

JOSÉ MINETTO  
MARIANA ISABEL BAUDINO  
(COMPILADORES)

# DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL EN LA PAMPA

SELECCIÓN  
DE PROPUESTAS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Desarrollo local y regional en La Pampa : selección de propuestas de políticas públicas / J. Emilio Graglia ... [et al.] ; compilado por José Francisco Minetto y Mariana Isabel Baudino. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

48 p. ; 28 x 20 cm.

ISBN 978-987-1285-58-7

1. Políticas Públicas. I. Graglia, J. Emilio II. Minetto, José Francisco, comp.  
CDD 320.6

© Konrad Adenauer Stiftung  
Suipacha 1175, piso 3, C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: [54-11] 4326-2552  
info.buenosaires@kas.de  
www.kas.de/argentina

© ACEP  
Libertad 417, piso 2  
C1011AAI  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
www.acep.org.ar/  
info@acep.org.ar

Diseño: Melasa Diseño  
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-58-7

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa de los editores.

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO INSTITUCIONAL</b>	<b>5</b>
<b>Olaf Jacob</b> Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina	
<b>Oscar Ensínck</b> Presidente de la Asociación Civil Estudios Populares	
<b>PRÓLOGO DE LA OBRA</b>	<b>7</b>
<b>Daniel Lovera</b> Senador Nacional Director de ACEP La Pampa	
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>Carlos Verna</b> Gobernador de la Provincia de La Pampa	
<b>PALABRAS PRELIMINARES</b>	<b>11</b>
<b>José Francisco Minetto</b> Coordinador Ejecutivo. Diplomado en Políticas Públicas, sede La Pampa	
<b>Mariana Isabel Baudino</b> Directora ACEP La Pampa	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>José Emilio Graglia</b> Director Académico. Diplomado en Políticas Públicas, Red KAS	
<b>RECOPIACIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
<b>Casa de refugio transitoria para víctimas de violencia de género y/o familiar</b>	<b>25</b>
Eloisa CALDERÓN, Luisina GRANDON, Bibiana RODRÍGUEZ, Daniela WEIZZ	
<b>Programa de acceso al lote propio en la provincia de La Pampa</b>	<b>29</b>
Laura Mariana DAVINI, Juan Carlos MATILLA PARAJÓN, Iñigo Sebastián INSAUSTI	
<b>Radiografía del empleo público y privado en La Pampa. Empleo en La Pampa</b>	<b>37</b>
<b>Propuestas para la creación de nuevas fuentes de trabajo</b>	
Ludmila ARMANDO, Agustín BAMBINI, Marina RODRÍGUEZ, Francisco SCRIMAGLIA, Carlo Emmanuel THOME	



# PRÓLOGO INSTITUCIONAL

OLAF JACOB

REPRESENTANTE  
DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER  
EN ARGENTINA

OSCAR ENSINCK

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN CIVIL  
ESTUDIOS POPULARES

La búsqueda del bien común guiada por los valores del humanismo cristiano, principio rector de todos nuestros proyectos, es sin duda el corazón de esta publicación que nos complace presentar.

A partir de lo compartido en el Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional desarrollado en 2016 en la provincia de La Pampa, se presentan las reflexiones de tres grupos de trabajo en relación con distintos temas cuyo denominador común es, según Emilio Graglia, el de poseer una contundencia tal que “no pueden ser desconocidos o desentendidos”: la violencia de género y/o familiar, el acceso a la vivienda digna y la creación de fuentes de trabajo.

Las propuestas de políticas públicas emanadas de los trabajos presentados por los diplomados destacan por ser plenamente consecuentes con aquello a lo que propendemos desde nuestro ideario: una política basada en valores humanos que tienen como sustento la dignidad humana y el trabajo.



# PRÓLOGO DE LA OBRA

DANIEL LOVERA

SENADOR NACIONAL

DIRECTOR DE ACEP LA PAMPA

Desde el 2010, cuando la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) inauguró su filial en la provincia de La Pampa, nos propusimos y trabajamos en consonancia para que en cada actividad fueran puestas de manifiesto las ideas del humanismo cristiano. Estos postulados se encuentran dentro de las ideas que han sustentado a partidos de masa en la República Argentina como lo fue la Unión Cívica Radical (UCR) o, más acá en el tiempo, con la irrupción del Movimiento Nacional Justicialista, que posicionó las tres banderas de esa agrupación como lo son la soberanía política, la independencia económica y la justicia social. Banderas que conjugaba Juan Domingo Perón de la siguiente manera: *“Queremos una Argentina socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”*. El humanismo cristiano –sustento ideológico de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP)– ha sido el denominador común de cada una de las acciones desarrolladas en La Pampa. Esta conjunción de fuerzas comulga con las interpretaciones del *statu quo* de intelectuales de fuste como, por ejemplo, Daniel Arroyo y que, por otro lado, estamos tratando de bajar en el hecho y acción sustantiva que preconiza nuestra ley suprema.

Las capacitaciones, la organización de mesas de debates, simposios y el *Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional* realizado en el 2016 junto a la Universidad Nacional de la Pampa y el Gobierno de la provincia de La Pampa han sido el modelo que ACEP y la KAS han propuesto y desarrollado en toda la provincia. Ese ha sido el sustento ideológico de toda la actividad y como objetivo prioritario enaltecer la importancia de la generación de trabajo como la herramienta esencial e insustituible que funciona como cohesionador de la sociedad. Recordemos que las reflexiones de la Doctrina Social de la Iglesia son claras cuando señalan que *“el hombre puede y debe hacerse cargo, creativa y responsablemente, de las actuales innovaciones y reorganizaciones de manera que contribuyan al crecimiento de la persona, de la familia, de la sociedad y de la familia humana”*. Este crecimiento de la sociedad en general y de la familia en particular se da exclusivamente por *“(...) el significado de la dimensión subjetiva del trabajo, a la que la Doctrina Social de la Iglesia enseña a dar la debida prioridad...”*.

La generación de nuevas oportunidades a través del uso inteligente de los recursos en que la ecuación capital-trabajo contemple, en un marco de consensos, diseños de políticas públicas orientadas a la gestación de puestos de trabajo sustentable, estable y decente. Cuando comprendamos e internalicemos que todos formamos parte de la República será justamente el momento en que el título de una de las obras más importantes del Dr. José Emilio Graglia realmente sea una *búsqueda* de algo concreto, la armonización de los factores que achiquen las brutales diferencias entre los que más tienen y el sector de la población que se encuentra postrada en la periferia de la periferia.

*Democracia y trabajo* son los conceptos... son los términos que deben guiar nuestro 'hacer'. Hacer conjugado particularmente en la primera persona del plural, en el que todos nos involucremos, como señaló el ingeniero Carlos Verna en el cierre de la Cátedra Konrad Adenauer (2014) en la ciudad de General Pico: "... no es tarea de un partido político, es tarea de todos los partidos, de las instituciones intermedias, de la universidad...".

Por último, celebro la aparición de este libro que es fruto del trabajo y de la reflexión de tres grupos que cursaron y aprobaron el Diplomado en Políticas Públicas y del equipo técnico de ACEP-KAS, a cargo de su director académico, Dr. José Emilio Graglia.

**6/05/2016 – Santa Rosa, La Pampa**

**Palabras de presentación del gobernador Carlos Verna en el marco de la apertura del Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional en La Pampa:**

Es para mí como gobernador de la provincia de La Pampa una muy buena noticia inaugurar el Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional, que organizamos junto a la Fundación Konrad Adenauer, la Universidad Nacional de La Pampa y la Asociación Civil Estudios Populares.

