.559	189.312	0	476.001	174.905
	1,07%	2,02%	4,34%	0,50%	2,71%	1,67%	6,45%	12,57%	8,01%	0,00%	5,18%	3,31%
	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00
TOTAL	821.457	1.746.460	1.443.260	1.543.636	1.902.403	540.162	1.975.094	903.499	2.362.075	430.571	9.194.410	5.283.559
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
	$17,06	$22,08	$23,33	$7,60	$28,83	$26,54	$28,62	$15,02	$30,58	$18,41	$22,94	$20,89

Fuente: Elaboracion CEDES, Area Microeconomía en base Encuesta Nacional de Gasto y utilización de Servicios de Salud., 2003 Ministerio de Salud.

d. Vivienda

Otra manera de identificar las diferencias en el bienestar y calidad de vida entre las provincias y regiones, es analizando las características "estructurales" de las viviendas. En el siguiente cuadro se sintetizan los principales datos relacionados con estas características:

Cuadro 9: Hogares (%), según principales características estructurales y % de hogares con NBI

Región	En viviendas sin cañería de agua dentro de la vivienda (%)	En viviendas sin retrete con descarga de agua (%)	En viviendas deficitarias (1) (%)	Hacina-miento (2)
GBA	1,8	1,9	6,4	1,6
Cuyo	14,4	14,4	21,4	4,8
NOA	31,8	32,5	42,7	9,4
NEA	40,3	42,1	51,2	9,1
Pampeana	12,9	13,9	21,6	4
Patagonia	11	13,1	17,4	4,5
Total	15,9	16,9	25,6	4,8
Mínimo	1,8	1,9	6,4	1,6
Máximo	52,8	51,7	60,7	13,3
Relación	**29,3**	**27,2**	**9,5**	**8,3**

Fuente: Indec, Censo 2001

(1) Se considera vivienda deficitaria a los tipos: rancho, casilla, pieza en inquilinato, pieza en hotel o pensión, local no construido para habitación, vivienda móvil y casa tipo B. Esta última es aquella que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tener provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no disponer de retrete con descarga de agua; tener piso de tierra u otro material que no sea cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo.(2) Se considera hacinamiento a la presencia de más de tres personas por cuarto y se obtiene dividiendo el número total de personas en el hogar por la cantidad de habitaciones o piezas del mismo.

A pesar de las mejoras que hubo en el país en relación con estos indicadores, en algunas regiones, todavía nos encontramos con déficits habitacionales muy importantes, como es el caso del Norte (NEA más NOA), donde alrededor del

40% y 50% de las viviendas son deficitarias, entre un 30% y un 40% no poseen retrete con descarga de agua dentro ni cañerías dentro de la vivienda. Por su parte, la región del GBA se vuelve a situar en el otro extremo, con unos porcentajes muy por debajo de los anteriores (6,4% de viviendas deficitarias, y menos de un 2% vive en hogares sin retrete y/o sin cañerías dentro de la vivienda).

Estos datos nos muestran de una manera contundente las fuertísimas distancias entre regiones y entre provincias, que existen en materia de vivienda, con diferencias porcentuales superiores a los 50 puntos entre las provincias que se ubican en los extremos.

e. Empleo y condiciones laborales

La situación del empleo en la Argentina es hoy, sin duda, mejor que a comienzos del milenio. En estos años se produjo una significativa caída en la tasa de desempleo: en el primer trimestre del 2003 el 20.4 % de la PEA estaba desocupado y en el tercer trimestre del 2005 solo lo estaba el 11.1[22]. Simultáneamente la cantidad de personas buscando trabajar más horas de lo que lo hacen disminuyeron: en el tercer trimestre del 2003 la sub ocupación demandante alcanzaba al 11.6 %, dos años más tarde (tercer trimestre del 2005) el 8.9 % de la PEA se encontraba en esta situación

De todas maneras, los problemas laborales subsisten. Por una parte, las diferencias existentes en el acceso a los servicios sociales se observadas también en el mercado laboral. En los aglomerados urbanos de las provincias más pobres como Catamarca o Jujuy (provincias del NEA y NOA) es donde se concentran las tasas de desempleo más altas que el promedio. Por otra parte, en este período ha crecido el empleo no registrado, es decir, empleo que no cuenta con protección social. En 1990 de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares solo el 28,3 % de los empleos asalariados no estaban registrados. En mayo del

[22] VER INDEC. En esta medición se incluye a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas como trabajadores ocupados.

2003 esa cifra había ascendido al 44,5%. Como es esperable, las tasas más altas de empleo no registrado se dan en las provincias más pobres.

Cuadro 10. Empleo no registrado y tasa de empleo abierta. algunos aglomerados urbanos. Octubre 2002

Aglomerados urbanos	Empleo no registrado* (%)	Tasa de empleo abierta (%)
Total aglomerados	43,8	17,8
Ciudad de Buenos Aires	29,0	13,5
Gran Buenos Aires	42,8	18,8
San Salvador de Jujuy	49,1	20,5
Santa Fe – Santo Tome	49,5	20,1
Gran Tucuman y Tafi Viejo	55,6	17,8
Gran Catamarca	45,5	25,5

Fuente: Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de empleo, en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

* Porcentaje de asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio

En síntesis, los datos presentados muestran que las políticas sociales puestas en marcha en los noventa no tuvieron un efecto positivo en términos de reducir la brecha de equidad. Por el contrario, en esos años se agudizaron tanto las diferencias asociadas al acceso a los servicios sociales y a la calidad del empleo como entre las provincias más pobres y las más ricas.

3. Los desafíos actuales. Obstáculos y oportunidades

La década de los noventa, años signados por la pobreza y la desigualdad social, terminó dramáticamente. En diciembre del 2001 el Presidente de la Nación Fernando de la Rua se vio obligado a renunciar ante la ausencia de apoyo de la clase política y la fuerte presión popular. En ese momento, la Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever. Desde 1999 al

2002 el PIB retrocedió más del 20%. Como analizamos en páginas anteriores, mientras cada vez eran más las familias que por su nivel de ingresos se encontraban bajo la línea de pobreza la tasa de desocupación ascendía al 18,4%23, situación que tendía a agravarse como consecuencia de una economía prácticamente paralizada. Los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria mientras crecía la movilización callejera que al grito de "que se vayan todos"24 sumaba los reclamos de los desocupados a la exigencia de las clases medias de devolución de los depósitos bancarios inmovilizados por un decreto del gobierno.

En enero del 2002, el presidente Eduardo Duhalde, elegido por la Asamblea Legislativa declaró la emergencia social y económica y decidió poner en marcha un programa social cuya magnitud en términos de cobertura llegó a superar, en pocos meses, los estándares anteriores. El programa estaba dirigido a los jefes y jefas de hogar desocupados y no se diferenció solamente por su alcance y por el monto de recursos asignados sino que presentaba otras novedades tanto en su diseño como en su modalidad de gestión En poco tiempo el gobierno estaba repartiendo cerca de 2 millones de planes. La celeridad de la puesta en marcha del programa era un factor decisivo, no solo para asistir a una población crecientemente empobrecida sino por razones que tenían que ver con la gobernabilidad del país: si el programa resultaba exitoso en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indigencia, el gobierno ganaría en legitimidad y mejoraría su capacidad de gobernar (Golbert, L., 2004).

A partir del 2003 comienzó un proceso de recuperación de la economía argentina como consecuencia fundamentalmente del crecimiento de las exportaciones, de la reactivación económica en distintas regiones del país y una expansión gradual del consumo. Sin embargo, pese a que las tasas de crecimiento son significativamente altas - 9% anual en los últimos tres años -, como vimos en páginas anteriores son muchos los hogares que aún se encuentran bajo el nivel de pobreza y la distancia social se ha profundizado. El Programa destinado a los Jefes y Jefas de Hogares desocupados tuvo más impacto en el

[23] Datos del mes de octubre del 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC)

[24] El *todos* alude al conjunto de los políticos

> alivio de la indigencia que en la pobreza, resultado que era de esperar ya que el ingreso de los hogares que fueron beneficiarios del programa se encontraba más próximo al valor de la canasta básica de alimentos (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2004, pag. 55).

Una economía que crece es una condición necesaria pero no suficiente para reducir brechas sociales. Algunos estudios muestran que en algunos años de los noventa la economía argentina crece al mismo tiempo que aumenta la pobreza y se ensanchan las brechas sociales. Parecería entonces que si lo que se busca es mejorar los niveles de equidad es necesario poner en marcha políticas sociales "virtuosas" destinadas a reducir las brechas.

No es fácil encontrar “soluciones” o “recetas” para atender una problemática tan compleja. Pero si nos interesa remarcar que el contexto actual nos brinda una oportunidad para repensar las políticas. Es que a diferencia de años atrás, nos encontramos en un momento de relativa “comodidad” que permite replantear las prioridades y diseñar políticas estructurales, de largo plazo, para reducir dichas desigualdades y conseguir sociedades menos desiguales y por lo tanto, más cohesionadas.

Si bien hay algunas razones que permiten pensar con cierto optimismo el futuro, hay condiciones que se deben cumplir y obstáculos que salvar. El crecimiento sostenido de la economía - evitando los conocidos ciclos de “stop and go” que caracterizaron la economía argentina en el pasado- es sin duda una condición necesaria. Otro de los requisitos exigidos es consolidar un consenso entre los distintos actores sociales y políticos, sobre todo con los más poderosos para que, a diferencia de lo ocurrido en los noventa, los objetivos de igualdad y bienestar orienten las políticas públicas.

La experiencia de la descentralización de los noventa o de los programas focalizados ha demostrado fehacientemente que colocar como única prioridad de la macro económico el equilibrio fiscal impacta dramáticamente sobre los niveles de equidad. Lograr, en el caso de un país federal como la Argentina, un acuerdo provincial que permita una mejor distribución de los recursos coparticipables y que permita abrir espacios de dialogo y cooperación sobre las políticas a seguir es, por lo tanto, otra condición necesaria. Las bajas capacidades institucionales que presentan los distintos niveles gubernamentales tanto en temas de recursos presupuestarios y humanos como en términos de su capacidad para

coordinar y monitorear las políticas públicas es a nuestro entender, el mayor obstáculo a salvar.

Se trata, además, de aprovechar el contexto actual y, sin descuidar las urgencias que sigue habiendo, animarse a pensar políticas más sostenibles, con objetivos más complejos y duraderos: políticas integrales que vayan desde los aspectos más generales y estructurales como el urbanismo, la sanidad y la educación hasta aspectos culturales menos visibles pero igualmente importantes como la identidad y la convivencia. Políticas que no piensen solo en la atención de los individuos sino también en la comunidad, con un enfoque multidimensional que atienda las distintas brechas, que promuevan la participación del tejido asociativo. El territorio, espacio marco en el que se producen desigualdades y en el que emergen nuevos riesgos de vulnerabilidad, juega un papel fundamental en los mecanismos de distribución: las desigualdades sociales se expresan, cada vez más, en términos geográficos, según el lugar de residencia de las personas. Políticas que no sólo apunten a mejorar las condiciones de vida individuales, sino que busquen mejorar el territorio, dotando al barrio, pueblo o ciudad de mejores infraestructuras - escuelas, hospitales, transportes, centros recreativos, etc.- y que a su vez, permitan un desarrollo personal y comunitario.

Estos nuevos abordajes no deben llevarnos, teniendo en cuenta las brechas existentes, a olvidar las viejas políticas sociales. En el caso argentino, hacer focalización positiva tanto en el ámbito escolar como en el de salud pare atender a los sectores más desfavorecidos parece ser el único camino posible para comenzar a superar las desigualdades existentes. Promover un empleo de calidad con protección social y buena remuneración para el conjunto de los trabajadores es otra condición para conformar una sociedad más justa y cohesionada.

Bibliografía

ALTIMIR, O; BECCARIA L Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento, 1998

CETRÁNGLO, O; DEVOTO, F. La salud argentina: un sistema ineficiente e injusto. Diagnóstico, últimas reformas y propuesta. Mimeo, Buenos Aires, FADE, 1999.

CEPAL (2001/2002): Panorama Social de América Latina

CEPAL, (2005): Panorama Social de América Latina

CORTÉS, R.;MARSHALL, A. Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90.In: Desarrollo Económico, No. 154, vol.39.1999.

GERCHUNOFF, P.; KACEF, O. Un análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo. Instituto para el Desarrollo Industrial, UIA, Nota No. 52, setiembre. 1995

GOGNA, M. (coord.) Las reformas en el sector salud en la Argentina y Chile, CEDES/BID, Buenos Aires. 2004.

GOLBERT, L; KESSLER G. Cohesión Social y Violencia Urbana. En VAITSOS C. et al. Cohesión social y gobernabilidad económica de la Argentina. Eudeba/PNUD. Buenos Aires, 2001.

GOLBERT, L . Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales, Serie Estudios 12, Centro de Estudio para el cambio estructural, CECE, 1996.

_____ La protección al desocupado: una cuestión pendiente. CECE. Serie de Estudios Nº 19, Buenos Aires.1997

_____ ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?. El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO. Libros, Buenos Aires 2004

_____¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados . CEPAL, Serie Politicas Sociales Nº84 Abril/2004

MACEIRA D. Financiamiento y equidad en el sistema de salud argentina. Serie Seminarios y Salud Pública, WP7, Buenos Aires, Centro de Estudio y Sociedad.2002.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.Serie Estudios/1, Trabajo Ocupación y empleo, Estudios .2004.

MORDUCHOWICZ, A. Una mirada desde los costos del sistema educativo argentino. Informe presentado a la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires.1999.

TIRAMONTI, G. La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. En: TIRAMONTI, G (compiladora) La trama de la desigualdad, Educativa, Manantial, Buenos Aires.2004

Artigo recebido em 22/05/2006 e aprovado em 18/09/ 2006.

ANEXO

Regiones por provincias:

Buenos Aires	GBA
Ciudad de Buenos Aires	
Córdoba	pampeana
Entre Ríos	
La Pampa	
Santa Fe	
Catamarca	NEA
Chaco	
Corrientes	
Formosa	
Misiones	
Jujuy	NOA
La Rioja	
Salta	
Santiago Del Estero	
Tucumán	
Mendoza	CUYO
San Juan	
San Luis	
Chubut	Patagonia
Neuquén	
Rió Negro	
Santa Cruz	
Tierra Del Fuego	

C. 1. Tasa de escolarización por nivel de enseñanza y sexo, según división político-territorial, ordenados del mayor % al menor %, 1991 - 2001.