En esta presentación deseo compartir tres ideas complementarias:

La formación de dirigentes se debe transformar en una política de Estado.

Con este diplomado estamos apostando a la formación de calidad y a la excelencia de la formación dirigencial. En la Argentina, mucho se habla de la reforma política y de la reforma electoral. Pero poco se habla de la formación dirigencial, de la necesidad estratégica de formar a los dirigentes políticos, sociales y sindicales.

Estamos de acuerdo con la reforma política, estamos de acuerdo con la reforma electoral, pero desde La Pampa queremos reafirmar que la formación de dirigentes se debe transformar en una política de Estado estratégica e integral.

Este diplomado busca reflejar nuestra visión sobre la política. La política es formación y es acción. Para mejorar la vida de la gente, la formación y la acción política siempre deben ir de la mano. Cuando en la política no hay formación o no hay acción siempre pierden los ciudadanos y se empobrece la democracia.

Los países más desarrollados, como Alemania, son los que más invierten en la formación de sus dirigentes. No tengo ninguna duda de que invertir en la formación de dirigentes es invertir en el desarrollo de La Pampa y ayudar al desarrollo de nuestro país. Debemos estar convencidos de que más formación dirigencial implica más desarrollo integral. Y cuenten conmigo para seguir promoviendo la formación de dirigentes como una prioridad de mi gestión de gobierno.

Sin valores humanos no hay buenas políticas públicas.

Una segunda idea que deseo compartir es que sin valores humanos no hay buenas políticas públicas.

Este diplomado se destaca por su calidad académica y por su calidad en valores humanos. Konrad Adenauer dio testimonio de que se puede hacer buena política defendiendo los valores humanos y cristianos.

Tenemos entre todos la responsabilidad de humanizar las políticas públicas, para reafirmar entre todos la dignidad, el desarrollo y los derechos de las personas, de las familias y de las comunidades.

Nosotros no creemos ni en los relatos ni en el marketing, nosotros somos aquellos que creemos en los valores humanos como la base de la buena política y de la buena gestión pública.

El desarrollo local y regional es el motor para crear trabajo privado, decente y sustentable.

La tercera idea se vincula con la prioridad de nuestro gobierno provincial. Estoy convencido de que el desarrollo local y regional es el motor para crear trabajo privado, decente y sustentable.

Quiero ser el gobernador de la cultura del trabajo, de la producción y del emprendimiento y aspiro a que cada uno de los participantes del diplomado se transforme en un promotor de la cultura del trabajo, de la producción y del emprendimiento. Por eso los invito a seguir trabajando en conjunto y a que formemos una gran red a favor del trabajo y de la producción.

En este tiempo donde algunos ponen en duda la importancia del derecho humano al trabajo, aspiro a que este diplomado sea una nueva oportunidad para reafirmar que gobernar es crear trabajo privado, decente y sustentable.

# PALABRAS PRELIMINARES

JOSÉ FRANCISCO MINETTO

COORDINADOR EJECUTIVO

DIPLOMADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS, SEDE LA PAMPA

MARIANA ISABEL BAUDINO

DIRECTORA ACEP LA PAMPA

Esta selección de textos se enmarca en el trabajo que viene realizando la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) junto a la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Selección que corresponde al dictado del *Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional* que se realizó en la ciudad de Santa Rosa en el año académico 2016. Encomiable ha sido y es que una ONG argentina con una fundación alemana apuesten a la reflexión y sistematización de *think tanks* en todo el territorio argentino que se especialicen en el abordaje integral de problemáticas que hacen al desarrollo de la sociedad y, sobre todo, en el diseño de políticas públicas.

El trabajo abordado por ACEP desde 1999 en el país y, particularmente, en La Pampa desde la apertura en el 2010 de la filial, ha sido en el marco de los principios del humanismo cristiano en el trasfondo de la democracia y con un profundo anclaje en la ciencia política. En un momento en que se ha banalizado el concepto de "política", nosotros la reivindicamos como el instrumento esencial de la vida en una república, en la que el debate y la confrontación de ideas debe ser el motor que impulse la vida en sociedad. La historia, como maestra de vida, nos ha dado sobrados ejemplos de que cuando se han obviado estos principios fundamentales en la organización en sociedad se ha derivado en totalitarismos y populismos que degradaban no sólo las instituciones, sino que hacían caso omiso a las normas que responden al desarrollo social, que han sido elaboradas a través de décadas y están para cumplirse.

La ACEP nos ha confiado desde el 2010 la organización de innumerables congresos y capacitaciones que hemos realizado con una importante respuesta de la ciudadanía en general. La mecánica que hemos puesto en marcha en la provincia ha sido con un amplio concepto de federalismo, lo que nos ha permitido estar en todos los extremos geográficos del territorio, más allá de la densidad poblacional, por lo que hemos logrado hacer conocer el perfil de ACEP e instaurarla, conjuntamente con la KAS, como instituciones por antonomasia en la formación de recursos humanos que, a través de la capacitación, han adquirido las herramientas indispensables para 'pensar' y 'pensarnos' ¿cómo mejorar el statu quo? Un ejemplo palmario son los trabajos que en este volumen estamos dando a conocer, que responden a problemáticas álgidas y de sumo interés para La Pampa, resultado del trabajo de los estudiantes que a lo largo del 2016 cursaron el diplomado. A riesgo de ser repetitivo, estos trabajos finales son producto de determinadas problemáticas que, con los conceptos vertidos por los docentes, han permitido reflexionar y proponer medidas de acción directa que pueden ser de insumos para los decisores políticos y/o gubernamentales en la elaboración de políticas públicas de aplicación directa.

Entre mayo y noviembre del 2016 se dictó la Diplomatura en la sede central de la Universidad Nacional de La Pampa en la ciudad de Santa Rosa. En ese lapso frecuentaron la cursada 110 estudiantes que participaron en cada una de las cátedras curriculares y las lecturas magistrales propuestas por la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Con una importante carga horaria, el diseño curricular estuvo integrado por diversas temáticas que le suministraron contenido a la Diplomatura para habilitar a los estudiantes a aprehender las habilidades planteadas por la dirección de las instituciones organizadoras. La actividad académica de apertura estuvo a cargo del politólogo y Dr. Emilio Graglia con la presentación y el dictado de la primera de las cátedras, que abrevó en las *Políticas públicas para el bien común* y, a continuación, en la *Presentación de consignas para la elaboración del trabajo final*. La segunda cátedra estuvo a cargo del secretario de Recursos Hídricos de la provincia de La Pampa, ingeniero Javier Schlegel, y del ingeniero mecánico Mauricio Lisa, que se explayaron sobre "Políticas públicas locales y regionales para el desarrollo socio ambiental". En tanto que en junio se desarrolló la primera de las lecturas magistrales, llevada adelante por el diputado nacional por la provincia de Buenos Aires licenciado Daniel Arroyo, bajo la denominación de "Responsabilidad social y desarrollo de políticas energéticas en La Pampa". La tercera de las cátedras, a cargo del ministro de la Producción de la provincia de La Pampa, Dr. Ricardo Moralejo, versó sobre "Políticas públicas locales y regionales para el desarrollo socio productivo". En tanto que la última de las cátedras estuvo a cargo del titular de la Fundación para el Desarrollo Regional, Lic. Luis Anconetani, y del decano de la Facultad de Ciencias Veterinarias (UNL-Pam), Dr. José María Romero, quienes se explayaron sobre "Políticas públicas locales y regionales para el desarrollo socioeconómico". El cierre de la cursada fue la presentación de la segunda de las lecturas magistrales, a cargo del analista político Carlos Germano, sobre "La comunicación de las políticas públicas".