1991				2001			
político-territorial	Primario	político-territorial	Secundario	político-territorial	EGB	político-territorial	Polimodal
Tierra del Fuego	98,1	Capital Federal	82	Tierra del Fuego	99,5	Tierra del Fuego	93,3
Santa Cruz	97,7	Tierra del Fuego	73,4	Santa Cruz	99,3	Capital Federal	91,4
Capital Federal	96,9	Santa Cruz	73,2	Capital Federal	98,6	Santa Cruz	91,2
Neuquén	96,9	Córdoba	64,5	Chubut	98,6	Chubut	85,2
Chubut	96,6	Santa Fe	61,4	Río Negro	98,4	Buenos Aires	84,8
Córdoba	96,6	Chubut	61,2	Neuquén	98,3	Catamarca	82,2
Buenos Aires	96,4	Jujuy	60,8	Buenos Aires	98,2	Jujuy	82,2
Río Negro	96,4	Buenos Aires	60,2	La Pampa	98,1	Río Negro	81,5
La Pampa	96,3	La Pampa	59,8	Santa Fe	98	Neuquén	80,9
Mendoza	96,3	Salta	59,1	Catamarca	97,9	La Pampa	79,6
San Juan	96,2	Neuquén	58,9	Mendoza	97,7	Santa Fe	79,6
Santa Fe	96,2	Mendoza	58,4	Jujuy	97,6	Salta	78,9
Entre Ríos	95,9	San Juan	58,4	Córdoba	97,4	La Rioja	78,4
Jujuy	95,9	Río Negro	57,8	Entre Ríos	97,3	San Luis	78,4
La Rioja	95,8	La Rioja	57,4	La Rioja	97,2	San Juan	77,4
Catamarca	95,2	Entre Ríos	56,9	San Luis	97,1	Córdoba	76,5
San Luis	95,2	San Luis	55,7	San Juan	97	Mendoza	76,3
Tucumán	95,1	Catamarca	54,8	Salta	96,8	Entre Ríos	74,9
Salta	94,5	Tucumán	52,8	Formosa	95,9	Formosa	72,4
Corrientes	94,2	Formosa	48,5	Corrientes	95,1	Corrientes	71,3
Formosa	94,2	Corrientes	44,5	Tucumán	94,8	Chaco	66,3
Santiago del Estero	92,7	Santiago del Estero	41,6	Chaco	93,7	Misiones	65,1
Misiones	92,4	Chaco	41,3	Santiago del Estero	93,2	Tucumán	64,5
Chaco	88,5	Misiones	39,4	Misiones	92,1	Santiago del Estero	59,6

Fuente: Cippec, en base a Indec, Censo de hogares, viviendas y población, 2001

C.2. Nivel EGB3: TASA DE ABANDONO ANUAL (Porcentaje de alumnos matriculados que abandonan el sistema antes de finalizar el año escolar)

	AÑO DE ESTUDIO - NIVEL EGB 3							
JURISDICCION	TOTAL	7 año		8 año		9 año	
TOTAL	5,14	TOTAL	3,60	TOTAL	6,89	TOTAL	4,84
La Rioja	12,63	La Rioja	9,38	Jujuy	18,56	Entre Ríos	11,59
Jujuy	11,24	Misiones	8,75	La Rioja	17,15	Formosa	11,16
Entre Ríos	9,86	Córdoba	8,65	Chaco	14,83	La Rioja	11,07
Chaco	8,62	Entre Ríos	5,61	Entre Ríos	12,27	Chaco	10,32
Misiones	8,51	San Luis	5,51	Formosa	10,13	Jujuy	10,01
Formosa	7,70	Santiago del Estero	4,79	Salta	9,62	Salta	8,86
Córdoba	7,13	San Juan	4,43	Misiones	9,61	San Luis	8,75
Salta	6,86	Tierra del Fuego	4,06	Río Negro	9,61	Misiones	6,90
San Luis	6,19	Jujuy	3,70	Mendoza	8,78	Río Negro	6,23
Ciudad de Buenos Aires	5,94	Ciudad de Buenos Aires	3,54	Ciudad de Buenos Aires	8,31	Ciudad de Buenos Aires	5,52
Río Negro	5,94	Buenos Aires_Resto de los partidos	3,52	Tucumán	8,11	Neuquén	5,46
Santiago del Estero	5,80	Buenos Aires_Conurbano	3,18	Neuquén	7,81	Córdoba	5,29
Mendoza	5,72	La Pampa	2,82	Santiago del Estero	7,79	Mendoza	5,17
Neuquén	5,00	Mendoza	2,80	Santa Fe	7,05	Santiago del Estero	4,97
Tucumán	4,92	Santa Cruz	2,54	Córdoba	7,05	Catamarca	4,15
San Juan	4,53	Tucumán	2,45	San Juan	4,99	San Juan	4,13
Santa Fe	3,95	Santa Fe	2,19	Buenos Aires_Resto de los partidos	4,92	Tucumán	4,05
Buenos Aires_Resto de los partidos	3,84	Formosa	1,82	San Luis	4,77	Buenos Aires_Conurbano	3,69
Buenos Aires_Conurbano	3,67	Río Negro	1,68	Buenos Aires_Conurbano	4,15	Buenos Aires_Resto de los partidos	2,96
Catamarca	2,69	Salta	1,56	Santa Cruz	2,86	Corrientes	2,41
Tierra del Fuego	2,36	Catamarca	1,41	Catamarca	2,69	La Pampa	1,69

La Pampa	2,34	**Chubut**	1,37	**La Pampa**	2,40	**Santa Fe**	1,63
Santa Cruz	2,22	**Neuquén**	1,20	**Tierra del Fuego**	1,69	**Santa Cruz**	0,97
Corrientes	0,59	**Chaco**	0,18	**Corrientes**	1,44	**Tierra del Fuego**	0,86
Chubut	-0,39	**Corrientes**	-1,74	**Chubut**	-0,87	**Chubut**	-1,78

C.3. Nivel Polimodal: TASA DE ABANDONO ANUAL (Porcentaje de alumnos matriculados que abandonan el sistema antes de finalizar el año escolar)

	AÑO DE ESTUDIO - NIVEL POLIMODAL							
JURISDICCION	**TOTAL**	**1 año**		**2 año**		**3 año**	
TOTAL	5,56	**TOTAL**	8,05	**TOTAL**	5,21	**TOTAL**	2,31
San Luis	12,58	San Luis	11,65	San Luis	13,26	San Luis	13,04
Entre Ríos	7,92	Buenos Aires_Resto de los partidos	11,20	Entre Ríos	9,28	Misiones	7,91
Misiones	7,83	Entre Ríos	11,02	Jujuy	7,52	San Juan	6,47
Jujuy	7,33	Buenos Aires_Conurbano	10,95	Buenos Aires_Resto de los partidos	6,54	La Rioja	6,09
Buenos Aires_Resto de los partidos	7,26	Misiones	9,36	Catamarca	6,31	Santiago del Estero	6,09
Buenos Aires_Conurbano	7,08	Salta	9,25	La Pampa	6,12	Corrientes	5,67
Salta	7,00	Jujuy	8,91	Buenos Aires_Conurbano	6,05	Catamarca	5,54
Catamarca	5,92	Formosa	8,40	Salta	5,89	Chubut	5,29
San Juan	5,49	Córdoba	6,68	Misiones	5,87	Jujuy	4,93
Formosa	5,45	Mendoza	6,59	Chaco	5,81	Buenos Aires_Conurbano	2,50

La Pampa	4,97	La Pampa	6,49	Río Negro	5,20	Formosa	2,40
Chubut	4,97	Chaco	5,94	San Juan	5,09	Chaco	2,28
Chaco	4,96	Chubut	5,91	Corrientes	4,64	Buenos Aires_Resto de los partidos	2,24
Río Negro	4,26	Catamarca	5,82	Ciudad de Buenos Aires	4,30	Neuquén	2,23
Corrientes	4,24	La Rioja	5,51	Santa Cruz	4,26	Ciudad de Buenos Aires	1,72
La Rioja	4,09	Río Negro	5,19	Tierra del Fuego	4,02	Río Negro	1,63
Santiago del Estero	4,08	San Juan	5,11	Formosa	3,82	La Pampa	1,51
Ciudad de Buenos Aires	3,71	Tierra del Fuego	5,04	Santiago del Estero	3,61	Santa Fe	1,23
Neuquén	3,53	Ciudad de Buenos Aires	4,80	Mendoza	3,56	Entre Ríos	1,16
Mendoza	3,48	Neuquén	4,76	Chubut	3,48	Salta	1,08
Tierra del Fuego	3,28	Santa Cruz	4,71	Córdoba	3,19	Tucumán	1,08
Santa Cruz	3,19	Corrientes	2,95	Tucumán	3,16	Tierra del Fuego	0,07
Córdoba	3,19	Santiago del Estero	2,93	Neuquén	3,05	Santa Cruz	-0,27
Tucumán	2,07	Tucumán	1,87	Santa Fe	1,30	Mendoza	-1,78
Santa Fe	1,39	Santa Fe	1,59	La Rioja	1,28	Córdoba	-1,91

Fuente: Relevamiento Anual 2002. DiNIECE. MECyT.

C.4: Tasa de sobreedad por nivel de enseñanza/ciclo y año de estudio. Año 2002 (Porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados)

División	AÑO DE ESTUDIO - NIVEL POLIMODAL							
Político Territorial	TOTAL		1 año		2 año		3 año	
Total País	**36,13**		**Total País**	**37,84**	**Total País**	**36,69**	**Total País**	**32,91**
Jujuy	53,09		Jujuy	53,34	Jujuy	54,33	Jujuy	51,02
Salta	48,14		Formosa	49,33	Salta	49,11	Salta	49,20
Formosa	46,74		Neuquén	47,98	Formosa	46,92	San Juan	44,04
Neuquén	46,12		Corrientes	46,67	Neuquén	46,08	Neuquén	43,27
San Juan	44,56		Salta	46,63	San Juan	45,93	Formosa	41,72
Misiones	43,76		Misiones	46,02	La Rioja	45,60	Chaco	40,20
Corrientes	43,44		Chaco	45,94	Corrientes	44,97	Misiones	39,52
Chaco	43,12		Catamarca	43,97	Misiones	44,21	Catamarca	38,96
Catamarca	42,10		San Juan	43,81	Catamarca	42,20	Chubut	38,33
La Rioja	40,76		Río Negro	42,50	Chaco	41,81	Santiago Del Estero	37,83
Río Negro	40,22		Entre Ríos	42,31	Río Negro	39,71	La Rioja	37,50
Chubut	39,77		Chubut	42,25	Santa Cruz	39,05	Río Negro	37,36
San Luis	38,55		San Luis	41,82	San Luis	38,74	Santa Cruz	36,26
Santa Cruz	38,40		Santa Cruz	39,33	Santiago Del Estero	38,13	Corrientes	36,00
Santiago Del Estero	38,22		La Rioja	38,61	Entre Ríos	37,80	San Luis	33,80
Entre Ríos	37,91		Santiago Del Estero	38,59	Chubut	37,73	Buenos Aires	32,46
Mendoza	35,69		Mendoza	38,25	Buenos Aires	36,05	Mendoza	32,15
Buenos Aires	35,04		Buenos Aires	35,93	Mendoza	35,16	Entre Ríos	30,90
Santa Fe	32,15		Santa Fe	35,31	Santa Fe	32,85	Tierra Del Fuego	28,83
Tierra Del Fuego	30,38		Córdoba	33,70	Tierra Del Fuego	29,44	Santa Fe	26,81
Córdoba	29,51		Tierra Del Fuego	32,38	Ciudad de Buenos Aires	29,34	Ciudad de Buenos Aires	26,27
Tucumán	28,82		Tucumán	31,20	Tucumán	28,46	Tucumán	25,60
Ciudad de Buenos Aires	28,57		Ciudad de Buenos Aires	29,75	Córdoba	27,70	Córdoba	25,49
La Pampa	26,65		La Pampa	27,71	La Pampa	27,07	La Pampa	24,70

Fuente: Relevamiento Anual 2002. DiNIECE. MECyT.

Políticas sociales de vivienda en Chile: de la autoconstrucción tutelada a la privatización segregada 1967-1997[1]

Francisca Márquez B.[2]

RESUMÉN

Este artículo aborda el problema de la participación de los pobladores en Chile a través del análisis de dos casos paradigmáticos de las políticas sociales de vivienda: Villa La Reina, construida en 1967, durante la llamada Revolución en Libertad y Villa San Arturo, construida treinta años después, durante el período de la Concertación democrática. A través del análisis de estos dos períodos podremos observar como el diseño de políticas de viviendas para los más pobres y excluidos de nuestra sociedad, han perdido fuerza en ciertos principios básicos a los procesos de construcción de una sociedad más democrática, igualitaria e integradora

Palabras claves: participación,politicas de vivienda,democracia, pobreza,politicas sociais

ABSTRACT:

This article presents the problem of the participation of the poor in Chile, through the analysis of two paradigmatic cases of the housing policies: Villa La Reina built in 1967, during the called freedom revolution and Villa San Arturo built thirty years after during the period of democratic negotiation. Through the analysis of this two periods it is possible to observe how the planning of the social housing policies lost the emphasis in some of the basics principles of the process of building a society more integrated, democratic and equal.

KEY WORDS: participation, housing polices, democracy, poverty, social policies

[1] Este artículo recoge resultados de las investigaciones Fondecyt Nº 1050031 y Fondecyt Nº 1050171. Una versión fue presentado en el seminario "Social Policy and the Challenges of Equity and Citizenship", organizado por The Center for Latin American Social Policy (CLASPO), University of Texas at Austin, Public Management and Citizenship Program (PPMC), Getulio Vargas Foundation y The Inter-American Foundation en Olinda, Pernambuco, Brazil, Marzo 8-10, 2006.

[2] Antropóloga, Universidad Academia Humanismo Cristiano.
Presidenta del Colegio de Antropólogos de Chile. E-mail: fmarquez@academia.cl

Presentación

Este artículo aborda el problema de la participación de los pobladores en Chile a través del análisis de dos casos paradigmáticos de las políticas sociales de vivienda: Villa La Reina, construida en 1967, durante la llamada Revolución en Libertad y Villa San Arturo, construida treinta años después, durante el período de la Concertación democrática.

A través del análisis de estos dos períodos podremos observar como el diseño de políticas de viviendas para los más pobres y excluidos de nuestra sociedad, han perdido fuerza en ciertos principios básicos a los procesos de construcción de una sociedad más democrática, igualitaria e integradora…

El origen de las poblaciones y barrios populares más emblemáticos de la ciudad de Santiago, debe ser rastreado en la década de los cincuenta y sesenta, período marcado por el nacimiento del movimiento urbano y el crecimiento de la pobreza que se generaba junto a la alta la migración rural. Es en este período de incremento de la población marginal urbana que el Estado establece los primeros planes nacionales de vivienda. Las décadas que siguen serán testigos de la expansión de las capacidades organizativas de los "pobres de la ciudad" para influir en la satisfacción de sus necesidades de vivienda y en el reordenamiento urbano.

Este proceso de apropiación de la ciudad por parte de los pobladores, fue no sólo relevante en términos de la actoría que ellos alcanzaron en la ciudad, sino también por su ingerencia en los procesos de cambio social y político que removieron a la sociedad chilena. El movimiento de pobladores iniciado a mediados del siglo XX permitió alcanzar y reivindicar formas más dignas de vida en la ciudad.[3]

Si en los años del Frente Popular fueron relevantes los sindicatos de trabajadores urbanos; en los años de la Revolución en Libertad, serán los pobladores y su demanda por un espacio en la ciudad, los campesinos y su exigencia de tierras. Los pobres de la ciudad crecieron en este período y se convirtieron en un actor central de la sociedad. La acción de los pobladores ponía de manifiesto el problema de la inclusión en la ciudad y en la sociedad. El Estado reaccionó no solo

[3] El concepto mismo de "poblador", con el que se denominó a los pobres de la ciudad, surgió y se extendió en los años sesenta. Sin embargo, fue en la coyuntura electoral de 1970 cuando la ciudad se pobló de "campamentos" y los pobladores fundaron nuevos barrios en la capital y alcanzaron una nueva posición en la ciudad y la sociedad urbana.

porque no era deseable que hechos sociales como la toma de La Victoria en 1957 se repitieran, sino porque un mínimo de justicia obligaba a poner en marcha los planes de vivienda popular. El Plan Habitacional de Alessandri, más allá de la precariedad de las nuevas formas de poblamiento, inauguró un sistemático plan de reubicación de lo más pobres en la ciudad. El gobierno posterior de Frei Montalva debió entonces incluir en sus planes de vivienda las denominadas "*soluciones habitacionales*", es decir, formas de poblamiento precario, pero en un sitio propio, cuando la presión y la movilización popular ya no admitían esperas. Si bien los pobladores eran portadores de sus propias tradiciones organizativas, estas se vieron potenciadas a fines de los cincuenta y hasta fines de los sesenta por actores portadores de nuevos discursos de cambio y de justicia social.

El régimen militar de las décadas posteriores y sus transformaciones institucionales implicaron consecuencias profundas para los movimientos urbanos. La naturaleza represiva del régimen militar, y el intento de desmantelamiento general del Estado, cambiaron dramáticamente los vínculos con el Estado y la política.

Los intentos neoliberales por "desmontar" el sistema estatal hicieron retroceder todo lo logrado. La abrogación de derechos civiles y políticos y la crisis económica a partir de los ochenta proporcionaron el marco no solo para una restricción de los derechos sociales sino también un crecimiento de la pobreza. La adopción de las políticas de ajuste estructural y las reformas del Estado caracterizaron la década de los años ochenta. Los actores sociales se volvieron ciertamente más autónomos y más orientados hacia la autoreferencia que a lo reivindicativo.[4]

El régimen militar no solamente terminó con las "tomas" organizadas de terrenos y silenció el movimiento de pobladores sino que además creó la política de erradicación de poblaciones más grande que haya conocido la historia de Chile. En pocos años, los "pobres" fueron "reubicados" y "atomizados" en los márgenes de la ciudad, en viviendas semejantes a "cajas de fósforos", por su tamaño y forma.

Las erradicaciones de pobladores, con sus viviendas para pobres y en comunas de pobres, inauguran así una nueva etapa en la construcción de la ciudad de Santiago. No solo la segregación urbana se consolida, sino también el miedo y la violencia en una ciudad constituida

[4] Garretón, 2000.

de ghettos y apartheid. El déficit de políticas de vivienda no hará sino agudizar el drama de los sin casas. El allegamiento y el hacinamiento caracterizarán las condiciones de vida de una parte no menor de las familias pobres de la década de los ochenta. Resistencia y sobrevivencia marcarán el quehacer subterráneo de las organizaciones de pobladores.

Durante los años noventa, con el retorno a la democracia, los lineamientos básicos del modelo neoliberal se conservan y con ello la concepción de las políticas. El objetivo declarado sin embargo, será eliminar los rasgos "paternalistas" que el Estado había adquirido en décadas anteriores. Se trata de quebrantar así las actitudes clientelares y fomentar el sentido de responsabilidad y ejercicio ciudadano.