La constitución del Jurado de Selección de los tres trabajos instituido por ACEP y la KAS recayó en las personas del senador nacional por la provincia de La Pampa, Daniel Lovera, el Dr. José María Romero, el Dr. Ricardo Moralejo y el Dr. Emilio Graglia. El jurado evaluó las pertinencias y la coherencia interna de los trabajos presentados por los grupos que se constituyeron, como así también que respondieran cabalmente al programa utilizando variables y conceptos vertidos a lo largo de la cursada de la diplomatura.

Los trabajos seleccionados son los siguientes:

1.1 Casa de refugio transitoria para víctimas de violencia de género y/o familiar. **Eloisa CALDERÓN, Luisina GRANDON, Bibiana RODRÍGUEZ, Daniela WEIZZ**

1.2 Programa de acceso al lote propio en la provincia de La Pampa. **Laura Mariana DAVINI, Juan Carlos MATILLA PARAJÓN, Iñigo Sebastián INSAUSTI**

1.3 Radiografía del empleo público y privado en La Pampa. Empleo en La Pampa - Propuestas para la creación de nuevas fuentes de trabajo. **Ludmila ARMANDO, Agustín BAMBINI, Marina RODRÍGUEZ, Francisco SCRIMAGLIA, Carlo Emmanuel THOME**

# INTRODUCCIÓN

JOSÉ EMILIO GRAGLIA

DIRECTOR ACADÉMICO

DIPLOMADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS, RED KAS

## HACIA UN DESARROLLO INTEGRAL

### 1. DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES A LA ACCIÓN POLÍTICA

La primera y principal prioridad de América Latina es reunir los principios y valores con la acción política (Kliksberg, 2008). Para que el Estado sea el responsable principal de planes y actividades que tengan a la sociedad como primera destinataria y participe necesaria, hay que recuperar los principios y valores del humanismo. Sin esa recuperación, las políticas públicas en general y, particularmente, las políticas para el desarrollo en democracia, no tienen fundamentación ni sentido. Las acciones de los gobernantes y administradores del Estado deben inspirarse en principios y valores. También las acciones de los actores privados, con fines de lucro y sin fines de lucro, y de los ciudadanos.

El respeto a la dignidad de la persona humana y la consiguiente búsqueda del bien común son los dos grandes principios que deben inspirar el análisis, el diseño, la gestión y la evaluación de políticas públicas para el desarrollo. La dignidad humana y el bien común deben ser los cimientos de ese desarrollo integral y en democracia. Sobre dichos cimientos se deben apoyar las paredes, que son los valores del desarrollo: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad (Consejo Episcopal Latinoamericano, 2007).

El desarrollo del que hablamos supone cuatro grandes condiciones: dos respecto de las instituciones gubernativas o el "sujeto gobierno" y dos en cuanto al proceso de gobernar o "gobernanza" (Aguilar Villanueva, 2010). Respecto del sujeto gobierno, la representatividad de los representantes y la rendición de cuentas a los representados (Martínez, 2004). En cuanto al proceso de gobernar, la receptividad (Martínez, 2004) o capacidad directiva de los gobiernos (Aguilar Villanueva, 2010) y la legitimidad de la democracia (Mateo Díaz, Payne, & Zovatto, 2006). Sobre esa base, las prioridades son satisfacer las necesidades y resolver los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral.

Las necesidades a satisfacer se pueden agrupar en cuatro grandes componentes: el capital físico (que abarca la satisfacción de las necesidades de vivienda y la construcción de obras de infraestructura para la prestación de servicios de calidad), la actividad económica (que incluye el crecimiento de las economías, la generación de empleo o trabajo y lucha contra la pobreza), el capital humano (que comprende el acceso a la educación y la salud, junto con el cuidado del ambiente) y el capital social (que implica la satisfacción de las necesidades de seguridad, administración de justicia y redistribución de ingresos).

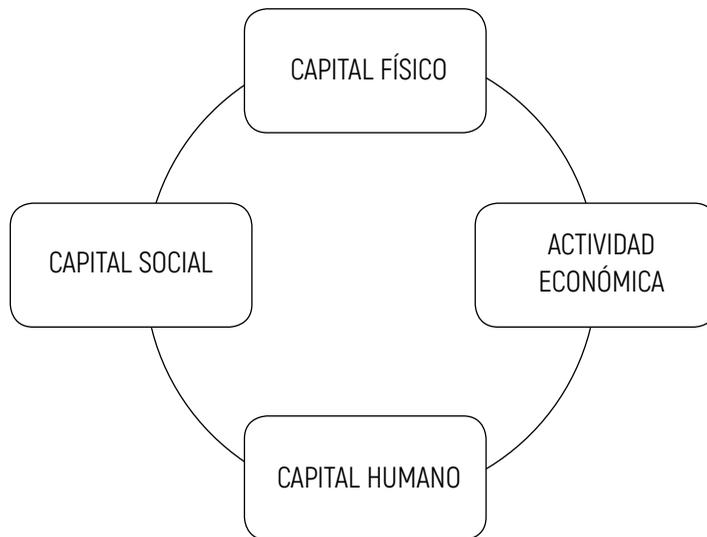


Figura 1: El círculo de las necesidades a satisfacer

Ahora bien, dichas necesidades de desarrollo siguen insatisfechas porque hay cuatro grandes problemas irresueltos. Gráficamente, cada uno de estos problemas puede verse como un triángulo. En cada uno de sus vértices está una de sus causas. Los cuatro triángulos conforman la pirámide de los problemas irresueltos de América Latina. El triángulo superior es la ineficiencia económica. Su base se apoya en la base del triángulo central: la corrupción política, cuyos laterales se apoyan en otros dos triángulos que son la base de la pirámide: la debilidad de las instituciones y la anomia de la sociedad.

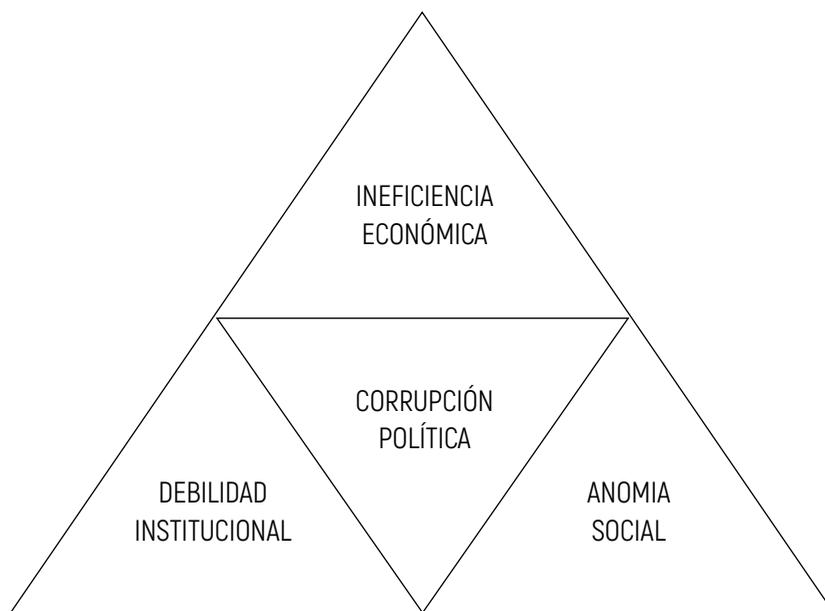


Figura 2: La pirámide de los problemas irresueltos en América Latina

## 2. LAS NECESIDADES A SATISFACER

### A. DESARROLLO DEL CAPITAL FÍSICO

El primer componente del desarrollo integral es el “capital físico”. Este componente implica la satisfacción de las necesidades de vivienda y, a la par, la realización de obras de infraestructura para la prestación de servicios de calidad. Sin viviendas, sin obras de infraestructura (viales y sanitarias, entre las primeras) y sin servicios de calidad (transporte e higiene, entre los principales) no hay desarrollo del capital físico y sin este no hay desarrollo económico, social o humano.

En relación con este componente del desarrollo integral, de acuerdo con el noveno y el decimoprimero de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas, es necesario “construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación” (Objetivo N° 9) y, de esa manera, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Objetivo N° 11).

En particular, la satisfacción de las necesidades de vivienda es “una cuestión central de la ecología humana” (Francisco, *Laudato Si'*, 2015, pp. 128-129). La vivienda requiere el acceso a la tierra y al techo. Estas son dos de las tres “t” que planteara el Papa Francisco en su discurso con motivo del II Encuentro Mundial de Movimientos Populares, en Bolivia, el 9 de julio de 2015. Dos derechos humanos, particularmente de las familias que viven (o sobreviven) hacinadas en las villas o favelas de las grandes urbes latinoamericanas. La vivienda es la sede de la familia y esta –con sus diversas composiciones– es el núcleo de la sociedad.

No se trata de la construcción de obras o la prestación de servicios como fines sino como medios para la satisfacción de necesidades sociales. Las obras y los servicios son indispensables para que mejore la calidad de vida de las personas y de los pueblos que ellas integran. La satisfacción de sus necesidades requiere el diseño y la gestión de políticas públicas a largo plazo, políticas que trasciendan a los gobiernos de turno y se conviertan en políticas de Estado.

A lo largo y a lo ancho de Latinoamérica, la diversidad es muy grande y depende de la realidad de cada uno de los países y de sus regiones o localidades. Sin embargo, en relación con las obras y los servicios públicos, se puede decir que las necesidades más graves y urgentes son el agua y la energía. Al respecto, la Agenda 2030 plantea sendos objetivos. Por una parte, “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” y, por la otra, “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos” (Objetivos N° 6 y 7).

### B. DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El segundo componente del desarrollo integral es la “actividad económica”. Este componente implica el crecimiento de las economías nacionales junto con las economías regionales y locales. El crecimiento del que hablamos requiere el aumento de la producción de bienes y servicios pero también del consumo del mercado interno. Sin desconocer la importancia de una balanza comercial superavitaria, no se trata de vender afuera lo que no se compra adentro de cada país. Hay que buscar un equilibrio, sabiendo que el derrame nunca llega. De acuerdo con uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se trata de “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles” (Objetivo N° 12).

Muchas veces se identifican crecimiento y desarrollo. Sin embargo, desde una visión humanista, el crecimiento no es desarrollo si no genera empleo o trabajo. Esta es la tercera "t" que planteara el papa Francisco en su discurso con motivo del II Encuentro Mundial de Movimientos Populares, el 9 de julio de 2015, en Bolivia. Las economías latinoamericanas deben crecer para generar empleo y deben generar empleo para crecer. Ambos son la cara y la contracara del desarrollo de la actividad económica. Separados, el crecimiento no genera empleo y el empleo no genera crecimiento. América Latina necesita un modelo de crecimiento inclusivo que alimente el trabajo y se retroalimente del trabajo.

Sin dudas, nos referimos a un "trabajo decente", en los términos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es decir, con condiciones laborales y salariales que reconozcan los derechos sociales del trabajador. Dichas condiciones no son costos que los empresarios puedan ahorrar para maximizar sus ganancias. Si el crecimiento y el empleo no van juntos, la lucha contra la pobreza y la indigencia es una causa condenada al asistencialismo y al clientelismo. Por el contrario, si el empleo es digno, se convierte en el medio más idóneo para disminuir la pobreza y erradicar la indigencia.

La Agenda 2030 plantea entre sus objetivos "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos" (Objetivo N° 8). Dicho objetivo (el octavo) se complementa con los dos primeros objetivos. En relación con la pobreza y el hambre, los planteos son "poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo" (Objetivo N° 1) y "poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible" (Objetivo N° 2).

### C. DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO

La satisfacción de las necesidades de educación y de salud es la base y el punto de partida de la equidad social. Un pueblo ignorante o enfermo es un pueblo esclavo. El desarrollo integral de América Latina impone más y mejores servicios de educación y de salud, en general y, particularmente, a favor de los sectores con menos recursos. Una sociedad equitativa o que, por lo menos, tienda a la equidad, no puede resignarse a servicios privados para ricos que pueden pagarlos y, en el otro extremo, servicios estatales para pobres que deben sufrírselos.

La educación y la salud son derechos humanos que hacen a la vida de las personas y al progreso de los pueblos. Por ende, son obligaciones que el Estado debe cumplimentar, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. La educación y la salud no son mercancías para que accedan los que puedan comprarlas y ganen los que puedan venderlas en la feria de la demanda y la oferta. Respecto de la educación, las necesidades contienen tanto la escuela primaria y secundaria como la formación universitaria. En cuanto a la salud, las necesidades comprenden desde la promoción y la prevención hasta el tratamiento de las enfermedades en hospitales de mediana y alta complejidad.

Respecto de la salud, la Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea "garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades" (Objetivo N° 3). Asimismo, en cuanto a la educación, el planteo es "garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" (Objetivo N° 4). Estos dos grandes objetivos, junto con los objetivos previstos en relación con el ambiente, constituyen una de las bases del desarrollo integral.

Hoy por hoy, junto con la educación y la salud, el cuidado del ambiente hace al desarrollo del capital humano. “No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente cuidar la naturaleza” (Francisco, *Laudato Si'*, 2015, p. 118). Las problemáticas de la ecología ambiental son tan complejas y complicadas que van desde la contaminación y el cambio climático a la pérdida de biodiversidad, pasando por la basura y la cultura del descarte, todo en medio de la inequidad planetaria y la debilidad de las reacciones.

En relación con el ambiente, la Agenda 2030 de Naciones Unidas se plantea varios objetivos. Entre ellos, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (Objetivo N° 13), conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (Objetivo N° 14) y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica (Objetivo N° 15).

#### D. DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL

El cuarto componente del desarrollo latinoamericano del que hablamos, integral y en democracia, es el “capital social”. Este componente implica, primero y principalmente, más y mejor inclusión. La exclusión de personas, sectores y territorios deshumaniza las sociedades, las agrieta. Junto con la inclusión, el desarrollo del capital social implica seguridad y justicia. El delito y la violencia son enemigos del capital social porque quitan libertades y derechos.

Inicialmente, el desarrollo integral de América Latina clama por la disminución de la desigualdad entre ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres. Es necesario y urgente disminuir la brecha de ingresos, como base de una inclusión social en serio. Al decir del papa Francisco en aquel discurso a los movimientos populares: “La primera tarea es poner la economía al servicio de los pueblos. Los seres humanos y la naturaleza no deben estar al servicio del dinero. Digamos NO a una economía de exclusión e inequidad donde el dinero reina en lugar de servir. Esa economía mata. Esa economía excluye. Esa economía destruye la Madre Tierra”.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea el objetivo de “reducir la desigualdad en y entre los países” (Objetivo N° 10). Este es, sin dudas, un requisito tan necesario como insuficiente. Además de la reducción de las desigualdades en relación con los ingresos y con el acceso a los servicios sanitarios y educativos, la Agenda 2030 plantea el objetivo de “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Esta igualdad es una de las claves para el desarrollo del capital social (Objetivo N° 5).