En términos de los paradigmas de las políticas sociales, la década de los noventa vio complejizarse la percepción de igualdad como principio del contrato social del Estado de Compromiso. A la idea de "reducción de las desigualdades" (por lo general comprendida como la reducción de las disparidades de ingresos), se agregan las nociones de *equidad y oportunidades.* Este último, más que poner el énfasis en la igualdad del punto de partida, lo que propone es el acceso a recursos para el desarrollo de capacidades y habilidades que faciliten la movilidad en el tiempo, incluso intergeneracional. Oportunidades que el Estado facilitará, pero que será responsabilidad de los individuos utilizarlas en su propio beneficio. Principio que asume por tanto, que los resultados podrán ser diferentes y no siempre igualitarios.[5]

Durante los noventa, las viejas políticas de bienestar teóricamente universalistas de inspiración keynesiana tienden a preservarse en el núcleo central de las políticas. Esto es, políticas sectoriales y universales que permitan asegurar un nivel básico de ciudadanía: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia. Se reafirma por cierto el papel del Estado en el ámbito social, se redefine la relación entre crecimiento económico y desarrollo social enfatizando la complementariedad de ambos procesos (crecimiento con equidad aconsejará la Cepal).[6] La reforma tributaria de 1990 permite al gobierno de la Concertación recuperar el valor de los subsidios monetarios dirigidos a los más pobres y a fortalecer el núcleo central de la política

[5] El debate de las políticas sociales de los noventa no se centra en la superación de la desigualdad social sino en el desafío de la superación de la línea de la pobreza. Bajoit, 2002.
[6] Raczinsky, 2000.

social, que se encontraba en situación de fuerte deterioro. Paralelamente se desarrollo la línea "innovadora" de la política orientada a los grupos más vulnerables.

El supuesto básico, será que aún cuando la lucha por la superación de la pobreza necesita de la transformación de estructuras de oportunidades como la creación y el acceso al empleo por parte de los más pobres; también se requiere por parte del Estado potenciar a través de las organizaciones locales, el desarrollo de capacidades de estos hogares e individuos pobres. Se espera así que los programas sociales focalizados en el territorio, logren gatillar el uso de recursos y capacidades colectivas hasta ahora escasamente potenciados por el Estado y sus políticas sociales. En cierto modo, parecía recuperarse el terreno perdido tras 17 años de dictadura; los pobladores eran convocados a participar y reconstruir activamente la democracia.

Villa La Reina - 1967

La autoconstrucción tutelada

El tiempo histórico

A mediados de los años sesenta, corrían en Chile vientos de humanismo cristiano, de promoción popular y una democracia cristiana fuerte tras la figura del presidente Eduardo Fei Montalva. Son los años de la Alianza para el Progreso, de la CEPAL y su teoría estructural sobre el desarrollo... En Chile el ambiente era propicio para desarrollar los grandes cambios que llevarían a la modernización del capitalismo nacional. La "Revolución en Libertad" enmarca así la reforma agraria, el programa de la promoción popular y en lo habitacional, el propósito de promover la construcción de viviendas para absorber el crecimiento demográfico y mejorar el nivel habitacional de los pobladores. Eran tiempos en que la población del Gran Santiago crecía estrepitosamente superando los dos millones de habitantes. La precariedad habitacional aumentaba con la llegada de campesinos empobrecidos a la capital en busca de un trabajo y un mejor vivir. En 1966, un 12% de la población de Santiago vivía en conventillos.[7]

La intervención del Estado cambiaba de enfoque respecto del gobierno de Alessandri, la política habitacional se hacía dentro de un marco de política de integración y participación social dirigida

[7] Desal, 1996

por el partido demócrata cristiano que proclamaba las virtudes de la comunidad popular a través de la autoconstrucción de viviendas y de la organización de sus condiciones de vida.[8] La noción de marginalidad como supuesto social promovido por el jesuita Veckemanns y la Desal inspiraba el quehacer de las políticas en torno a los más pobres. El quehacer del Estado se abocaba al fomento de las organizaciones de base y a los cambios institucionales en especial a través de una ley de juntas de vecinos. Los pobladores marginales eran convocados a participar como actores en la política de vivienda, estableciéndose un estrecho vínculo entre vida asociativa comunitaria y vida política. La política de vivienda lograba de esta manera responder y canalizar las reivindicaciones de los marginales de la ciudad, pero por sobre todo, integrarlos institucionalmente.

La creación del Plan de Ahorro Popular y la estrecha relación que se construía entre el desarrollo urbano y la política habitacional se sumaron a este nuevo enfoque organizando y racionalizando la producción habitacional.[9] La Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) por su parte gestionaba la constitución de sociedades mixtas de mejoramiento urbano junto a municipios y entidades públicas. Uno de los ejemplos más divulgado y posteriormente reactivado, fue el caso de URCOREI, donde se articularon acciones de la CORMU y el Plan de desarrollo Comunal de la municipalidad de La Reina. En esta coordinación se fijaban las relaciones entre los programas habitacionales y el desarrollo global de la ciudad. Se incorpora asi en la planificación, la interrelación entre la actividad económica y el espacio territorial. Se definen Políticas Nacionales de Planificación y acciones hacia el desarrollo regional. A nivel local se inicia un programa de asistencia técnica destinado a los municipios de las principales ciudades para desarrollar estudios de preinversión en áreas de Vivienda y Desarrollo urbano. Se capacitó a los municipios para instalar las Oficinas de Programación de Desarrollo Local.

Especialmente relevante para el caso de Villa La Reina resulta el papel de los Estudios Pre-inversionales y la modificación al artículo 10 de la Constitución Política del Estado que posibilita acciones más expeditas de expropiación del suelo urbano con objeto de mejorar las instalaciones de las zonas residenciales.

[8] Minvu, 2004

[9] La institucionalidad del sector se reorganiza a través de la Ley 16.391 del año 1965, que junto con crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo crea la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), reorganiza las dependencias de la CORVI y la Dirección de Obras Urbanas. Dos años más tarde esta es reformada, convirtiéndose en la cuarta de las corporaciones del período: La Corporación de Obras Urbanas.

A mediado de los sesenta la premisa era "construir viviendas dignas, pero ajustadas a la capacidad de pago de sus asignatarios", viviendas más pequeñas en comparación a las cifras históricas, pero que contarían con el equipamiento indispensable para la vida familiar y el desarrollo comunitario.

La creciente movilización social se fue constituyendo crecientemente en una presión que obligó a la continua redefinición de los planes propuestos. La demanda de vivienda aumenta de manera progresiva: si en 1968 hubieron ocho tomas de terreno; en 1969 fueron 23 y en 1970 llegaron a 220. El aparato administrativo no logró finalmente operar a gran escala. Luego de 1967, las luchas de los pobladores escaparon al control institucional, las ocupaciones ilegales de terreno se multiplicaron. Luchas de pobladores que se entremezclaron con la política nacional populista de la promoción popular. La ideología y las organizaciones promovidas por el mismo Estado dieron lugar a una demanda popular creciente que la sociedad no pudo absorber.[10] Movimiento vinculado al Estado y dependiente de los partidos políticos, pero que no se redujo a un simple clientelismo debido a la fuerza de las organizaciones comunitarias en el mejoramiento de las condiciones de vida y el acrecentamiento de una identidad colectiva en tanto actores sociales.

El arquitecto y urbanista

El proceso de construcción de Villa La Reina, ubicada en la comuna de La Reina[11], debe ser comprendida en este contexto político y social, y en estrecha relación a la figura de su creador, el arquitecto y entonces alcalde (1964) Fernando Castillo Velasco. El liderazgo de Castillo Velasco se construye al alero de los movimientos de pobladores y estudiantes cuyas demandas democratizadoras marcaron los gobiernos de Alessandri, Frei Montalva y Allende: derecho a viviendas dignas, salud, educación y participación.[12]

Inspirado en los valores del humanismo cristiano, Castillo Velasco concibe al ser humano como sujeto central de su visión arquitectónica y es a partir de allí que proyecta su ideal de vivienda,

[10] Dubet et al., 1989

[11] Los terrenos de la comuna de la Reina corresponden al loteo del Fundo La Reina realizado en 1940; el año 1963 estos terrenos son separados de la Comuna de Ñuñoa y se crea territorial y administrativamente La Reina. Villa La Reina colinda por el norte con Av.Larraín, por el sur con Talinay, por el este con Diputada Laura Rodríguez y por el oeste con Canal Las Perdices.

12Zerán. Op. cit., 1998.

barrio, comuna, ciudad y país. En su concepción, la arquitectura se entrelaza a la política, y la estética a la ética.

La construcción de Villa La Reina recoge los postulados centrales y más radicales de la época: la integración social a la ciudad y a las fuentes laborales; la participación, la organización y la autoconstrucción. Villa La Reina se inspira también de la constatación de una sociedad chilena y santiaguina que tiende a segregar y marginalizar.[13]

El proyecto de Villa La Reina tuvo ciertamente reticencias entre los vecinos más acomodados de la comuna, la instalación de pobladores en la avenida central no solo "afeaba" el entorno, también bajaba la plusvalía de los suelos comunales. Evitar la erradicación de los más pobres y marginales a la periferia de la ciudad constituía un principio básico de política social y diseño urbano de la época.

En éste procesos de integración y a la vez de ruptura con los patrones clásicos de segregación urbana, Castillo Velasco concibe el Parque Industrial como pieza clave a este proyecto. El barrio industrial nace al final de la década del sesenta, con el objetivo de incrementar los ingresos municipales y ser una fuente laboral importante para la comunidad, en particular para los trabajadores de Villa La Reina. El proyecto original planteaba la integración del Parque Industrial al desarrollo comunal y a su vez satisfacer las expectativas de los trabajadores no sólo en lo laboral, sino que también en actividades afines como la capacitación técnico-profesional, recreación, atención médica y servicio social. La autoconstrucción" como "energía" y valor central de una sociedad más justa y democrática que articula el quehacer y el anhelo de los pobladores a la acción de lo público, y ciertamente también de lo político, constituirá el cemento del proyecto.

Villa La Reina responde, por sobre todo, a un anhelo de la época de pensar las políticas habitacionales de manera articulada a la planificación urbana y a una ciudad más amable y capaz de contener en si misma los principios de una sociedad más convivial. El proyecto del diseño urbano de Villa La Reina, donde solo hay cuatro arterias principales que desembocan en Avenida Larraín y pasajes que dan a esquinas que forman pequeñas plazoletas, contiene elementos que

[13] Eduardo San Martín, en: Zerán, 1998.

reflejan este objetivo de articular el diseño urbano a la vida comunitaria.[14] Para Castillo Velasco, la cultura en sus múltiples aspectos -cultura de los haceres y saberes, de la convivencia y la civilidad, de la creación y la libertad, de la fiesta y el rito- es consustancial a la calidad de vida y debe estar tan en el centro de las estrategias de desarrollo como las obras materiales vinculadas a la prosperidad.15

La preocupación por la recuperación de los espacios públicos está a la base del pensar el diseño urbano y ciertamente también de Villa La Reina. "La ciudad necesita hoy un lugar intermedio entre el espacio privado y el público", dirá Castillo Velasco. Es esta preocupación por los espacios intermedios que llevará a privilegiar los espacios de uso comunitario y un trazado de calles zigzagueantes que conformaran pequeñas plazoletas al interior de Villa la Reina:

"Lo longitudinal de un pasaje estrecho fue espacialmente pensado para hacer un quiebre a la luz hacia el sur, una vista para conformar plazoletas entre ellas, porque las casas están giradas produciendo una sucesión de plazoletas (Ver Plano en figura 1). Así que eso derivó en que todo el trazado, el diseño de estas casas giradas fuera en 30 grados. Estas cuatro casas que forman la plazoleta, pensamos que producirían una mayor convivencia. Las relaciones sociales se van desarrollando primero en grupos pequeños, luego en grupos más grandes; pero lo que en verdad resulta bien, es la cuadra de 20 casas. Yo creo que esa el la unidad social del sector."16

A un diseño del trazado pensado para favorecer la convivencia, se superpuso la participación en la autogestión; fue esta la que permitió pensar y diseñar soluciones habitacionales adecuadas a su habitantes. La autoconstrucción y la participación crean "voluntad" y sentido de pertenencia en los términos de Castillo Velasco; de allí su crítica a un modelo que privilegia el valor del suelo y la oferta a la demanda por sobre el compromiso de los pobladores en un proyecto hecho a su medida.

"El precio del suelo no debe ser una limitante; aquí todos los programas se fundan en que la gente tenga el ahorro previo, 10 unidades de fomento para la familia es mucho, mucho, mucho. Para una familia que vive apenas, que juntan 200 o 300 mil pesos… ¿Qué gana el Estado con eso? Nada. Mucho más importante lograr hacer una persona con voluntad para hacer sus cosas,

[14] Castillo Velasco, 1981.
[15] Zerán. *Op. cit*., 1998.
[16] Castillo Velasco, en Junemann, 2005.

que el dinero que pueda tener ahorrado. Y el valor que tenga la casa va a depender de muchas condiciones. El urbanismo hay que verlo caso por caso."[17]

Participación y autoconstrucción

La autoconstrucción está a la base del proyecto, no solo permitió abaratar los costos de mano de obra, y crear un sentido de pertenencia y compromiso con el proyecto, por sobre todo, asentó la confianza en las propias capacidades. El relato de sus pobladores así como el de su gestor, Castillo Velasco, es un relato épico y que recoge justamente el carácter de hazaña de lo construido. Pero también del esfuerzo mancomunado y de destrezas que se sumaron hábilmente.

Ciertamente la experiencia de Villa La Reina no nace de la sola demanda por parte de los pobladores al Estado, ella nace de la articulación virtuosa de actores que portan intereses, capacidades y habilidades diversas. Sin embargo, es evidente que la presencia inicial del Estado, o el municipio a través de la figura de su alcalde, constituyó una pieza central en la construcción y la gestión del proyecto. Villa La Reina nace de un proceso de fuerte autogestión tutelada que a su vez le otorgaba un marco de institucionalidad y organicidad en su quehacer.

"Los vecinos de entonces, no fueron a reclamar al Municipio, sino que se organizaron, se asignaron cuotas mensuales en trabajo y dinero. Y utilizando el aporte de la Empresa de Trabajadores de La Reina, fuimos cavando el suelo y colocando tubos de cemento, fabricados por los propios trabajadores de la Cooperativa de Trabajadores de La Reina (COTREI). Creamos la Corporación de Alcantarillado de La Reina que, en poco más de dos años, construyó más de diez kilómetros de alcantarillado en la zona baja de la comuna, cuyos pozos sépticos se encontraban absolutamente colmatados; el Estado no construía más de 180 metros promedio al año en el área comunal."[18]

La relación entre comité de pobladores y partidos políticos era estrecha; muchos de ellos nacían justamente de afinidades partidarias, lo que causaba tensiones y fricciones entre los comité; aun así se logró constituir una Federación de Pobladores que agrupaba a los dieciséis comités.

[17] Idem, 2005.
[18] Castillo Velasco, *Op. cit.*, 2004a.

La compleja organización de los pobladores, permitía un sistema de distribución de tareas, turnos y medición del tiempo de trabajo en puntos que se acumulaban hasta completar el puntaje requerido para la obtención de una vivienda. La unidad de cuenta era el trabajo; el dinero en cambio, tenía una ingerencia mucho menor.

"La organización fue exclusivamente de ellos (los pobladores) Ellos ya venían organizados por lugares geográficos de la comuna, en comités que habían participado en las elecciones presidenciales, de distintas posiciones políticas. Yo los junté a todos esos comités y les dije - ustedes deben permanecer así, organizados-y eran dieciséis comités creo. Y juntaron a toda la gente y eligieron una directiva superior, le llamaban la Federación de Pobladores. Cada año hacían elecciones de las directivas, donde había una campaña política intensa; después de realizada la elección de cualquier partido político, el que fuera elegido presidente, no se hablaba más de política y se dedicaban al trabajo. Era un pueblo culto, realmente increíble. Ellos se organizaron, tenían bodegas y nosotros trajimos bodegas de Sodimac, que todavía están allí, para comprar los materiales que nos faltaban. Ellos ponían una cuota de un dólar mensual, esa fue la cuota para pertenecer. Si no lo tenían, no importaba, es decir no era obligatorio. Lo obligatorio era el trabajo, la medida era el trabajo, un 80% el trabajo y un 20% el dinero. Pero si faltaba un 20 % de dinero, lo podían reemplazar por trabajo."[19]

El proceso de autoconstrucción tal como se había programado duró cuatro años, faena en que se trabajaba todos los sábados y domingos, familias completas. La compra de materiales así como la distribución a los distintos comités era también autogestionada.

A finales del período presidencial de Frei Montalva, los títulos legales fueron entregados. Sin el aparato burocrático detrás, los pobladores enfrentaron dificultades en la asignación de casas, finalmente los títulos se asignaron según las normas que lo propios pobladores se habían fijado. Sin embargo, quedaban muchos con sus viviendas aún inconclusas. El proceso de autoconstrucción no terminaba aún, pero con la llegada del gobierno de la Unidad Popular perdió fuerza el apoyo estatal y las dinámicas sociales entre los pobladores tendieron a romperse y a politizarse. A pesar que la vivienda se levantaba como un derecho indiscutible, sería el Estado el principal responsable de velar por el cumplimiento de este derecho. Aún así los pobladores

[19] Castillo Velasco, en: Jünemann, 2005

continuaron con el proceso de construcción y terminación de sus viviendas, aunque de manera menos organizada y colectiva. El 11 de septiembre de 1973 sin embargo, se terminó definitivamente con el proyecto de autoconstrucción, pero no con la experiencia y el aprendizaje que en cada uno de ellos se había acumulado durante esos años. "*La autoconstrucción aún existe*" dice una pobladora casi cuarenta años después. Efectivamente, con el regreso de la democracia y Fernando Castillo Velasco al municipio de La Reina a mediados de los años noventa, la memoria pareció reactivarse y las nuevas generaciones volvieron a hablar y a recordar la experiencia colectiva de los años sesenta.

Las transformaciones del proyecto

A partir del golpe militar, el año 1973, Villa La Reina perdió algunos de sus terrenos. Esos terrenos fueron loteados y vendidos; y con ello se perdió el proyecto de una gran avenida y parque para el conjunto de la comuna y la ciudad.[20] Años más tardes, se anexan a Villa La Reina, seis poblaciones más que llevarán nombres de militares.

El año 73 las casas de sus dirigentes fueron allanadas, y las organizaciones disueltas.[21] A pesar de las dificultades de sus vecinos para recordar, en la memoria quedaron grabadas las ráfagas de metralletas y las imágenes de pobladores corriendo hacia los cerros. La gran mayoría de ellos optaron por recluirse en sus hogares y continuar el proceso de construcción de sus viviendas. de manera individual. Progresivamente irán apareciendo las rejas y los antejardines, originalmente inexistentes en el proyecto.

A comienzos de los años noventa el allegamiento era tal, que el primer proyecto de Castillo Velasco como alcalde, fue un plan de radicación / erradicación para estas segundas generaciones que en términos generales "no han querido emigrar a otros lugares de la ciudad".[22]

Si bien existe la percepción que los hijos han logrado un mejor nivel de vida que sus padres, en especial en términos de los niveles educacionales alcanzados, lo cierto es que en Villa La Reina la juventud no escapa de la cesantía, la droga y las faltas de expectativas... El deterioro, la

[20] Castillo Velasco, en: Jünemann, 2005.
[21] Según Castillo Velasco, los viejos dirigentes debieron defender junto a abogados, sus títulos de dominio ante el ministerio de vivienda que parecía que quería no reconocer este loteo.
[22] Castillo Velasco, en: Junemann, 2005.

suciedad, los rayados y abandono que durante los años ochenta y comienzos de los noventa mostraban las calles y pasajes de Villa La Reina, eran expresión de un desencanto y frustración de quienes no veían cumplirse sus expectativas ni aspiraciones. Expresiones "contra una sociedad de la cual no se sienten parte" dirá su alcalde.

Es en este contexto de fuerte abandono y desesperanza que Castillo Velasco propone a los vecinos reactivar la participación y la organización vecinal que alguna vez tuvieron. A través del uso de fondos compartidos, pavimentación participativa, remodelación de pasajes, apertura de patios privados… los lugares de convivencia y amistad, que constituían la esencia del Proyecto Arquitectónico de la villa, fueron lentamente reactivándose.23

En 1992 se crea el Consejo de Vivienda La Reina para resolver el problema de los hijos allegados en las casas de sus padres y evitar así la salida a otras comunas "donde por ser el precio del suelo más barato se construyen las grandes poblaciones para la gente de menos recursos."[24] Ese año se conformó el Consejo de Vivienda de La Reina, presidido por el alcalde, la vicepresidencia de la concejala Sara Campos e integrado por organizaciones de allegados, por la Unidad de Vivienda del Municipio, y por URCOREI: Urbanizadora Corporación de Mejoramiento Urbano Municipalidad[25] de La Reina, creada en 1967, en la primera gestión de Fernando Castillo como alcalde.

Una línea de acción desde el año 1997, ha sido la de mejoramiento del entorno a través de la intervención de los pasajes de Villa La Reina. Reemplazar los antejardines de los pasajes y su pasada de 1,50 metros resultante por un espacio unitario y cerrado que sea aprovechado por los vecinos. La Remodelación de pasajes consiste en la remodelación del espacio público a través de la transformación de los antiguos pasajes en condominios con nuevos pavimentos, plazoletas, jardineras y cierros en sus extremos.[26]

Este proyecto busca no sólo mejorar la calidad de vida de los vecinos sino que apoya su capacidad de generar una cultura de vida en comunidad. A su vez, el Programa busca contribuir a la seguridad y la lucha contra la droga dentro de Villa La Reina. De acuerdo a la municipalidad

[23] Castillo Velasco, Fernando. Op. cit., 2004a.

[24] Corporación Cultural, I. Municipalidad de La Reina, 1993.

[25] Esta sociedad está constituida por el SERVIU Metropolitano y la Municipalidad de La Reina.

[26] Actividades de la municipalidad: Motivación de las familias habitantes de los Pasajes. Capacitación de las familias en materia de Condominios Sociales. Evaluación socioeconómica de aquellas familias que no pueden pagar el costo total por concepto de remodelación. Para el año 2005 se contaba con un total de 38 pasajes ya remodelados en Villa la Reina. I. Municipalidad de La Reina. Op. cit., 2005.

los pasajes que han sido cerrados, hoy están libres del tráfico de drogas. Asimismo, los vecinos cuidan su lugar de vida y se ha ordenado el estacionamiento de automóviles, y avanzado en el establecimiento de una mejor convivencia.[27]

"Aquí antes del 73 la verdad es que había muy poca diferencia con ahora... A ver, la relación que había entre los vecinos era bien buena. Una, porque todos en el fondo éramos de un estatus socioeconómico bajo, o sea las vecinas se tenían que ayudar unas con otras...ponte tú, tenían unas que estar pendientes de los vecinos que salían a trabajar, cierto. Después cambió, esto de poner rejas y todo eso, cada uno empezó como a vivir más en su casa. Ahora como que ha vuelto de nuevo a vivirse más en comunidad con el hecho de que está abierto, como que uno tiene más contacto con los vecinos. Antes cuando estaban las rejas cada uno estaba como más encerrado. Mira la verdad, antes de que se construyera el pasaje, yo lo único que quería era irme de acá…Entonces lo único que quería era irme, pero ahora es otra cosa. Uno sale de aquí y de allí mismo uno ve hacia las esquinas, es diferente… Yo encuentro que jamás tendría una casa en otro lado, del tamaño que es esta casa. Por lo menos esta casa es super grande. Entonces, es difícil encontrar una casa de casi 90 metros cuadrados en un barrio bueno y que sea económica, cierto? Porque ahora las casas que hacen, 70 metros y ya tienes 1000 U.F." Rosa, F., vecina.

Villa La Reina corresponde administrativamente a una unidad vecinal en sí, y en ella se desarrolla una gestión municipal precisa[28], cosa que no sucede con otros conjuntos vecinales de la comuna. Sin embargo, la Remodelación de los Pasajes de Villa La Reina[29] y la construcción de casas en los Fondos de Patios durante los noventa, no lograron las metas esperadas. Los tiempos han cambiado y "la lentitud de la burocracia estatal, y también la interna" no dieron los frutos esperados.[30] Tal como señala un dirigente, las expectativas hacia los hijos son mayores, y para muchos de ellos las soluciones propuestas están lejos de responder a las aspiraciones de movilidad y mayor calidad de vida.

En Villa La Reina lo cierto es que nadie se quiere ir. La comuna no solo sigue siendo un espacio privilegiado en términos de su emplazamiento y su vegetación, ella se encuentra dentro de las

[27] Fuenzalida y Gallardo. Op. cit., 2000.
[28] En casi todos los sectores de la gestión municipal existe algún tópico relacionado con Villa La Reina. En el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) participa un dirigente de Villa La Reina.
[29] El año 2000 se habían cerrado cuatro pasajes, el año 2005 habían dieciocho pasajes más.
[30] Castillo Velasco. Op. cit., 2004a.

comunas de la Región Metropolitana con índices más bajos de delincuencia[31]. No obstante, Según la Municipalidad de La Reina, en algunos sectores y calles de Villa La Reina tienden a concentrase una alta intensidad de delincuencia.[32] Más allá de las cifras, de la delincuencia, del deterioro de las calles y muros, de la cesantía[33], del microtráfico, lo cierto es que los lazos de convivialidad persisten así como el orgullo de su historia y el habitar en una comuna integrada a la ciudad de Santiago.

Las nuevas generaciones quisieran permanecer en esta comuna privilegiada en su integración a la gran ciudad, pocos lo logran y cuando parten, la aspiración a reproducir un modelo de vida similar está siempre presente[34]. Entre los más viejos, los temores dicen relación con el avance de los males de la pobreza y la exclusión social al interior de la villa. La resistencia de los más viejos hecha mano a la memoria y los saberes de la autogestión, de la autonomía frente al Estado; como la decisión de los vecinos de derrumbar unos muros que solo servían para cobijar a ladrones y delincuentes; o los esfuerzos de mujeres y niños para construir de los deshechos de una gran fábrica, donde poder "hacer una plaza con áreas verdes para que tuviéramos algo fresco". La memoria reactualizada se transforma así en resistencia frente a las evidencias de una sociedad que los margina en sus aspiraciones.

[31] El año 2003, Adimark advierte que en La Reina, se ha experimentado un mayor aumento en el índice de victimización, es decir, en la sensación de temor producto de que algún miembro de la familia hubiese sido víctima de un robo con violencia.

[32] Coordinación institucional con el gobierno central y las policías, permitió la ejecución de dos Proyectos Comunitarios de "empoderamiento de espacios públicos" por un monto de dos millones de pesos cada uno, correspondientes al Fondo Social Presidente de la República del Ministerio del Interior. Ambos Proyectos fueron ejecutados directamente por Organizaciones Comunitarias, beneficiando directamente a 700 jóvenes del sector poblacional. I. Municipalidad de La Reina. Op. cit., 2004a.

[33] Solo un 60% de los trabajadores del Parque Industrial son vecinos de la Villa. El proyecto original contemplaba hacer un parque industrial con una habitación-vivienda al lado, ello ha funcionado sólo en parte.

[34] Aún así, el alcalde Castillo Velasco consiguió que unas sesenta familias, los hijos y nietos de los constructores de la Villa, migraran hacia Peñaflor con un proyecto similar. Este proyecto en Peñaflor fue hecho con habitantes jóvenes de la Villa y gente de otros lados, en un proyecto similar, pero más pequeño.

Villa San Arturo de Maipú - 1997

Privatización segregada

El tiempo histórico

Junto a la recuperación de la democracia a principios de los años noventa surgen nuevos campamentos surgen a las orillas de los ríos, líneas de trenes, basurales, terrenos baldíos y estatales. Espontáneamente se reactivarán las ocupaciones "ilegales" por familias que hasta la fecha habían vivido en condiciones de miserable allegamiento. Ya no se hablará sin embargo, de "tomas" sino de "asentamientos irregulares". Y en estricto sentido, estas ocupaciones están lejos de ser lo que fueron en los años setenta. De manera silenciosa y solitaria, los "sin casa" se desplazarán en las noches, con sus cartones y maderas para allí construir sus precarias viviendas.

La llegada de la democracia no activa el movimiento y las demandas colectivas, pero abre un espacio de "respiro" y esperanza de solución. Los años noventa, marcan así un nuevo pacto entre pobladores y Estado. Con políticas más descentralizadas, los municipios no tendrán dificultad en "focalizar" en los "lunares de pobreza" las nuevas políticas sociales. El aumento significativo de la construcción de viviendas sociales permite, junto a políticas para el incentivo del ahorro, que muchas familias accedan al "sueño de la casa propia".

La meta de "erradicar" los 970 campamentos que existían a mediados de la década de los noventa a lo largo del país, llega a constituirse en política pública. El Programa Chile Barrio nace justamente de la constatación de estos 970 campamentos, pero también de la dispersión de los programas públicos para abordar las situaciones de extrema pobreza. La escasa flexibilidad y descentralización de sus instrumentos, pero por sobre todo la verificación de que los resultados logrados con sectores en extrema pobreza eran precarios, conducen al Estado a diseñar un nuevo programa para los "sin casa".

La obtención de la vivienda pasa entonces a ser objeto de preocupación de las políticas sociales para "la superación de la pobreza". A mediados de los noventa, la vivienda se transformará en un instrumento clave, el punto de partida, para la erradicación de la pobreza y la indigencia en Chile. No serán los pobladores organizados quienes demandarán este derecho, sino el Estado que a través de una compleja ingeniería social, incentivará a las familias organizadas para postular a este derecho. A través de la entrega de subsidios y de apoyos complementarios a las familias, la

vivienda y el barrio están en el centro de un enfoque "integral" e intersectorial para la superación de la pobreza.

El esfuerzo estatal realizado en materia habitacional implicó el traspaso residencial definitivo de la población que habitaba en campamentos o como allegados hacia las nuevas "villas" de vivienda social, que pasan a concentrar a la mayor parte de los pobres urbanos. Durante la década 1992-2002, las viviendas aumentan en un 25.7%, cifra muy por encima del crecimiento poblacional del período (13.3%) y decrece en un 42.9% el número de viviendas construidas con materiales precarios (mediaguas, piezas…). Según el Censo 2002, alrededor del 60% del total de las viviendas construidas en el país pertenece a programas habitacionales subsidiados. Con ello las condiciones de vida y de urbanización de los más pobres mejoraron sustantivamente.[35] La nueva pobreza urbana de Santiago, es hoy en día, la pobreza de *"los con techo*"[36].

La villa sin nombre

En la periferia de la comuna de Maipú, entre la avenida Ferrocarril y el canal Santa Marta, existe una villa, de la cual, nadie, ni aún la municipalidad, conoce con certeza su nombre: San Arturo, Don Arturo, Los Héroes, Carlos V... La villa – a pesar de haber sido construida con fondos del Programa Chile Barrio - tampoco posee existencia legal ni se la encuentra en los mapas de la ciudad; a ella no llega locomoción colectiva, tampoco ambulancias y rara vez la policía. Desde 1999 sin embargo, allí habitan 408 familias.

La villa se compone de 46 edificios - que sus vecinos llaman "las naves" -, cada uno de tres pisos y 12 departamentos que dan a un pasillo común. Cada departamento no supera los 44 metros cuadrados y en ellos viven un promedio de cinco personas por familia. De diseño simple, pero colores alegres, la villa asemeja a una más entre muchas otras. Con escasas y deterioradas áreas verdes, una sede social completamente destruida y saqueada, la villa ofrece un panorama de aridez y desolación a quien la visita por primera vez.

Para el año 2000, el ingreso promedio de las familias entrevistadas es menor o equivalente al sueldo mínimo. La escasa participación laboral de las mujeres, el alto número de hijos en edad

[35] Los resultados positivos en las condiciones de vida de los beneficiados son evidentes. El uso de letrina o pozo negro como sistema de eliminación de excretas bajó entre 987 y 2002 de 47% a 27,4% en el I quintil y de 36,2% a 16% en el II. Esto, debido, en gran medida, al fuerte esfuerzo en materia de vivienda social realizado en el período.

[36] Rodríguez, 2001.

escolar y los nuevos gastos que implican vivir en una casa propia, vuelven la situación económica de estas familias especialmente difícil. Tras la erradicación de sus comunas de origen, muchos hombres perdieron sus trabajos; para ese mismo año sólo dos de cada siete personas económicamente activa tenía trabajo estable (en construcción principalmente). Los restantes se empleaban en trabajos ocasionales como cartoneros y carpinteros; en el caso de algunas mujeres, planchado y aseo en viviendas de Maipú.