La satisfacción de las necesidades de seguridad supone la prevención y la represión del delito y la violencia en general y particularmente del narcotráfico. Todo en el marco de un Estado de derecho. También un sistema penitenciario que sirva para la reinserción de los condenados a la sociedad y no para el castigo de los reos. La seguridad es una condición para gozar de los derechos y las libertades, no una restricción. Los autoritarismos herederos del Leviatán de Hobbes plantean el canje de seguridad por derechos y libertades. En la democracia, a la seguridad no se llega por perder derechos y libertades sino para ganarlos.

Finalmente, el desarrollo del capital social requiere la organización y el funcionamiento de un Poder Judicial que debe caracterizarse por la independencia. Los jueces deben ser independientes de los poderes políticos y, también, de las corporaciones económicas. Solamente una justicia independiente puede garantizar la forma republicana de gobierno, tan profesada como traicionada. El Objetivo N° 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea el objetivo de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

### **3. LOS PROBLEMAS A RESOLVER**

#### **A. INEFICIENCIA ECONÓMICA**

El primero de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral es la ineficiencia económica. Sin eficiencia en la gestión de las finanzas públicas, el desarrollo físico, económico, humano y social es imposible. Los vértices del triángulo de la ineficiencia económica son el déficit fiscal, la desinversión y el endeudamiento.

Sin dudas, el déficit fiscal es uno de los orígenes de este problema latinoamericano. Muchas veces, los gobiernos de turno gastan más de lo que recaudan. Este comportamiento puede explicarse y justificarse en el corto plazo, considerando circunstancias especiales de cada país, región o localidad. Pero en el mediano y largo plazo, el déficit crónico de las finanzas estatales es insostenible y se convierte en un enemigo del desarrollo físico, económico, humano y social.

Si son responsables, los gobiernos –de derecha o de izquierda– no pueden aumentar los gastos que hacen sin incrementar proporcionalmente los recursos que recaudan. Tampoco pueden recaudar mediante impuestos regresivos que vayan en contra de la inversión privada o el consumo interno; mucho menos si se trata de financiar erogaciones prescindibles. La discusión sobre los gastos y recursos públicos tiene que ver con la cantidad y, también, con la calidad. Son importantes los montos, por supuesto, pero, sobre todo, los objetivos y resultados.

La ineficiencia económica se origina, también, en la desinversión. La falta de inversiones –públicas y privadas– es una de las causas de ineficiencia en la gestión económica y financiera de los Estados nacionales o subnacionales. El crecimiento de las economías, el aumento del empleo y la disminución de la pobreza requieren inversiones de los sectores privados, nacionales o extranjeros, y corresponde al Estado promoverlas y garantizarlas con los correspondientes marcos regulatorios.

Ahora bien, sin inversión pública, es decir, del sector estatal, no hay construcción de obras de infraestructura ni prestación de servicios de calidad para los que menos tienen. Tampoco hay viviendas sociales. La igualdad de oportunidades, tanto en la educación y la salud como en la seguridad y la administración de justicia, precisan inversión estatal. Sepamos que el mercado se ocupa de satisfacer las demandas de los sectores con más recursos, porque ese es su fin de lucro. No se trata de criticar el mercado sino de delimitar tanto su sentido como su alcance.

Finalmente, el endeudamiento (interno o externo) puede originar eficiencia o ineficiencia en la gestión económica y financiera de un Estado nacional o subnacional. Es positivo si sirve para financiar a largo

plazo las inversiones públicas. El límite es la capacidad de pago tanto del capital como de los intereses de la deuda que se toma, lo cual depende del producto bruto interno de cada país. En cambio, si la deuda se destina a financiar el déficit fiscal o si el pago reclama políticas de ajuste que provocan recesión y, por consiguiente, desocupación, entonces el endeudamiento es negativo.

No se trata de una discusión ideológica. Endeudarse o desendeudarse no hace que un gobierno sea más o menos progresista o conservador. Sus beneficios o perjuicios dependen de la realidad de cada país, región o localidad. Ese debate es la entrada a un callejón sin salida. Las claves son las finalidades del endeudamiento y, además, sus consecuencias a mediano y largo plazo. Hay que razonar esta cuestión pragmáticamente y sin dogmatismos, respondiendo a dos preguntas básicas: para qué nos endeudaremos y cómo pagaremos.

## B. CORRUPCIÓN POLÍTICA

El segundo de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral es la corrupción política. Con autoridades o funcionarios deshonestos o ineptos, el desarrollo físico, económico, humano y social es imposible. Los vértices del triángulo de la corrupción política son: las deficiencias en los mecanismos de accountability, la impunidad legal y la indiferencia social.

Siempre hubo y habrá delitos y contravenciones que perjudican la convivencia entre las personas y los grupos que ellas integran. El mal uso de los bienes propios, el abuso de los bienes comunes y el irrespeto de los bienes ajenos son formas de corrupción que perjudican "la ecología de la vida cotidiana" (Francisco, *Laudato Si'*, 2015). Pero no hablamos de esa corrupción, sino de la que ejercen los gobernantes que deciden o accionan en contra de la ley o poniendo sus intereses personales, partidarios o sectoriales por encima de los intereses generales.

Claramente, el enriquecimiento ilícito de las autoridades elegidas o de los funcionarios políticos o, en general, la comisión de cualquier delito en el ejercicio de sus funciones, son formas de corrupción política. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el concepto no debe limitarse a la violación de los códigos penales. También son corruptos los gobernantes que no cumplen las propuestas que hicieron en sus plataformas electorales, los que despilfarran los recursos públicos en gastos superfluos o los que asumen funciones para las cuales no están preparados, aunque no sean penalmente responsables de esas inconductas.

Hay una raíz humana que explica los actos solidarios y, también, los miserables actos de corrupción en perjuicio del prójimo y la naturaleza. Más allá de esa cuestión antropológica, las deficiencias en los mecanismos de accountability legal, política y social facilitan la corrupción política. La verdad sea dicha, no hay mecanismos de control que garanticen la transparencia de gobernantes inescrupulosos. Pero hay formas de evitar las ocasiones próximas a los actos de corrupción o, en su defecto, de detectarlas lo más rápidamente posible. Sobre esta cuestión hay que trabajar.

Claramente, la solución de fondo al problema de la corrupción política no depende de las reformas legales sino de las conductas éticas. Sin embargo, las reformas son imprescindibles. Hay que mejorar y perfeccionar los mecanismos de accountability. Hay que luchar contra la corrupción con todas las armas que las normas legales y constitucionales permitan, aun sabiendo que los corruptos están preparados y

listos para violar todos los mecanismos habidos y por haber. Porque ellos no son de derecha o de izquierda, son inmorales. Si, además, son inteligentes, las posibilidades de erradicarlos son menores.

Además de las deficiencias en los mecanismos de control, la corrupción política es hija de la impunidad judicial. Los juicios y, sobre todo, las condenas por corrupción en el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativas o judiciales, son excepcionales. En América Latina, esto es lamentable pero real. La administración de justicia no siempre es independiente de los poderes políticos ni de los poderes económicos que corrompen o son corrompidos. En general, las leyes están pero no se cumplen.

A esa impunidad judicial se debe sumar una indiferencia social. Muchas veces, las sociedades toleran a los corruptos porque "roban pero hacen", los celebran y hasta los reeligen en sus cargos. Paradójicamente, cuando los indicadores sociales o económicos mejoran, las demandas de lucha contra la corrupción desaparecen. Claro, cuando no hay crecimiento sino recesión de la economía, aumentan el desempleo y la pobreza, brotan los reclamos a los corruptos de siempre pero por las ineficacias de ahora. Nuestras sociedades deben ser intolerantes frente a la corrupción, siempre.