La casa propia: ilusión y engaño

En una cosa todos los vecinos están de acuerdo, los dividendos son demasiado altos para sus ingresos y la calidad de las viviendas. Pero nadie, ni aún el dirigente de la junta de vecinos, logra entender por qué poco antes de recibir sus departamentos se les exigió firmar ante notario una declaración por ingresos familiares superiores a los reales. Frente a la posibilidad de no obtener sus viviendas, todos firmaron. Aparentemente era la fórmula que el Estado, entrampado en sus propias normas, encontraba para otorgar estas viviendas a familias que carecían de los ingresos suficientes para pagar los dividendos.[37] El resultado es que para muchas familias el monto mensual del dividendo equivale al 50% de sus precarios ingresos. La morosidad llega por ende, al casi 100% de los hogares. La percepción de haber sido engañados y forzados a firmar está presente en todos ellos.

Aunque nunca pudieron ver sus viviendas antes de trasladarse a vivir en ellas, y la entrega se aplazaba una y otra vez, la noticia de haber salido asignados es recordada como uno de los momentos más emocionantes de sus vidas.

A pesar de las diferentes historias y aspiraciones de estas familias, el deseo de integración y reconocimiento está presente en cada una. Y aunque la vivienda la saben mejor que sus viejas mediaguas[38], incluso mejor que las viviendas sociales de los años ochenta, todos ellos se saben excluidos, habitantes de los bordes de la ciudad. En este modelo de *ciudad segregada y* ciudadanía privada, la ausencia de rituales, ceremonias y festejos que celebren el inicio de una nueva vida se viven mal. Sin títulos de dominios, sin otro gesto que la entrega apresurada de la

[37] La norma legal dice que el monto del dividendo no debe exceder al 25% del total del ingreso del grupo familiar.
[38] Vivienda precaria de madera y techo de latón.

llave, los vecinos perciben que sus vidas no serán lo que ellos tanto soñaban y que el estigma de su pobreza aún los acompaña.

"Lo que nos paso a nosotros fue muy frío, muy helado, supongamos que aquí mismo está en la casa y en esa casa te van a entregar las llaves, así, ah, como que diciendo que… perdón la palabra, toma perro ahí tienes… tu jaula. Pero, claro son bonitos los departamentos y todas las cosas que tienes…, pero fue muy doloroso la manera de entregarlos.

Si, estoy con lo que él dice, en realidad fue bien humillante eso porque a nosotros nos dijeron: A usted le va a tocar al fondo allá en el departamento 301, vayan, caminen para allá no más, búsquenlo, allá me esperan. Y después apareció él… tenía que firmar un papel: Si quiere bueno y si no váyase, y decídalo luego..." (Grupo de conversación de vecinos, Maipú)

Ciertamente, el Estado de los noventa resolvió el gran déficit habitacional que se acarreaba de las décadas anteriores. En Chile, en toda su historia, nunca se ha construido más vivienda social. Y ello ha permitido resolver el problema de los sin techo y allegados de este país. Sin embargo, aún así, ellos están descontentos. Lo que estos pobladores reclaman finalmente, son los términos sobre los cuales quieren y aspiran a construir su relación con el Estado y la sociedad en su conjunto.

La nostalgia de la comunidad

Entre los habitantes que llegaron a Maipú a través de un subsidio colectivo, están lo habitantes del campamento El Arenal ubicado en un antiguo basural de Cerro Navia. Entre callejuelas y pasajes, ocultas tras una pequeña reja de fierro, se encontraban las veinte viviendas estrictamente ordenadas a ambos costados de un angosto sendero de ripio. Con viviendas y jardines amplios, de construcción simple, pero firmes, el campamento asemejaba a una población más; salvo que en este caso sus familias ocupaban ilegalmente un terreno privado.

El Arenal era un campamento que según el recuerdo de sus habitantes tenía más de veinte años. La gente fue llegando, con sus familias y sus conocidos desde mediados de los años ochenta. En sus inicios no había luz ni agua, pero la autogestión y la habilidad de las familias permitió que al poco tiempo contaran con todo: El agua, con un vecino buena persona; la luz, con un trabajador de Chilectra colgado de un poste, la presencia de la tele, los llamados a la alcaldía, las mujeres adelante, los hombres en la retaguardia para no ir presos. Veredas, rejas, limpieza y organización

corrían por cuenta de los mismos pobladores. Hasta que los límites de la autogestión se hicieron evidentes en la solución de la cesantía y la obtención de la vivienda. Entonces vino el repliegue y el resguardo en la propia familia. Pobres, pero dignos. Estudio, limpieza, respeto, familia, deporte, trabajo, mucho trabajo formaban parte del código moral que la comunidad, como un todo, se construía en su campamento, que al decir de sus habitantes, no lo parecía.

Hasta que al campamento El Arenal llegó el Estado y su programa de erradicación, Chile Barrio. Hábiles en la organización y gestión de fondos no tardaron en reunir el dinero y ganarse proyectos para montar talleres de costura, las mujeres y carpintería, los hombres. Una vez erradicados a la comuna de Maipú, los pobladores pusieron a disposición de los nuevos vecinos sus máquinas y bienes obtenidos a través de proyectos sociales. Al poco andar, les fueron robando todo: la cocina a gas, los muebles, los implementos dejados en la sede social... Hoy, los pocos bienes que les quedan (unas máquinas de coser, unos vasos y platos) permanecen guardados entre reja en la casa de una antigua dirigenta. La sede social, completamente destruida, no es más que un improvisado hotel de parejas, territorio de nadie.

Recluidas en sus viviendas y afanadas en la obtención de los ingresos para la sobrevivencia, las familias del antiguo campamento El Arenal ya no participan salvo en el cuidado de la pequeña iglesia evangélica que construyeron y la plazoleta que comparten, la más verde de la villa. Lo demás es simple sobrevivencia. En sus relatos, a pesar de la satisfacción con la vivienda, surge una y otra vez la nostalgia por la comunidad del viejo campamento. El encierro, la soledad y la falta de solidaridad es lo que caracteriza a la villa según estos pobladores. Desconcertados, impotentes ante la desconfianza y la violencia que se ha apoderado de la vida barrial, estos pobladores simplemente añoran la comunidad que perdieron y no dejan de soñar en recuperar algo de este antiguo modo de vida.

La vergüenza

El sentimiento de vergüenza es recurrente en estos relatos, sentimiento del cual a menudo se prefiere no hablar. Es el caso de los habitantes que provienen de poblaciones, que accedieron por subsidio individual y que buscan a cualquier precio afirmarse como diferentes a sus vecinos. La ruptura y el esfuerzo para distinguirse de los más cercanos, los vecinos que provienen de

campamentos, no pareciera ser más que una respuesta a estas situaciones de poder que engendran el rechazo y la estigmatización por parte de la sociedad.

A diferencia de quienes tienen una tradición de organización y de participación colectiva en programas sociales, estas familias habitan menos el entorno de sus viviendas y mucho más puertas adentro. La opción de construir un "nosotros" parece contraída a las cuatro paredes de la vivienda. Independientemente de su capacidad de pago, el pago de dividendos, agua o luz, no es un problema que se explicite, ello es asumido como parte del "contrato" formalmente contraído con el Estado.

Hacinamiento y calidad de la vivienda

La mala calidad, el hacinamiento, la promiscuidad y la falta de privacidad son los aspectos que más destacan de sus nuevas viviendas. Acostumbrados a espacios amplios y adaptables a las necesidades de las familias, en el campamento la organización del espacio era flexible. Los nuevos departamentos en cambio simplemente los obligan a vivir en un espacio organizado de manera fija, rígida; y donde toda adaptación supone necesariamente transgredir el espacio común. El hacinamiento y la promiscuidad no eran características presentes en la vida del campamento; la forma intrincada y de laberinto que poseía la distribución y diseño de las casas aseguraba espacios diferenciados, y la compatibilidad entre la convivencia comunitaria y la intimidad privada. Las actuales viviendas en cambio, no solo por su diseño y tamaño sino también por su mala calidad, ponen a las familias frente a una situación de evidente stress ante la falta de espacio y las dificultades para mejorarlo y ajustarlo a las propias necesidades. Aún así, muchas familias se atreverán a transgredir las normas y construirán lo que requieren.

Para las familias que provenían como allegadas, la falta de espacio no es un factor que les moleste especialmente, el hacinamiento existe pero al menos se vive en familia y no con extraños; ellas pasaron años viviendo así, como allegados. Pero sí les preocupa la mala calidad de sus viviendas y el deterioro del entorno. La aspiración de partir algún día las hace temer no poder venderlas a buen precio; la vivienda es percibida fundamentalmente como una inversión a mediano lazo.

El Estado ausente

En esta villa sin nombre, sus habitantes tienen dificultades para explicarse la ausencia del Estado en su territorio. Los rumores que corren de boca en boca y las conversaciones de pasillo dan forma a la escasa sociabilidad entre vecinos: Que serán desalojados, que sus terrenos serán vendidos, que una gran tienda ha decidido construir allí, que los vecinos de los barrios más pudientes han exigido su expulsión de la comuna son algunos de los rumores que más se escuchan.

Lo que todos saben es que Maipú es una comuna de nueva clase media, la llamada clase *aspiracional*, y donde la pobreza no es bienvenida. Con escasas escuelas públicas, sin micros que entren a la villa, sin ferias donde comprar a buen precio, sin llegada ni ayuda de la municipalidad, sin títulos de dominio y sin ceremonial que consagre su nueva vida, los habitantes de esta villa se perciben abandonados.

Las respuestas de los vecinos se van construyendo esporádica y desordenadamente: Tomarse la calle para exigir la presencia del alcalde, llamar a la televisión para contar su situación, contratar un abogado para gestionar sus demandas en frente al ministerio de la vivienda... Sin claro rumbo, las acciones se suceden una tras otras sin jamás ver resultados; finalmente el sentimiento de impotencia frente a la invisibilidad:"*Nosotros no existimos*", decía una vecina.

El anonimato y la invisibilidad tienen sin embargo sus ventajas…poder vivir sin tener que pagar, aunque el costo sea no ser jamás escuchado. A pesar de los subsidios, de la viviendas, las aspiraciones a la movilidad, la nostalgia y el empeño por reconstituir la comunidad, los vecinos de esta villa tienen miedo; cada uno se sabe olvidado y lejos, muy lejos de lograr la tan anhelada integración y reconocimiento social. El abandono, la violencia, la invisibilidad y el estigma de su pobreza es lo queda finalmente de esta historia.

La segregación como política

La historia de esta Villa de Maipú confirma lo que recientes estudios del PNUD/SUR y del Minvu, indican en relación a la insatisfacción de los habitantes de estos nuevos barrios. Insatisfacción que no dice relación solo con sus viviendas sino principalmente con el barrio y el

vecindario. El deseo de migrar está directamente asociado a la insatisfacción con el modo de vida y sociabilidad que se impone entre estos habitantes.

Muchos son los estudios que denuncian las falencias de este sistema: la supremacía de la cantidad por sobre la calidad, la estrechez indigna de las viviendas, la segregación y guetización de estos territorios, la imposibilidad de elegir donde vivir, la ruptura de los vínculos de vecindad…

En el stock acumulado de vivienda social en los últimos veinte años, están presentes las mayores deficiencias urbano arquitectónicas (cierres ciegos, quiebre en relación con el patrón arquitectónico barrial, espacios residuales inutilizados, frentes discontinuos, apropiación indebida de espacios públicos) así como de conectividad y transporte público urbano. Por otra parte, los grandes volúmenes de inversión en casas, no han sido acompañados de un volumen importante de inversión en el plano de los servicios públicos. Crecen las villas alejadas de escuelas, consultorios, parques y espacios públicos, con lo cual se incrementa dramáticamente la sensación de aislamiento y marginalidad.[39]

La sumatoria de los problemas vinculados a la realidad de la segregación urbana y la vivienda social en Chile, genera hoy graves problemas sociales relacionados con las dificultades para la convivencia, la formación de redes sociales y la generación de nuevas formas de participación social. Se impone así la visión que la construcción de conjuntos de viviendas sociales aporta cuantitativamente en el combate contra la pobreza, pero que la acentúa en términos cualitativos. La vivienda social otorgaría mejor calidad de vida material, pero atentaría contra las costumbres y lógicas socioculturales propias de los pobres en su vida cotidiana y productiva.[40] Los altos índices de violencia intrafamiliar que allí se concentran así lo atestiguan.[41] Desde esta perspectiva, no serían solo los cambios sociales o económicos los que gatillarían este déficit solidario, sino también la propia configuración socioespacial de los conjuntos. Es decir, los problemas que surgen en las villas no serían un problema de la pobreza, sino de la pobreza que hacinada y enjaulada habita en las villas.

[39] SUR-PNUD. 2001.
[40] Ducci, 1998; Skewes, 2000; SUR-PNUD, 2001.
[41] Rodríguez, 2004.

Los beneficiados con una vivienda social deben residir en conjuntos densos, extensos, homogéneos, desprovistos de historia, segregados de la ciudad y – muy probablemente-distantes de sus redes primarias. Lo anterior, a una escala de 86.000 viviendas anuales, genera una situación social y urbana que impide el desarrollo de barrios integrados, sino también la imposibilidad de percibirse como un habitante más de su ciudad, un ciudadano. Por el contrario, estos extensos territorios se convierten en "caldo de cultivo" para la delincuencia, el deterioro de la infraestructura, la drogadicción, la estigmatización, la inactividad, la deserción escolar y el embarazo adolescente[42]..., la anomia.

La percepción de inseguridad que afecta la vida social de la ciudad, también está presente en estos guetos de pobreza. La diversidad de relaciones sociales no solo escasea, también existe una tendencia al confinamiento y la perdida de los espacios públicos de encuentro. La antigua reivindicación de los años sesenta por un espacio digno en la ciudad, es reactualizada por el Estado a través de conceptos tales como seguridad ciudadana, regularización de terrenos, barrios seguros …

La multiplicación de los cierres y las rejas en torno a cada bloc, la división de los pasajes de uso común con nuevas rejas son clara expresión del temor de gran parte de los más pobres para reapropiarse de sus espacios públicos y de generar vínculos estrechos con los vecinos. La inseguridad ciudadana se torna de este modo en el síntoma más evidente de los procesos de fragmentación social urbana.

El aumento y consolidación de las desigualdades sociales, la pérdida del control del territorio por parte del grupo de pertenencia, la crisis del Estado para garantizar la seguridad y protección de todos los ciudadanos, la inseguridad, el surgimiento de un modelo de ciudadanía privada basada en la "autorregulación" y la consecuente privatización de la vida social son algunos de los elementos más nombrados al analizar la segregación urbana que afecta a los más pobres. Esta tendencia tiende a mantenerse hasta hoy en día, y no existen evidencias de una rectificación.

Sea por una lógica de rentabilidad del suelo (económica)[43], o simplemente una cierta tolerancia (cultural) a la pobreza, lo cierto es que hoy se abren y se refuerzan las viejas fronteras sociales y espaciales dentro de la ciudad. La segregación a gran escala, propia al proceso de urbanización

[42] Ducci, 1998; Rodríguez, 2000; Sabatini, 2001.
[43] Salcedo, 2000.

latinoamericano, es decir, comunas de pobres y comunas de ricos, siguen caracterizando las fronteras urbanas de Santiago, radicalizándose sus consecuencias sociales[44] e identitarias. La consolidación de los guetos de pobreza va aparejada del efecto de la estigmatización de su gente y la percepción de "estar de más". Las fracturas urbanas, las fronteras al interior de la ciudad, aparecen entonces como la expresión y el recurso de integración e identificación al interior del propio grupo de pertenencia; pero también de exclusión y distinción en relación al resto de la sociedad.

Reflexiones finales

Un primer aspecto que es necesario destacar, es que ni la historia de Villa La Reina ni la de Villa San Arturo responden a la trama espontánea de las tomas de terreno propias a América Latina. Villa La Reina es una trama concebida desde una utopía colectiva del resguardo de la convivialidad, a la que se superpone un diseño convenido (Estado / pobladores) y la espontaneidad de la "energía" de la autoconstrucción. Proyecto y modelo concebido entre actores urbanos diversos y donde lo público y lo privado se conjugan en una relación virtuosa.

Villa San Arturo en cambio, es un proyecto que se entrama a un programa de erradicación de lunares de extrema pobreza en un contexto de indudable primacía del mercado inmobiliario en la definición y diseño del tipo de solución habitacional y urbana. Si en Villa La Reina primó la utopía de la promoción popular, en Villa San Arturo primó la masividad de las soluciones habitacionales y el ajuste al mercado del suelo.

Villa La Reina y Villa San Arturo nos recuerdan que lo urbano no solo actúa como espejo sino también como constructor de realidad social. En el primero se descubre el proyecto utópico que transita entre la confianza en las capacidades y vínculos sociales preexistentes y simultáneamente la apuesta por un nuevo orden social. En San Arturo, los criterios técnicos que buscan resolver los problemas de habitación y saneamiento en un contexto de segregación urbana y desigualdad social.

[44] Sabatini y Cáceres, 2001.

Ambas historias, con sus quiebres y continuidades, nos enseñan que la planificación urbana no es tanto pensar la sociedad, sino retratar, plasmar un proyecto en la sociedad. Ambas nos obligan a pensar la sociedad en una ciudad que niega la diferencia, que excluye y segrega.

Los pobladores de Villa La Reina saben bien que si fuera por las actuales políticas sociales de vivienda, jamás tendrían una casa igual a la que ellos se construyeron. Y es alli donde reside la clave del orgullo de la autonomía porfiada, de saber que pudieron darle vuelta la mano al sistema y a un Estado no siempre dispuesto a escuchar. Estos no son los pobladores del reclamo ni la queja, sino del control cultural, que habla del poder de decidir sobre los asuntos propios, pero también los ajenos. Asi como hay capacidades de ejercicio autónomo, también las hay de construcción de alianzas con otros, con el poder, económico y político. Orgullo que habla de la propia historia, del legado a los hijos, de haberle ganado un espacio a una ciudad que expulsa a la periferia los más pobres de la sociedad.

En Villa La Reina persiste una memoria cívica y colectiva de un saber – hacer común y autónomo. Este sentido del "nosotros" en nada se asemeja a la comunidad purificada de Richard Sennet. Más bien es un "nosotros" que se piensa y se vive en vinculación estrecha al quehacer de la polis y de la ciudad. La comunidad, los vínculos estrechos de sociabilidad parecieran dar la fuerza para luchar por ese espacio en la ciudad y en su quehacer. En este sentido, los vínculos sociales construidos desde esta historia común se transformarán en una identidad territorial entendida como "el poder de habitar" en lo propio y en la sociedad mayor. Villa La Reina posee de barrio, el ser un territorio de intersticio, espacio de resistencia, cuyos habitantes a pesar de su metamorfosis y procesos de reconversión, poseen aún un poder y un control sobre el propio territorio.

En ambas villas, la propia memoria y experiencia constituye la columna vertebral que amarra un relato y una identidad, que a pesar de los males de la ciudad y de la fragmentación social que también los aqueja aún subsiste entre los más viejos vecinos. Sin embargo, a diferencia de Villa San Arturo, en Villa La Reina la memoria es reactualizada permanentemente, al punto de poder afirmar con orgullo que la autoconstrucción aun existe. Como diría Marc Bloch, todo parte y vuelve al presente en su tupido urdimbre con el pasado. En Maipú en cambio, el pasado no es más que recuerdo nostálgico y melancólico.

La villa, sus muros rallados, las rejas… nos hablan de su historia y de las formas deseadas de habitarla ayer y hoy.... de los antiguos y recientes miedos y deseos de sus habitantes. En Villa La Reina, sus pasajes enrejados hablan de una "reactualización" de la vieja apuesta comunitaria,

más que de una renuncia a ella. La reja reinstalada, en un doble movimiento (del antejardín al pasaje) vino a salvar la confianza y la vecindad que se había deteriorado durante los tiempos de dictadura y silencio, y a imponer la colectividad sobre el encierro privatizado. La reja nos habla de la recuperación – tutelada y sugerida por Castillo Velasco – de relaciones recíprocas que se construyen entre sus habitantes y el espacio habitado como producto de una historia sedimentada en la materia. En Villa San Arturo en cambio, las rejas no hacen sino reafirmar el miedo al otro, la privatización de su pobreza.

La frase nostálgica de una habitante de campamento de Cerro Navia que escuchábamos en investigaciones anteriores[45] "antes teníamos por que luchar, hoy no hay nada", pareciera no tener lugar entre los pobladores de Villa La Reina... la Villa sigue siendo un proyecto inacabado, en el buen sentido, es decir, proyecto propio en permanente construcción, una lucha constante que no se detiene frente a obstáculo alguno; porque así lo aprendieron de sus padres. En Villa La Reina, a diferencia de lo que se observa en Villa San Arturo y muchos otros campamentos erradicados por las actuales políticas de vivienda social, existe un bagaje social, que se preserva. Ciertamente existe una experiencia social e histórica que construyó una sociedad e individuos fuertes en su identidad; esto es, en su mirada sobre si mismos y en su proyecto identitario.

En este espacio pensado desde lo local – comunal, desde el municipio, su alcalde y los pobladores, la pregunta que recorre el proceso de construcción de Villa La Reina es como se subvierte el gran poder desde los poderes de abajo, desde el control de los de abajo. Y como a su vez se rompe con la cuadricula de esta ciudad donde la sociedad desde abajo pareciera no tener lugar...

Que mejor ejemplo que el trazado de Villa La Reina – que subvierte y juega con la visibilidad y la invisibilidad, el punto de encuentro y resguardo, junto a la luminosidad de la calle recta, abierta a la luz del sur como dice su arquitecto. A diferencia de los conjuntos de viviendas sociales actuales como Villa San Arturo, cuadrícula de cuadras largas y donde el secreto de la convivencia no se construye jamás, ni aún en los sitios llamados paradojalmente áreas verdes (café).

El caso de Villa San Arturo nos muestra que aún cuando el propósito de estas intervenciones públicas es fortalecer las capacidades solidarias y asociativas de los más pobres, los resultados

[45] Fondecyt Nº1020318, Historias de movilidad social de familias pobres urbanas: respuestas estatales a historias singulares. Fondecyt Nº1020266 Identidad e identidades: la construcción de la diversidad en Chile.

hablan de una fuerte erosión y deterioro de ellas. La llegada de los programas de inversión social exige por parte de los pobladores de un gran esfuerzo para comprender la lógica pública y sus requerimientos; pero también de un trabajo de adecuación a los términos de la relación. La focalización de estos programas (que separa a la población en beneficiarios y no beneficiarios) y su lógica de "formulación de proyectos" obliga a los pobladores a tener que competir por las "oportunidades" y la "inversión social" que el Estado les ofrece. Si en el campamento la ayuda y la solidaridad se organizaban en torno a los lazos de consanguinidad real o ficticia (la vecindad en estos espacios era también hermandad), tras la llegada de las políticas y programas sociales el trabajo colectivo se orientará hacia fines más abstractos como es el "proyecto", principio unificador y de futuro próximo en el que todos y cada uno deberá invertir. Tal como hemos vistos, en este proceso las estructuras solidarias, las adscripciones comunitarias y las formas tradicionales de reciprocidad tienden entonces a transformarse y erosionarse.

Nuestro estudio permite concluir que existe, entre estos pobladores, un hiato, un quiebre y tensión profunda entre lo que es su experiencia en tanto sujeto de política y sus aspiraciones identitarias. Para unos y otros existe una distancia subjetiva profunda con un Estado que a pesar de la interacción cotidiana, los fija en su condición de excluidos y asistidos. Protesta silenciosa, pero de resistencia cultural frente a un Estado que sienten ajeno en su maltrato. La distancia y tensión que los pobladores experimentan entre sus deseos, aspiraciones y prácticas de vida concreta, dan cuenta de un rechazo profundo a la relación estigmatizante y excluyente de su relación con el Estado; a la descalificación social que allí se produce.

Solitarios y sin lazos comunitarios sólidos, los pobladores transitan entre la nostalgia de la comunidad, el reclamo por un padre protector y el deseo de integración a las promesas emancipatorias del mercado. La convivencia social en el mundo poblacional se debate así entre la privatización y el comunitarismo; entre el mercado y el Estado; entre la cooptación y la autonomía. En esta perspectiva, las políticas sociales también pueden confirmar e incluso reforzar la identidad negativa. Ser pobre, ser asistido, ser enfermo... puede llegar a transformarse en un rol social, en un juego de roles sociales. Los mecanismos cómo esto puede llegar a ocurrir son diversos y no siempre evidentes, pero los efectos perversos de una política social donde se impone la lógica del corto plazo y el pragmatismo están a la vista si de construcción identitaria se trata.

Bibliografía

ALVARADO , J. Autoconstrucción. Villa La Reina. Tesis (Constructor Civil), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1967.

BROWNE, E. et al. Expediente Zona Media La Reina (C.I.D.U). Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (C.I.D.U.), Santiago, julio de 1966.

CASTILLO, F. Construir en comunidad. En: Vivienda en Comunidad. Conjuntos habitacionales en La Reina. AUCA, nº 43, Diciembre de 1981.

_____. Premio Nacional de Arquitectura 1983. Clase Magistral. En: Rev. CA, nº 36, 1983.

_____. Experiencias y sueños hacen el futuro. Santiago de Chile, 1992.

_____. Palabras del alcalde sobre la cuenta año 2003. I. Municipalidad de La Reina, 2004a.

_____. Introducción del alcalde Fernando Castillo Velasco. En: "Orientaciones y políticas gestión municipal año 2005". I. Municipalidad de La Reina, 2004b.

Corporación Cultural, Ilustre Municipalidad de La Reina. El regreso de URCOREI. La Reina. Puertas Abiertas, nº 2, julio de 1993.

Corporación Cultural, Ilustre Municipalidad de La Reina. Erna Martínez: peripecias y sueños de una fotógrafa fotografiada. La Reina. Puertas Abiertas, nº 2, julio de 1993.

Corporación Cultural, Ilustre Municipalidad de La Reina. Viviendas: el arraigo de la gente. La Reina. Puertas Abiertas, nº 2, julio de 1993.

DINAMARCA, H. Bolero de Almas. Conversaciones de fin de siglo con viejos-sabios. Ed. Lom, Santiago de Chile, 1996.

ELIASH, H. La Arquitectura de Fernando Castillo. CA, nº 36, 1983.

_____ (coord.). Fernando Castillo: de lo moderno a lo real. Colección SOMOSUR, Tomo VII. Ed. Escala, Bogotá, 1990.

_____. Fernando Castillo Velasco, la Síntesis Entre Utopía y Pragmatismo. Diseño, nº 16, Año 3, Noviembre de 1992.

GILBERT L. Las Comunidades del Arquitecto Fernando Castillo Velasco 1973-2002. Una alternativa de vida urbana en Santiago de Chile. Seminario de Arquitectura, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004.

HARAMOTO, E.; MESCHI,R. Vivienda en Comunidad. Conjuntos habitacionales en La Reina. AUCA, nº 43, Diciembre de 1981.

ICAZA ,A. et al. Programas de Vivienda, Participación de Pobladores y Técnicos: estudios de caso 1959-1987, Santiago de Chile. En: La Asesoría Técnica en los Procesos Habitacionales Populares de América Latina. Ed. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios del Hábitat Popular (CEHAP), Medellín, 1991.

El Comercio de la Reina, Personajes de La Reina. año 1, nº 4, abril de 2002.

FUENZALIDA, C.; GALLARDO,F Bases para un plan de desarrollo de la comuna de La Reina. Ed. I. Municipalidad de La Reina, Santiago de Chile, abril de 2000.

Ilustre Municipalidad de La Reina. Cuenta Gestión 2003. I. Municipalidad de La Reina, 2004a.

Ilustre Municipalidad de La Reina. Orientaciones y políticas gestión municipal año 2005. I. Municipalidad de La Reina, 2004b.

Ilustre Municipalidad de La Reina. Cuenta Gestión 2004. I. Municipalidad de La Reina, 2005.

JÜNEMANN, F. Comunidad e Identidad Urbana: Villa La Reina, Informe de práctica Fondecyt 1050031, Universidad Academia Humanismo Cristiano, diciembre 2005.

MÁRQUEZ, F. Nostalgia y reclamo: Pobreza, Identidad y Contrato Social en Chile, Thése déposé en vue de l´obtention du titre de Docteur en Sociologie; Université Catholique de Louvain, Département des Sciences Politiques et Sociales, Belgique, 2005.

MÁRQUEZ, F. FORRAY R. Comunidad e identidad urbana: Historias de barrios del Gran Santiago: 1950-2000, Fondecyt Nº 1050031, 2005-2008.

MINVU Chile: un siglo de políticas en vivienda y barrio, Gobierno de Chile, diciembre 2004.

MONTT L. Palabras del alcalde sobre la cuenta año 2004. I. Municipalidad de La Reina, 2005.

PÉREZ L.Comunidad e Identidad Urbana: Villa La Reina, Informe de práctica Fondecyt 1050031, Universidad Academia Humanismo Cristiano, noviembre 2005.

SAN MARTÍN, E. El Programa de Autoconstrucción de La Reina. En: ELIASH H.(coord.). Fernando Castillo: de lo moderno a lo real. Colección SOMOSUR, Tomo VII. Ed. Escala, Bogotá, 1990.

SAN MARTÍN, E.La Arquitectura de la Periferia de Santiago. Experiencias y propuestas. Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1992.

ZAMORA R. Elecciones municipales… ¿para qué?. El Mercurio, En Viaje, nº 399, Enero de 1967, págs. 4-6.

ZERÁN F. Tiempos que muerden. Biografía inconclusa de Fernando Castillo Velasco. LOM Ediciones/Universidad ARCIS, Santiago de Chile, 1998.

Artigo recebido em 01/06/2006 e aprovado em 08/10/ 2006.

Learning from innovation: educational policies seen through the Public Management and Citizenship Program[1]

Peter Spink [2]

ABSTRACT: The Public Management and Citizenship Program was set up in 1996 to identify and disseminate innovative practices in Brazilian sub-national governments that improve service provision and generate positive impacts on the construction of citizenship. Amongst the different policy areas, education has accounted for the largest single group of submissions. In this paper we examine some of these and ask whether they suggest an orthodox policy implementation cycle moving from Federal or states downwards, or whether alternative processes are in course. In doing so we also point to the contributions that studying innovations brings for policy research.

KEYWORDS: Public policies, Education, Innovation, Educational Policies

RESUMO: O Programa Gestão Pública e Cidadania foi criado em 1996 com o objetivo de identificar e disseminar práticas inovadoras, que produzem melhorias significativas na prestação de serviços públicos e geram impactos positivos na construção da cidadania, realizadas por governos subnacionais brasileiros. Dentre as diferentes áreas de políticas públicas do banco de dados a área que tem mais projetos é a educação. Neste artigo examinamos alguns destes projetos e analisamos se eles indicam um ciclo ortodoxo de implementação das políticas em educação, ou se, existem processos alternativos de implementação destas políticas.Neste estudo apontamos também para as contribuições que o estudo das inovações traz para a pesquisa em políticas públicas.

PALAVRAS CHAVE: Políticas Públicas, Educação, Inovação, Políticas Educacionais.

[1] A first version of this paper was presented in the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association San Juan, Puerto Rico March 15 – 18, 2006.

[2] Director of the Center for Public Administration and Government Fundação Getulio Vargas. E-mail: inovando@fgv.br

Introduction

The Public Management and Citizenship Program (Programa Gestão Pública e Cidadania) was set up in 1996 as a joint initiative of the Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Fundação Getulio Vargas) and the Ford Foundation. I also receives support from the National Economic and Social Development Bank (BNDES). Its aim is to identify, analyze and disseminate innovative practices amongst sub national Brazilian governments (states, municipalities and original peoples' tribal governments) that have a positive impact on strengthening citizenship and on the quality of life. It focuses on experiences – policies, programs, projects or activities - that innovate in service provision, can be reproduced in other localities, utilize resources and opportunities in a responsible manner and extend the dialogue between civil society and public agents.

The principle method used for identifying innovations is an annual open access award cycle. The program has already identified and registered some 8,000 innovative experiences in its ten years of work, localized in 890 municipalities of different population sizes and varied socio-economic levels as well as in all the Brazilian states, a number of the indigenous peoples and amongst the executive, legislative and judiciary branches of government. The experiences registered cover many different areas of government action and provide important evidence of what is taking place in at least the more advanced areas of sub national government.

Education, with very few exceptions, has been the category that is most commonly used by those submitting entries (varying from 11% - 20%). In general, these have been experiences linked to basic education (*ensino fundamental*) which , in the Brazilian model, corresponds to grades 1-8 (*primeiro grau).* Here there is no obvious institutional or even economic explanation that can be made to justify the data because, as Arretche(2000) pointed out in her analysis of decentralization and social policy, basic education has traditionally been the responsibility of States and Municipalities in Brazil, with the federal Government providing financial support for basic services and determining the minimum curriculum. If there has been any change at all it has been between the States and the Municipalities in the area of what is called the "municipalization" of places. That is, the transference of buildings and the organizing responsibility for education at the local level from the State to the municipality. (Interestingly enough, the federal government did maintain a tight rein on school books during the 1980s and also, until 1993, on school meals, creating in both cases huge national markets for booksellers,

publishers and food supplements with the corresponding problems that surround large scale purchasing agreements).

What the Constitution did do was to make clearer the focus of the municipality on pre-school and basic education and introduce the notion of "investments tied to income" – a practice which the constitution otherwise prohibits – exclusively for the area of education. As Article 212 states:

> "The Union will annually apply no less than 18% and the States, Federal District and Municipalities no less than 25% of the income resulting from taxes, including transferences, on the maintenance and development of education".