### C. DEBILIDAD INSTITUCIONAL

El tercero de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral es la debilidad institucional. Sin instituciones fuertes, el desarrollo físico, económico, humano y social es imposible. Los vértices del triángulo de la debilidad institucional son la descoordinación administrativa y gubernamental, la falta de coordinación intergubernamental y de concertación entre el sector estatal y los sectores privados y la ineficiente gestión de los recursos humanos.

La debilidad de las instituciones del sector estatal obedece a la falta de coordinación en el interior de las administraciones públicas o de los gobiernos. Lamentablemente, no pocas veces es la desorganización administrativa o gubernamental la que debilita el funcionamiento de las instituciones estatales. Las instituciones estatales son débiles porque están desorganizadas hacia adentro y, por lo tanto, son disfuncionales hacia afuera. Las estructuras organizacionales son demasiado enmarañadas y las plantas de personal son demasiado grandes y esto las hace improductivas de cara a las necesidades y demandas sociales.

Asimismo, la debilidad de las instituciones del sector estatal responde a la falta de coordinación hacia el exterior de los gobiernos. Lamentablemente, los gobiernos nacionales y los subnacionales no siempre coordinan sus competencias legales y, sobre todo, sus recursos económicos para decidir y accionar, eficiente y eficazmente, frente a las necesidades y demandas insatisfechas. Esto también debilita las instituciones estatales y, por consiguiente, les quita capacidad de responder en tiempo y forma.

La descoordinación en el interior de las administraciones públicas y en el exterior de los gobiernos hace improbable una concertación de políticas públicas entre el sector estatal, por un lado, y los sectores empresariales y civiles, por el otro. Esta falta de concertación intersectorial retroalimenta la fragilidad de las instituciones del Estado. Si son capaces de coordinar sus planes y actividades, los gobiernos y las administraciones públicas se fortalecen en contacto con los sectores privados.

Finalmente, la debilidad de las instituciones estatales obedece y responde a la ineficiente gestión de los recursos humanos. Una asignatura pendiente de la que se habla mucho y se hace poco. Sin

autoridades, funcionarios y empleados debidamente formados y capacitados es imposible fortalecer las instituciones del Estado. La formación y la capacitación de las plantas de personal, tanto las políticas como las administrativas, son fundamentales para fortalecer a las instituciones del sector estatal.

Nos hemos referido a las instituciones del sector estatal, gubernamentales o administrativas, pero las causales señaladas no son ajenas a los sectores privados, con fines de lucro (empresariales) o sin fines de lucro (civiles). El problema no se limita a la organización y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas de cada país, región o localidad. La debilidad institucional abarca a los partidos políticos, los gremios o sindicatos de trabajadores, las federaciones de industriales o comerciantes, las cooperativas o mutuales.

La descoordinación, tanto empresarial como civil, y la falta de concertación con el sector estatal, también debilitan las organizaciones no gubernamentales. La debilidad se refleja en empresas privadas que sobreviven gracias al Estado. También en la cerrazón que demuestran los conductores de muchos partidos y sindicatos, de diversas orientaciones ideológicas, que se enquistan en la conducción de sus respectivas instituciones y cierran las puertas a la renovación. Sin la formación y la capacitación de los directivos empresariales y de los dirigentes partidarios y sindicales no es posible fortalecer las organizaciones no gubernamentales.

#### D. ANOMIA SOCIAL

Finalmente, el cuarto de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral es la anomia social. Sin respeto a las leyes, el desarrollo físico, económico, humano y social es imposible. Los vértices del triángulo de la anomia social son la incapacidad estatal para prevenir el incumplimiento de las leyes, la incapacidad estatal para sancionar el incumplimiento de las leyes y la crisis del civismo.

La anomia de la que hablamos es el desapego a las normas jurídicas, desde las simples contravenciones hasta los delitos complejos. En América Latina, el problema no es la falta de normas jurídicas sino su incumplimiento consuetudinario. Los decretos se promulgan, las leyes u ordenanzas se sancionan pero pocos las respetan. Hay un mundo legal y otro mundo real. Aquel es el de los decretos, las leyes u ordenanzas y este es el de las conductas individuales y colectivas. El divorcio entre ambos es el problema que denominamos anomia social.

Una de las causas de ese problema es la notoria incapacidad de los Estados nacionales o subnacionales para prevenir el incumplimiento de las normas que se promulgan o sancionan. Muchas normas prevén conductas indebidas y penas subsiguientes. Sin embargo, la ausencia –completa o parcial– de controles, fiscalizaciones o inspecciones las vuelve inconducentes. Prohibir una conducta y establecer una punición, sin la capacidad real y efectiva de controlar su violación linda con la ridiculez en el ejercicio de las funciones públicas. Esto va desde el pago de impuestos hasta el respeto de las señales de tránsito, pasando por las políticas de prevención del delito y la violencia.

A esa incapacidad respecto de la prevención se suma la incapacidad de los Estados para castigar a los incumplidores. Los habitantes que violan las normas jurídicas, sean contravenciones o delitos, no son penados por su incumplimiento con las condenas legales correspondientes. Sin castigos para los

incumplidores ni premios por los cumplidores, todos son iguales, no ante la ley sino ante su inobservancia. Esto entorpece la prevención y se pone en marcha la espiral de la anomia social.

La otra cara de dicha la anomia es la crisis del civismo. Esta es, sin dudas, la causa más profunda. Las normas jurídicas se irrespetan porque no hay prevención ni castigo, pero sobre todo porque los incumplidores desdennan los perjuicios que ese incumplimiento provoca a los terceros y a ellos mismos. No es falta de conocimiento sobre las normas, los deberes o las penas, sino falta de conciencia y de compromiso. Esto provoca una ruptura de la persona con su comunidad. Se pierde el sentido cívico de la vida social, la ciudadanía se restringe a derechos sin obligaciones y la anomia se refleja desde en las infracciones hasta en las ordenanzas de higiene urbana hasta las transgresiones al código penal.

Durante los últimos años, en América Latina ha crecido la protesta como una forma de reivindicar derechos políticos o libertades civiles. Eso es bueno porque habla de una ciudadanía activada. Siempre y cuando la protesta no vaya en contra de derechos o libertades de terceros, por supuesto. Sin embargo, se trata de una participación individualista y, a veces, sectaria. Cada uno clama por sus derechos y obligaciones y se une con quienes reclaman circunstancialmente por lo mismo.

Son excepcionales las luchas por los derechos y las libertades de los-otros y no solamente de nosotros. La flagrante desatención de los excluidos sociales es posible por esta violación al bien común como principio rector. Nunca habrá suficientes normas jurídicas, controles o castigos para suplir la falta de conciencia y de compromiso que caracterizan la crisis del civismo. Muy posiblemente, si los habitantes fueran ciudadanos con derechos pero también con deberes para con los demás integrantes de la misma sociedad, muchos decretos, leyes y ordenanzas estarían de más.

#### **4. CONCLUSIONES**

La realidad latinoamericana es tan contundente que las agendas gubernamentales pueden variar pero hay asuntos o temas que no pueden desconocidos o desentendidos. Para desarrollar el capital físico hay que construir viviendas, realizar obras de infraestructura y prestar servicios de calidad. Para desarrollar la actividad económica hay que promover el crecimiento de las economías, generar empleo o trabajo, disminuir la pobreza y eliminar la indigencia. Para desarrollar el capital humano hay que preservar el ambiente, garantizar el acceso a la educación y la salud. Para desarrollar el capital social hay que luchar contra el delito y la violencia, administrar justicia en tiempo y forma y redistribuir los ingresos.