The "maintenance and development" of education is somewhat of an elastic notion and, depending on the degree of hostility or cordiality between the legislative and the executive at State or Municipal level, can lead to considerable conflict. However those present at the constitutional assembly made a very clear point: education – especially basic education - was important, was to be universal and to be considered as a right. Drop out rates and grade repetition at the elementary level were targeted for reduction and opportunities were to be provided for the surrounding communities to have a role in discussing educational policy (Farah et al., in press). Education, along with health, had made it up the ladder of priorities, and had gained a place on the overall public policy agenda as a matter of public concern. From 1980 to 1997 enrollment in basic education increased 34% and the numbers of teachers increased correspondingly by 27%.

Focusing the priorities of the municipality towards basic education and the state towards secondary (high school) education did not imply that these were to be a clear division of labor. As mentioned previously, the dual system of provision of elementary education that existed in the early 1980s was not substantially affected by the Constitution. Both states and municipalities remain responsible for this level of education and are required to work out appropriate arrangements depending on the location of resources and demands. In 2003, states provided 46 percent of the funds for elementary education and municipalities 50 percent, although in operational terms there was considerable difference from state to state. A similar situation exists in public universities where, even though the Federal Government is responsible for higher education including financing the Federal Universities, there are also strong State systems (São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia) and many municipal universities (over 50 in the State of São Paulo alone).

With the basic education targets set on universalization, lowering drop outs and grade repetition, the main concern of policy makers and educational administrators in the 1990s was the reduction of the resource inequalities between schools, that had been produced by differential investment priorities as well as different salary and career structures. The response was the creation of the national Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Enhancement of Teaching (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF) in 1997. This fund redistributes a share of educational resources among sub national units of government (states and municipalities), according with the effective contribution of each level of government in providing educational services. With FUNDEF providing support for salary supplements and a per capita grant for educational activities, the transference of schools fro the state to the municipalities increased and "municipalization", especially at the primary level, entered the policy agenda[3]. The number of students in schools run by municipalities increased from 33% in 1996 to 45% of the total of students in 1999, while the number of students in schools run by state governments decreased from 56% in 1996 to 46% in 1999 (Farah et.al., in press). The Federal government remains responsible for setting the national curriculum for the elementary and the secondary schools, but there is now more scope for regional and local adaptations.

To what extent this expanding concern with basic education was due to moral pressures from social movements and professional associations, reacting to the very disturbing statistics of functional illiteracy, school drop out rates and even the total absence of schooling in certain parts of the country, or was also due to growing concern with changes in the structure of the labor market and the problems of urban unemployment and poverty, or of the role of education in relation to citizenship (Demo, 2000) or even to diplomatic concern with Brazil's place in the Human Development Index league table, is beyond the scope of this paper. It is certainly the case that the dominant development discourse in the 1980s and 1990s, especially that driven through the Washington based Agencies in the guise of "human capital", placed a high value on the active role of formal education as a level for development, despite many arguments to the contrary including those that pointed to the risk of reducing social capacity to the acquisition of

[3] Kingdon J. Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: Addison-Wesley, 1995.

individual skills and coded knowledge and to the changing nature of urban work (Thomas, 1995).

Teachers and educators are themselves very linked to the public nature of their roles and to the developmental nature of their work; a factor which no doubt stimulates a positive approach to innovation. Other factors, without doubt, included the creation of specific mechanisms, such as the FUNDEF, which made resource transferences much clearer and the development of sanctions – such as the 25% rule – which required investment to be made. But also present are the many transformations taking place at the municipal level within Brazil's sub national and multi layered federal model, that are producing very different and much denser notions of "local" and of "territorial responsibility" and where "kids in school" forms part of a set of day to day expectations along with solid waste removal, the absence of holes in the roads, public safety, health centers and many others. Thus, between pushes and pulls, opportunities, exhortations, invitations and threats, education – and especially basic education – was firmly on the map by the mid 1990s when the Public Management and Citizenship program began its first cycle and seems to have remained a high priority throughout the ten years, at least in relation to what sub national governments were prepared to put forward as innovative actions.

Education in the 1996 and 2005 cycles

The analyses of the database shows that between 1996 and 2005 there were a thousand programs related to education classified as semi-finalists. That is, that were considered by the different evaluation panels as having something significant to say about their area of action that in some way stood out above the other entrants. From year to year, changes took place; new themes entered and others dropped away. In order to provide a brief overview of the ten years, we have concentrated in this analysis on the first and last cycle; 1996 and 2005. The distinction is an arbitrary one, for both these years could have been "outside the curve", but it is at least the beginning of an answer to the question "what changed?". Equally, to restrict analysis of changes in education to those experiences that classified themselves under "education" is also problematic. For example, if the focus were to be on education as understood within the wider

framework of say the Delors Commission report for UNESCO in 1996[4], in which the four pillars of education were proposed as learning to know, learning to do, learning to live together and learning to be, it is possible that most if not all of the over 8,000 experiences registered in each of the different years would have something to contribute.

In the first year of the Program, 98 of the 629(15.6%) entries were self classified as education (Beltrão, 1996). Of these, 27% were state level initiatives and 73% were municipal; a distribution similar to the overall distribution of entries that year (21% state, 78% municipal and 1% indigenous) with a slight bias towards the state level. In terms of frequency and based on a content analysis of the different entries, the six most frequent types of programs, projects or activities mentioned, accounting for some 65% of the entries, were:

- education for children with special needs within a perspective of social inclusion (14%)
- educational administration and information systems, including distribution of places (12%)
- class room and teaching methods innovations of various kinds (11%)
- out of school activities and other activities focused on topping up skills and strengthening what has been learned (10%)
- specific school activities focusing on the environment and local development, including aspects of the local culture (10%)
- literacy programs for adults, reading programs & libraries (8%)

Other activities amongst the entries included: teacher training (6%), rural schools (5%), activities linking the school to the community such as PTA (4%), pre-school activities and crèches (3%), work with question of violence, drugs and sexuality (3%), student health and school meals (3%), transport (2%), other forms of professional and administrative training (2%), information technology (2%), work with indigenous populations and family support. The single entry for family support was in fact the now famous “Bolsa Escola” (school grant), one of the finalists that year and presented at the awards event by the then Governor of the Federal District, Cristovam Buarque.

[4] DELORS J (org)Learning: the treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century. Paris: UNESCO Publishing, 1996

In 2005, education was responsible for 118 of 722 experiences submitted (16.34%).Of these, 3% were indigenous, 9% state and 88% municipal. Again there was similarity to the overall distribution of entries (1% indigenous, 19% state and 80% municipal) with, this time, a bias towards municipal entries. Using a similar process of analysis, the most frequent types of activities, programs or projects mentioned were:

- specific school activities focusing on the environment and development, including aspects of the local culture, concerns with tourism and often involving the wider community in the activity (13%)
- classroom and teaching methods innovations of various kinds (13%)
- out of school activities and other activities focused on topping up skills and strengthening what has been learned (10%)
- activities linking the school to the community (9%)
- education within a perspective of social inclusion (8%)
- teacher training (8%)
- literacy programs for adults, reading programs & libraries (8%)

Other activities and experiences included: digital inclusion (6%), work with questions of violence, drugs and sexuality (6%), student health and school meals (5%), indigenous education, culture and language (3%), pre-school activities and crèches (3%), other forms of professional and administrative training (3%), educational administration and information systems (3%), rural schools and university access.

The similarities in frequencies between the two periods can be found in the areas of the backbone of any educational system: classroom and teaching methods; out of school activities; teacher training; student health and school meals; pre-school and crèche activities. There are of course differences in location and specific content, but the overall type of innovation submitted is very similar.

In terms of changes between the two periods there are a number of points that seem to stand out. Firstly, the appearance on the innovation agenda of digital inclusion (to be expected) and university access (a very new topic). Secondly, experiences of working with school violence, drugs and sexuality grew relative to other areas (from 3 – 6%) as did activities that link the

school more closely to the wider community (from 4% - 9%). Educational activities related to social inclusion reduced in percentage terms (from 14% - 8%) but changed in focus. Whereas, in 1996, these were very much linked to the requirements of specific groups such as the physically disabled, in 2005 they are being discussed within a wider framework of rights and inclusion. Indigenous education in the first year of the program referred to activities being developed by the state for a specific indigenous population, whilst in 2005 the experiences were being submitted by the indigenous populations themselves. Perhaps most significant was the change in the area we described as activities focusing on the environment and local development, including aspects of the local culture. Here not only did these activities increase in relative frequency amongst the experiences submitted (from 10% - 13%), but they now included very specific questions of territorial or place based local development and referred to activities that included members of the wider community.

There are, basically, two ways in which the above comments can be read: the first of these would be to assume that that there is no reason to expect any relationship between social processes and the submission of entries, the latter being a perfectly random activity based on the principle of anything goes. The second would be to assume that, for any number of reasons, administrators, managers, technical staff and politicians in a variety of ways, individually or collectively, discuss the idea of sending an entry to the annual awards and, again for a variety of reasons which can vary from the internal to the external, from an intrinsic sense of value to an extrinsic judgment of appropriateness and opportunity, decide on a particular example. In the first scenario, the results of 1996 and 2005 would simply show us that there are things going on in education that are interesting and these appear in questions with which most of us would hope and expect competent policy makers and educators to be concerned. The overall frequency of the educational presence, the specific relative frequencies and their changes would have nothing to add to the basic statement, which in itself, is not a negative one. Education is indeed on the agenda, people are concerned about it in sub-national Brazil and things are happening.

In the second scenario, which presumes discursive action and debate and in which looking forward also implies looking sideways and backwards, there may be other things to be learnt. Yes, there is much going on in the educational field, not only in its basic activities, but also in the way that schools are assuming new challenges and, most importantly, re-positioning themselves within the community. To what extent these examples and differences represent trends or even

potential waves of change is not something that an innovation program can answer. But it can perhaps point to a part of a emerging leading edge and suggest that municipalization may indeed be a way of responding to the hopes expressed in the 1988 constitutional debate.

Leading experiences in 1996 and 2005

Each year, the Public Management and Citizenship Program chooses twenty experiences from those submitted as being the most outstanding of the year. The definition of outstanding is extremely qualitative and very specific to each program, project or activity that is selected. What makes one "stand out" may be very different from the other and the discussion that lead to the final selection can go on for many hours. In 1996, amongst the twenty finalists there were two experiences with a specific focus on education. These were the program to guarantee the universalization of education in Icapuí, Ceará[5], and the School Grant (*Bolsa Escola*) from the Federal district[6]. Each, in its own way, has much to tell about education in Brazil and fortunately, in both cases, follow up information is available. In the case of Icapuí a follow up study was carried out in 2003[7], and the "Bolsa Escola" was to become a controversial symbol of the link between poverty reduction and education including its adoption by leading international agencies such as the World Bank and being applied elsewhere in Latin America and Africa. Moving forward to 2005, there was one finalist in the area of education: the indigenous education project being developed within the indian territories that encompass the upper Rio Negro in the Amazon(*Black River*), coordinated since 1999 by the Federation of Indigenous Organizations of the Black River (*Federação das Organizações Indigenas do Rio Negro – FOIRN*). Each of these experiences, in different ways, point to the challenges that education faces and the solutions that are emerging.

Icapuí - a *bootstrap approach to universal education*

The program to turn municipal education universal in Icapuí began in 1986 when there were 700 places available in the school system. By 1996, when the program was a finalist, the number of

[5] VAZ J. Universalização do Ensino em Icapuí. Em: Peter Spink & Roberta Clemente (orgs) **20 experiências de Gestão Pública e Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1997.

[6] ALMEIDA M.A, FARIA A. Programa Bolsa-Escola. Em: Peter Spink & Roberta Clemente (orgs) **20 experiências de Gestão Pública e Cidadania.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1997.

[7] LOTTA G., MARTINS R. . **Estudo da Continuidade dos Projetos Educacionais do Município de Icapuí.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Vol. 26, 2003

places had increased to 5,256 or 650% .Table (1) shows these and other differences in what by any account has to stand out as a remarkable endeavor, especially considering that Icapuí was a small municipality which had only recently been emancipated from the larger municipality of Aracati in 1985. At this point there were less than 30 teachers of whom only 3 had reached high school level; there was a total shortage of chalk, blackboards, chairs and school material and what schooling there was only went to the fourth grade. A summary of the position in 1985 and in 1995 is shown in table (1), below. As can be seen the differences are highly significant.

The key to the turn around was for the municipality to develop its own collective teacher training program focusing on its own community members who were recommended by their neighbors to become teachers (thus the expression bootstrap in the subtitle). Classrooms were improvised in churches, in houses loaned by members of the community and even in the shade of trees. Teacher training took place alongside the work in classrooms. The municipality created a new salary structure and an open entrance exam for teachers. All children were guaranteed a place in their local, walking distance, school until at least the fourth grade, following which transport was provided for the 4-8th grades and high school. Nowadays, those that go on to University in nearby Mossoró and Aracatí also get support with transport. The organization of education was also turned outwards to the public domain with large scale public participation and involvement in school management and maintenance as well as in many academic and community based school activities. Overall in 1996, the municipality was investing 27.66% of its own income including local taxes and official transferences in education and 33.11% of its total income, which included other contracts and grants.

Table 1: Education in Icapuí 1985 – 1996

Item	1985	1996
Number of Schools	8	29 municipal, one state and two crèches
Classrooms	38	81
Pre-school enrollment	None	693
Enrollment 1- 4 grades	700	3,090
Enrollment 5 – 8 grades	None	1151
High school enrollment	None	322
Total enrollment	700	5,256
School transport	None	5 vehicles
Illiteracy over 14 years	49.3%	23.0%

In 2003 members of the Public Management and Citizenship Program revisited Icapuí to report on progress.The process that had begun some 15 years earlier was still in course. Enrollments had continued to grow before stabilizing at just over 5,000 students and the number of children successfully passing their grades had also grown to between 85-90%. Truancy rates were low, around 5.9% and nearly 90% of the students in the eighth grade had managed to graduate the basic cycle. Teacher training continued strong with hopes of having 95% of the teachers finishing university by 2004 (in 1985 only 10% had finished high school) . A number of activities were being developed in conjunction with the local communities and the Municipal Council for Education, Culture and Sports, created 1n 1995, had recently formulated the Municipal Education Plan.

The principal challenge facing the progress of education in Icapuí is coming from the economic activities of its inhabitants – lobster fishing. With a more effective control by the national environmental agency (IBAMA), lobster fishing is prohibited during the three months of the reproductive cycle (approximately between January and April). As a result the local fishermen migrate, with their families, to other parts of the coast in other states. For the children, this break in study creates difficulties which the children are not always able to pull back. The solution lies probably in developing a more flexible modular curriculum that the children can take with them in the form of distance learning. (A question that was currently being negotiated with the Federal Education Ministry).

The Federal District - *"Bolsa Escola" from local action to national policy*

In 1993, the Federal District – a mini state which includes a number of very low income cities and towns as well as the more famous federal capital town of Brasilia - had some 56,000 families whose joint family income was below that of the basic requirements for food intake (*cesta basica).* Grade repetition and school dropout rates were high especially amongst the poor families who were without even the minimum conditions to maintain their children in school or who relied on them in order to contribute to the family income. The proposal which was developed by the Governor and his Educational team was a very simple one: to pay a minimum salary (approx 120 US$) to each poor family that agrees to place all its children between 7 – 14 years (the ages between which free access to schooling is guaranteed by the constitution) in the public school system. The family had to prove that the children were in school, that it had been living for at least five years in the Federal District and that the current *per capita* family income

was a half a minimum salary or less. When accepted by the scheme, the family were also included in other social programs linked to job training and income creation.

Variants of the school grant programs were introduced almost simultaneously in Campinas and Ribeirão Preto in the State of São Paulo and by 1997 there were already 12 cities and states with programs being implanted as well as more than 25 laws being prepared in different municipal and state assemblies (Santos Junior, 2000). The Federal District's *Bolsa Escola* was already the most commonly cited practice and used as a constant reference. The great majority of the experiences being implanted were at the municipal level. By the end of 1997, the Federal government had approved a law conceding financial support to all municipalities that introduced "minimum income programs" that were associated with "socio-educative" measures.

These phrases were to turn explicit a number of issues and controversies that have continued to today. Firstly, on the positive side, the law emphasized the importance of the municipal level of action. Family grant schemes depend on almost a neighborhood or at least community level of registration in order to guarantee that those who should receive support do so whilst those who should not, do not (this is similar to the majority of experiences with productive micro-credit). But equally, and this is where the controversy arose, the law placed the *School Grant* scheme into the same basket of social support as other minimum income schemes.