Ahora bien, ninguno de esos desarrollos es posible si no se avanza hacia la eficiencia económica, la transparencia, la calidad institucional y la participación política y social. Para esos fines hay que equilibrar los presupuestos, atraer inversiones, desendeudarse o endeudarse para obras y servicios. Hay que fortificar los mecanismos de accountability, juzgar y castigar a quienes delinquen en la función pública, abrir los gobiernos. Hay que coordinar las decisiones y acciones del sector estatal y concertarlas con los sectores privados, gestionar estratégicamente los recursos humanos. Hay que concientizar sobre la convivencia, sancionar las contravenciones, vivificar los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Consejo Episcopal Latinoamericano (2007). *Documento conclusivo V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe - Aparecida, Brasil, 13-31 de mayo de 2007*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.
- Francisco, P. (2014). *Evangelii Gaudium*. Buenos Aires: Santa María.
- Francisco, P. (2015). *Laudato Si'*. Buenos Aires: San Pablo.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Buenos Aires: ACEP/KAS.
- Kliksberg, B. (2008). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Martínez, A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 661-710.
- Mateo Díaz, M., Payne, M. & Zovatto, D. (2006). El apoyo de la opinión pública a la democracia. En J. M. Payne, D. Zovatto G. & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 297-331). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.



# CASA DE REFUGIO TRANSITORIA PARA VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y/O FAMILIAR

ELOISA CALDERÓN - LUISINA GRANDON

BIBIANA RODRÍGUEZ - DANIELA WEIZZ

## 1º TRABAJO PRÁCTICO: DIAGNÓSTICO

**1. Identifique una necesidad social a satisfacer por un gobierno local o provincial (materia, sector y territorio).**

Uno de los graves problemas actuales de nuestra sociedad en todo el mundo, es la "violencia de género". **Tema que nos ha llevado a cantidad de mujeres a la muerte, dejando a miles de niños huérfanos, con su madre muerta y su padre en la cárcel.**

Este grave problema que nos aqueja como sociedad no tiene una finalidad concreta a la hora de gestionar la seguridad de las mujeres y niños que sufren violencia de género o familiar, ya que las mujeres realizan las denuncias pero deben volver al hogar donde fueron maltratadas y/o abusadas en primera instancia, lo que luego puede terminar en la muerte. También cabe destacar que se les da asistencia psicológica, pero aún el Estado está en deuda con las víctimas por no lograr protegerlas del victimario. Esta problemática debe plantearse y, a partir de allí, diseñar un programa que permita salvaguardar a las mujeres de encontrar la muerte en sus propios hogares.

Sabiendo que las políticas públicas deben orientarse para alcanzar una buena calidad de vida, buscando siempre el bien común y tomando conciencia de que una necesidad es una carencia que puede ser de cualquier sector de la sociedad, que es una demanda insatisfecha que puede estar demandada o no por quienes la necesiten, identificamos que una de esas necesidades que se encuentra insatisfecha en la ciudad de Gral. Acha es una casa que brinde apoyo integral a las mujeres y niños víctimas de violencia de género y/o familiar, a pesar de que exista una ley nacional N° 26.485 que prevenga, sancione y erradique la violencia de género en todo el país, en el marco de la Ley N° 10.058 de violencia familiar.

Esta necesidad no es demandada por ser una necesidad de una minoría de la sociedad y por tratarse de un sector que siempre fue el más débil, hablando de niños como de mujeres.

Esta casa refugio de tránsito servirá para acoger a mujeres y niños víctimas de violencia de género o familiar en la ciudad de Gral. Acha, La Pampa.

Este tipo de casas se rigen por el principio de solidaridad.

Esta necesidad psicosocial debe ser atendida por el Estado provincial, pero principalmente por el municipio local, por ser de nuestra ciudad las personas a las que se dará o se intentará dar una solución.

Las casas refugio tienen como OBJETIVOS:

- Facilitar la seguridad y protección inmediata a las mujeres ante la situación de violencia.
- Apoyar a las mujeres durante su estancia.
- Estudiar y valorar el caso, para conseguir un diagnóstico descriptivo de la situación.
- Buscar las alternativas adecuadas para la resolución de la problemática.
- Orientar, asesorar.
- Acompañar en los trámites de carácter urgente para conseguir una mejor protección y defensa de las mujeres (asistencia sanitaria, policial, jurídica, social...).
- Las usuarias de dichas casas serán:
  - Toda mujer mayor de edad o menores emancipadas que padezcan situación real o riesgo inminente de violencia de género, que carezcan de medios propios para ello o, de tenerlos, el único medio disponible radique en su domicilio habitual y exista riesgo razonable de que el retorno al mismo pueda dar lugar a nuevas situaciones de violencia.
- (Formato extraído de otras casas refugio)

## **2. Identifique dos problemas irresueltos que impiden u obstaculizan su satisfacción.**

Uno de los grandes problemas sin resolver es la falta de interés por parte del municipio local por poner en funcionamiento el Área de la Mujer dentro del municipio, donde estos temas deberían tratarse y darse una solución aunque sea de manera transitoria a las víctimas.

Otro obstáculo que se ve a simple vista es la falta de cogestión entre los diferentes organismos o herramientas del Estado que tratan el tema de manera cotidiana: judicial-municipal-provincial.

## **3. Seleccione uno de los problemas identificados e identifique dos causas de ese problema.**

Una de las causas que se pueden identificar en el problema de falta de cogestión por parte de los organismos que se ven involucrados en este tipo de problemas es ver esta necesidad como algo público que tiene su inicio en el ámbito privado, pero sus repercusiones son públicas y por lo tanto es el Estado, en cualquiera de sus ámbitos (provincial, municipal, nacional), quien debe responder o dar una respuesta a quienes la sufren.

Otra de las causas que podemos identificar es la situación económica de la municipalidad de Gral. Acha, ya que solo se gestionan actividades que permitan aumentar la recaudación sin tener en cuenta las necesidades o sin priorizarlas como se debería.