Minimum income guarantees emerged in the public arena at the end of the 1980s, championed by the economist and Senator Eduardo Suplicy [8]. Suplicy's basic proposal was that of a "citizen income", that is a fixed income payment that everybody would receive once they were of voting age. There would be no means test, no bureaucracy, no cheating because everybody would receive the same. At its simplest, it was to be a minimum income without strings. The *School Grant* , on the other hand, was an educational measure designed to remove some of the blocks that were keeping children out of school. Indeed, in the Federal District formulation, it was not even linked to performance, just to being in school. Another program was developed to deal with performance: the School Savings Fund Program.

The School Savings Fund Program was, like the *Bolsa Escola* simple and straight to the point. Each year that the student remained in school, the equivalent of a minimum salary was deposited

[8] SUPLICY E. Renda de Cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Editora Cortez. 2002

in a savings account and would earn interest and inflation correction (like the popular *caderneta de poupança)* .When the student finished the fourth year of basic education they would receive 50% of the total to date and another 50% of the total to date when they finished the 8th grade. Finally when they finished high school they would receive the rest. If however they repeated two years in a row (one year was allowed) or dropped out, the funds would return to the Federal District's Solidarity Fund.

When the School Savings Fund is added to the basic idea of the School Grant, it is very clear that for the Federal District team, the question was getting children to school. In innumerous meetings and debates they came back to the same theme. The school grant would not solve the education problem, but it would get the kids into the classes; the challenge was to make sure that the classroom, that is the teachers, the materials and the methods, was "ready for the kids".

The Lula administration was to muddy the middle ground even further by raising the – equally important and vital – question of minimum food requirements within a new Program that would pull all the other subsidies together under the title of Zero Hunger (*Fome Zero*). Individual states also developed their own minimum income programs, each with their own administration procedures, name and logo, as did some municipalities. The result was the inevitable overlap. In the city of São Paulo, for example as reported recently by the Folha de S.Paulo (26 december, 2005, p. A9), some families may receive R$ 130 (US$ 56) from the municipal minimum income program (US$ 56), between R$15 – R$95 (US$ 7 – US$ 42) from the Family Grant (the former School Grant) of the Federal government, the bottled gas grant (sufficient to buy gas for domestic cooking) from the Federal Government as well as some support from the State Government. The total hardly comes to the level of the minimum salary, currently at approximately US$ 120.

The objectives of the Family Grant were given by the executive secretary of the program in the Federal Government in a recent interview as:

> "..to ease poverty through the transference of income, to guarantee that the most poor are included and reduce poverty between generations, guaranteeing that children of poor families have access to and stay in school".[9]

[9] "Os objetivos do Bolsa-Familia são aliviar a pobreza via transferência de renda, garantir que os mais pobres estejam incluídos e reduzir a pobreza entre gerações, garantindo que filhos de famílias pobres tenham acesso e fiquem na escola". Folha de S.Paulo, 25 de dezembro, 2005. A6

Without doubt it is a lot to expect for US$ 25 a month, but it is just one of many statements that are indicative of the confusion of cause and effect that the debate has generated. The *Bolsa Escola*, instead of remaining a specific and significant educational action (a single payment of the equivalent of US$ 120) which also made an important impact on gender relations – the mothers were the ones who held the special accounts and who could withdraw the grant – became the policy equivalent of a Brazilian public transport bus during any metropolitan rush hour; with twenty seated and over a hundred standing, squeezed into the available spaces or hanging out the doors but always with space for one more. A confusion of minimum income, family supplements, food guarantees and socio-educative priorities.

Fortunately, during the hey day of the *Bolsa Escola* as itself, a number of careful evaluation studies were made both by Brazilian and international researchers (for a summary see Santos Junior, 2000). Whereas the truancy rate was running at some 5.6% in general in the Federal District, for the school grant students this was zero. The result was that overall, the truancy rate dropped by some 40%. Grant holders were also quick to get on with their schooling and take advantage of the many other changes that the educational team were introducing. The yearly grade pass rate rose to 87.9% (a 9.5% increase) as opposed to a 1.5% increase by non grantees (79.9% in total). As one of the evaluations concluded, the *Bolas Ecolab* generated improvements in the efficiency and the performance of the Federal District educational system. The costs were negligible if not in fact positive when seen in terms of its consequences in reducing the costs of grade repetition and in reducing drop out rates. As Santos Junior (op.cit.) concluded : "Within the medium and long term, the school grant is not a cost, but an economy for public administrations"[10]. In overall terms, as a focused policy aimed at increasing the effectiveness of the educational system, the *Bolsa Escola* worked.

Alto Rio Negro - *Indigenous education*

Indigenous education in Brazil is perhaps the tip of the iceberg of a growing social phenomenon that may well have a major impact in the next 10 – 15 years. Until very recently and even today, education for the indigenous population was seen as outside the state and when it did occur it was largely linked to the different churches and missionary groups who could either be sensitive

[10] "Assim, a médio/longo prazo a bolsa escola não é gasto, mas economia real para as administrações públicas.". (SANTOS JUNIOR op.cit. p.27)

or insensitive to the indigenous cultures, systems of knowledge or world views. Whilst Federal legislation provided for the idea of bi-lingual education, the approach adopted was that in which the indigenous language was used as either a medium through which Portuguese or western ideas were transmitted or, at best, as a specialist subject dealing with local history and culture. In recent years the different indigenous movements have been working on a number of fronts to recover and codify their own knowledge systems, to develop ways of writing their normally oral languages, and to train their own teachers no longer as users of their own indigenous languages but as bi-cultural workers with different knowledge systems. FOIRN is very representative of this movement. Within the overall Alto Rio Negro region – which includes three municipalities one of which is Brazil's largest, São Gabriel da Cachoeira – there are some 750 tribal villages with more than 35,000 indians of some 22 different ethnic groups forming part of 4 linguistic families (Tukano, Aruak, Maku and Yanomami). The program is the result of an alliance between FOIRN, the municipal secretary of education of São Gabriel and the Socio-environmental Institute (ISA) a leading activist group for indian affairs.

Pilot schools have been created, materials written, the school calendar adapted to local activity cycles, the basic curriculum re-organized and linked to each *people*[11] and culture in a process that involves the whole community, fathers, mothers and elders. In the schools the communities are also active with indigenous health workers discussing health practices, elders telling the histories and legends and agriculturalists discussing crop management and livestock, including fishing. Classes can be held anywhere in the community: in the school, by the rivers and waterfalls, in the forest and in the farmlands. Amongst the successes has been the total recovery of the Tuyuka language, threatened with extinction as well as many dances that have not been danced for many a year. Those involved make question of emphasizing that for them, indigenous education is about indigenous rights, about values, beliefs and identity.

Perhaps the best way to sum up the potential impact of this and similar activities is to use the data from the 1991 and 2000 national census (IBGE), which for the first time has been presented also for the indigenous population. In the census, ethnic origin is an option that people can choose whether or not to declare. In the 1991 census, 294,000 people declared themselves indigenous, some 0.2% of the population spread amongst some 200 peoples. In 2000, the number

[11] In portuguese: povo.

increased to 734,000 people that declared themselves indigenous, or 0.4% of the population. The increase is some 150%, the equivalent to a growth rate of 10.8% a year as opposed to that for the country as a whole of 1.6% a year. What the statistics reflect is the broad process of land recovery and ethnic affirmation that is taking place. Today's generation of indian leaders includes graduates and doctoral students, lawyers and agronomists, teachers and researchers, women and men and notions of bi-cultural education can also be found in other intercultural spaces.

Learning from Innovations

During the last five years, the overall total illiteracy rate in Brazil has dropped slightly from 9% to 7% suggesting, to outside eyes, that the country is very much part of the wider information based society. Unfortunately there has been very little change in terms of the different degrees of functional illiteracy. Participation in the information society is a privilege of only 26% of the country; 30% of the population can only read titles or phrases that localize information in a very explicit way and a further 38% can only manage a short text which requires very little interpretation [12]. It is estimated that only 21% of households have more than fifty books in all, with 33% of households having less than 10 books.

Cristovam Buarque, one of the authors of the School Grant scheme and one of the countries most ardent activists in the area of basic education has estimated that with a current 97% enrollment in primary school and with some 49% of fourth grade students being unable to read and write, the challenge is clearly now that of quality. Quality, that is not only to create new links with the learning process but to face the challenges for the over-fifteens when education competes with income generation demands. He estimated that some 1.3 million children aged 10-17 are working instead of studying whilst a further 4.8 million are forced to do both. The result is that 66.8% of Brazilian adolescents aged 18-24 have not completed high school and only 11% have completed the eight years of basic education by the age of 15; that is, are within their grade-age group. As he commented:

> "Ensuring education for all children is only the first step. It is necessary to ensure attendance and permanence in school until the end of secondary school. Besides, without

[12] Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional(INAF). Instituto Paulo Montenegro. Desafios. Outubro 2005. p 65

> quality in basic education, programs like Bolsa-Escola risk to become merely social assistance programs." (BUARQUE 2005, p.2)

Part of the difficulty lies with the current structure of Federal financing which focuses on basic schooling (7-14) and leaving out the pre-school. Without adequate pre-schooling, children coming from poorer backgrounds have difficulty when facing orthodox schooling and the formal curriculum for the first time at 7 years. In poorer areas also, a high percentage of the resources available are spent on transport and school meals. Equally there is the growing awareness that the continued inequality and restricted, if not largely inexistent, labor market in conventional terms, has led to a partial redefinition of the school as part of an implicit "welfare" system of reduced value school grants and basic nutritional guarantees rather than as a fundamental part of an "educational system". The result is that a significant part of the population is tied into a model of survival in which the costs of the risks entailed in breaking out from the very low levels of overlapping Federal, State and Municipal assistance and seeking, instead, marginal opportunities in an informal market, are much higher than those of the security that the minimum support supplies.

The current dilemma facing the educational sector is well illustrative of the pros and cons of learning from innovation. We have seen, by looking at some of the experiences that have been submitted, that action in this as in other fields of government policy is simultaneously easy and difficult, straightforward or tortuous. At the specific level of school based action, in places and spaces where collectivities and communities gather to try to solve direct problems, solutions such of those of Icapuí are emerging. We have examples from other indigenous communities who are showing very clearly how it is possible to develop effective bi-lingual education that is also bi-cultural and bi-epistemic; to recover languages and put them on paper in ways that break the existing hegemonies of knowledge[13]. We have examples also in a similar vein from the area of family agriculture where the alternation pedagogy of the rural family schools – which originated as a movement in France in 1937 - is already present in an estimated 300 or more schools in different parts of the country, bringing together in different ways, associations of family farmers and local governments. Sobral, in Ceará, has shown how to integrate educational and health policies in as process which includes three overlapping public councils with intense civil society

[13] BARBOSA H., CRAVEIRO S. Na Trilha da Cidadania. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004

participation covering the periods from birth through to schooling and adolescence and later employment and adulthood.

We can see also how changes can be rapid, even in large cities. Guarulhos is the second largest city in the State of São Paulo with a birthrate of 22,000 children a year. In little more than four years, the municipal education secretariat has increased the number of children in primary education from 24,000 to 75,000. Out of classroom activities include violin and choir, classes in different languages and many others. The number of places available in crèches jumped from 350 to 10,000 (nearly 30 times) and those mothers who can't find a place get an allowance of R$ 50 (US$ 20) per month providing that they attend weekly classes on child care, child health and child development (Simonetti, 2005). We can see also how ideas do move around at the practical level, either as people move around and bring the ideas with them or as others go out to find what can be done.

Statistics, because of their breadth and assumptions, can provide a broader aggregate picture of what is happening to the poorer families, to the children that are not making it into school, to overall patterns of literacy and information use. However the statistics cannot produce the picture of an individual school in a specific community in a specific region; nor should they be expected to do. This is where the innovation comes in, as a local or mid-range counterpoint, as an expression that is equivalent to a "yes, but.....", that can temper the harsh face of the statistics with the humanity of action.

In work being carried out on the role of Federal and State transfers within local government programming and policy (Franceze, 2006) it is becoming clear that the orthodox view of policy as a logical pyramid of priority – policy – decision – action is very much the view that prevails from the Federal government policy manager looking institutionally outwards to the states and municipalities. In a similar manner, albeit to a lesser extent as they are already on the receiving end of policy directives, State governments also look outwards in a territorial manner. Policy, in this perspective, is that which is "pushed outwards" or, even, "downwards" to generate implementation and action through tied resources. If statistics, in general, serve the policy makers, innovations serve the social actors. For the municipalities the picture is different. Local priorities and requirements send municipal politicians and technical staff casting around for sources of funds that can be "pulled inwards" into the municipality in order for actions to take place. As funds come with connected arguments or requirements and as there are also connected

arguments and requirements of an overall fiscal nature (for example the 25% educational minimum) , the results are complex discursive processes through which policies and actions are constantly negotiated, fought over, imposed, refused and ignored; a process which continues all the way out to the field or the street (Lipsky, 1982). Within this, the Federal Government's "policy" is a local government's "resource", an instrumental marriage of convenience that is in turn used by a school director to take advantage of a neighborhood "window of opportunity". Within a process perspective, "Policy" as Colebatch(1998) has pointed out, is a social artifact, a narrative myth created both by policy makers and ourselves. The idea of the "authorized decision making of government actors" is part of our democratic and social imaginary[14]. However, in doing so – and the continuing saga of the *School Grant* is a good example – we are also aware that on the ground, in the mid range of innovation and debate, the question is that of action and the conflicting interests of different social groupings.

From a discursive point of view policies are actions, programs are actions, projects are actions, innovations are actions and activities are actions. They are all ways of packaging action. They are all actual or intended interventions into ongoing events in the world[15] and seen as actions there is very little to distinguish them, one from the other. Furthermore, when brought into the arena of government and governance, they are public actions, which is perhaps the key question that needs to be posed both to the policies and the innovations in a country such as Brazil with its high degrees of disparity and quasi-exclusion. How public are the actions; for what public are the actions being developed; with which whom were the actions discussed and who will implement them? How public, in other words are the processes that we describe as policy formation, program design, project management or work organization, how public are our practices?

[14] CASTORIADIS C. The Imaginary Institution of Society. Cambridge Mass.: MIT Press, 1987

[15] GIDDENS A. Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. London: Macmillan Press, 1979.

Bibliografia

ARRETCHE M. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro 2000

BELTRÃO R. (org.) A administração pública brasileira inovando a forma de governar. Ciclo de Premiação 1996. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Vol 1, 1996

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. RT Legislação.

BUARQUE C. The Brazilian School. Paper presented at the OXFAM Leader's Quest Program, Olinda Free School, Pernambuco Brazil, 7 October, 2005 – mimeo

COLEBATCH H.K. Policy. Buckingham: Open University Press, 1998

DEMO P. Política Social do Conhecimento: sobre futuros do combate à pobreza. Petrópolis R.J.: Editora Vozes, 2000

FARAH M, et al. Intergovernmental Relations and the Sub national State: a Policy Perspective. In Wilson R.et al. (org). Decentralization and the sub national Federalist State: the changing contexts of politics and policymaking in Brazil, Mexico and the United States. (in press).

FRANCEZE C. Município, Estado e União: três esferas de governo para o mesmo local. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2006

KINGDON J. Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: Addison-Wesley, 1995.

LIPSKY M. Street – Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell sage Foundation, 1980

SANTOS JUNIOR O. Programa Bolsa-Escola: educando para a cidadania. Em CAMAROTTI I., SPINK P. (orgs). Parcerias e pobreza: soluções locais na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2000

SIMONETTI. Por uma nova escola. Desafios. Setembro, 2005, P.17-25

THOMAS J.J. Surviving in the City: the urban informal sector in Latin America. London: Pluto Press, 1995

Artigo recebido em 15/04/ 2006 e aprovado em 29/06/2006.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas publicam artigos inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* publicam artigos das áreas de administração pública e de ciências sociais *lato sensu*, com foco em gestão e políticas públicas e com ênfase na construção da cidadania.

A publicação é aberta à contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros interessados no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês. A revista se reserva o direito de publicar o artigo na língua original ou em tradução, de acordo com decisão de sua Comissão Editorial, desde que com a anuência do autor.

Ao enviar seu trabalho para os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, o(s) autor(es) cede(m) automaticamente seus direitos para eventual publicação do artigo.

Normas para apresentação de artigos

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas de 1250 caracteres por página (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas.). Os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas, em português e em inglês, e indicação de palavras-chave em português e em inglês. A fonte deverá ser Times New Roman 12 e a formatação em papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, filiação institucional e endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria ("blind peer review"), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

Os artigos dever ser enviados ao e-mail: **cadernosgpc@fgv.br**

Assinatura

Interessados em assinar a revista ou receber exemplares atrasados podem entrar em contato pelo email: **cadernosgpc@fgv.br**