## **4. Seleccione una de las causas identificadas y formule dos alternativas para removerla.**

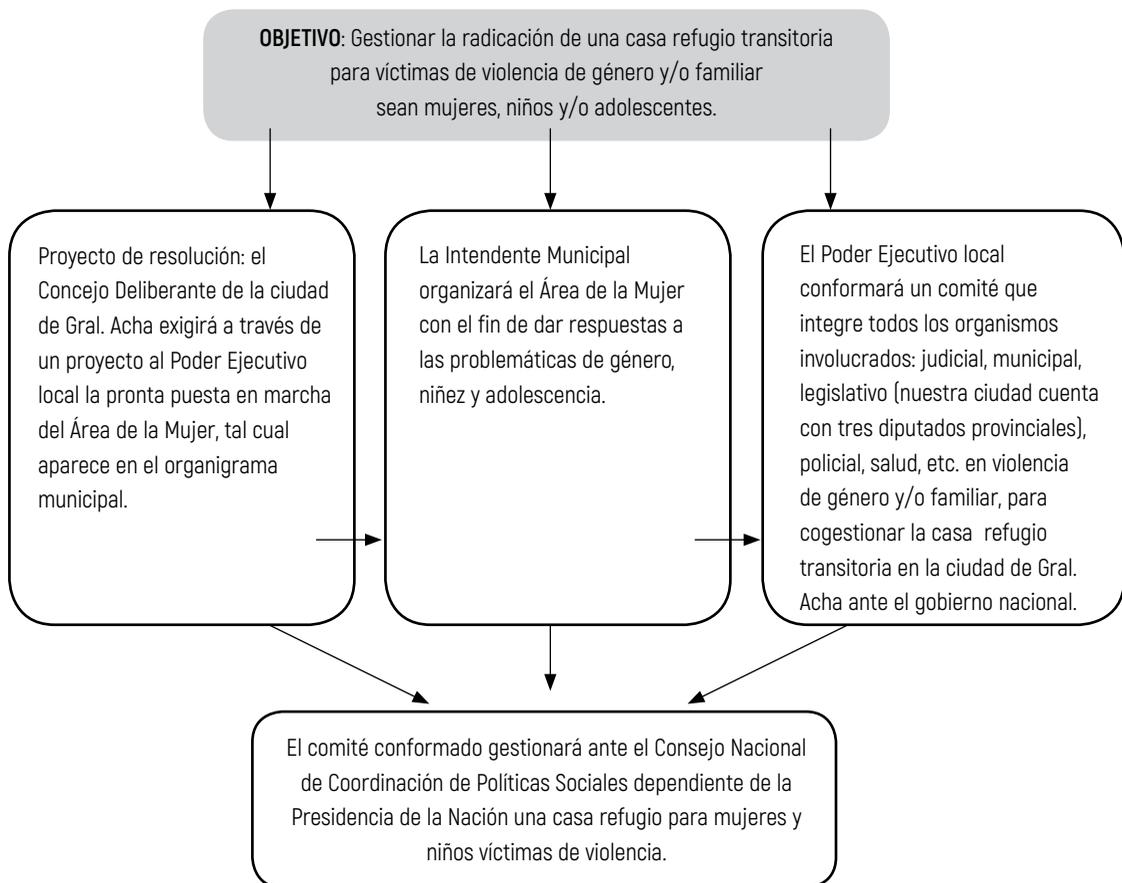
Alternativas para remover la falta de cogestión sería conformar un comité donde estén incluidos los organismos que estén involucrados en la necesidad, con el fin de que se ponga en conocimiento a las

autoridades municipales provinciales y nacionales acerca de los índices de denuncias por violencia de género y/o familiar.

Otra de las alternativas es que el Concejo Deliberante de Gral. Acha exija a la Intendente Municipal organizar y poner en funcionamiento el Área de la Mujer, con el fin de dar respuestas a las demandas de género de nuestra ciudad.

## 2º TRABAJO PRÁCTICO: PLANEAMIENTO

### 1. Defina los objetivos del plan, programa o proyecto en diseño.



### 2. Defina los indicadores de dichos objetivos (de gestión y de resultados).

Indicadores de gestión:

1. Actividades a realizar (concreción de un comité, proyecto de resolución en el Concejo Deliberante, etc.).
2. Recursos humanos (concejales, intendente, diputados, etc.).

3. Recursos financieros (dinero con el que se cuenta para la realización del proyecto).
4. Recursos físicos (edificio o casa donde concretar el proyecto).

Indicadores de resultados:

1. Concreción satisfactoria de la gestión.
2. Resultados obtenidos por las gestiones realizadas.

### **3. Liste las acciones a gestionar y asigne los responsables de dichas actividades.**

#### Acciones

Proyecto de resolución a cargo del Concejo Deliberante.

Organización del Área de la Mujer a cargo de la Intendente Municipal.

Organizar un comité para llevar adelante gestiones ante el Gobierno Nacional para radicar una casa refugio de mujeres y niños víctimas de violencia.

### **4. Establezca el cronograma de las actividades (secuencia lógica y duración) y los recursos (humanos y financieros).**

1. Acercar una propuesta al Concejo Deliberante solicitando una resolución para poner en marcha el Área de la Mujer, con el fin de solicitar una casa refugio para mujeres y niños de nuestra ciudad víctimas de violencia.
2. Proyecto de resolución que exija la puesta en marcha del Área de la Mujer municipal. Responsable: los concejales.
3. Tiempo de duración de estas dos actividades: 40 días, ya que las sesiones del Concejo son cada 15 días, donde en una sesión ingresa el tema y recién a los 15 días siguientes se trata en sesión si llega a dictamen dentro de las comisiones.
4. Puesta en marcha del Área de la Mujer. Responsable: Intendente Municipal. Tiempo de organización: 1 mes.
5. Organizar un comité que integre: autoridades municipales, judiciales, legislativas, etc., con el fin de llevar a cabo la gestión ante el Gobierno Nacional para la radicación de una casa refugio transitoria para mujeres y niños víctimas de violencia. Responsable: Intendente Municipal. Duración: 15 días.
6. Solicitar una entrevista ante el organismo nacional responsable del área social. Responsable: Intendente. Duración: 1 mes.

Solicitar una reunión del Comité con el fin de comunicar los resultados de las gestiones realizadas.  
Duración: 15 días.

La extensión máxima no deberá superar las 6.000 palabras. Cualquier información complementaria que sirva como soporte de las respuestas deberá incluirse como anexo.

Sitios web consultados

<http://www.cnm.gov.ar/>

<http://www.cimacnoticias.com.mx/node/67303>

# PROGRAMA DE ACCESO AL LOTE PROPIO EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA

LAURA MARIANA DAVINI

JUAN CARLOS MATILLA PARAJÓN

IÑIGO SEBASTIÁN INSAUSTI

## 1. LA NECESIDAD SOCIAL

La necesidad social seleccionada para el presente trabajo práctico está vinculada a la responsabilidad que le cabe al Estado a la hora de facilitar a los ciudadanos el acceso a un derecho inalienable, y que hace directamente a la integridad de los seres humanos y la familia, como es el contar con una vivienda digna.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su articulado que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...".

En este mismo sentido, el Comité de Derechos Urbanos de Naciones Unidas (Observación General nº 4) define y aclara el concepto del derecho a una vivienda digna y adecuada, ya que el derecho a una vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo simplemente de cobijo, sino que debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad.

El derecho a una vivienda digna y adecuada implica que la vivienda se ubique en espacios suficientemente equipados o, en el caso del medio rural, con accesibilidad suficiente, servicios y dotaciones en la zona.

Para que una vivienda sea digna y adecuada debe tener las siguientes características: que sea fija y habitable, de calidad, asequible –tanto en el precio de la vivienda como en alquiler–, accesible y con seguridad jurídica de tenencia.

Argentina le dio rango constitucional a la satisfacción de la necesidad humana de contar con una vivienda que permita un desarrollo social digno y pleno. En su articulado (14 bis), la carta magna establece que "El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna".

Plasmada en numerosos marcos legales la obligación del Estado de facilitar el acceso a la vivienda a todos los integrantes de la sociedad, se hace necesario hacer la salvedad de que es visible y plausible el esfuerzo que se ha hecho históricamente y se realiza en la actualidad por resolver la carencia de vivienda en las franjas sociales más vulnerables y menos favorecidas desde el punto de vista de los ingresos económicos familiares. Este sector se ve contemplado en las operatorias implementadas a través del Fondo Nacional de la Vivienda –FONAVI–, sobre el que no abundaremos en detalles, habida cuenta de que se trata de una operatoria bastante conocida.

El sector económico ubicado en el peldaño más alto de la escala tiene la capacidad de autofinanciar su necesidad habitacional, lo que nos sitúa en la necesidad de resolver el problema del acceso a la vivienda en la franja intermedia de la economía social argentina, a la que comúnmente se refiere como clase media.

La urgencia política y social está fundada en el déficit habitacional que afecta a este sector social, que representa un porcentual superior al 35% del total de la población en general. La gravedad temporal y espacial se refleja, por un lado, en que este sector termina migrando a las viviendas sociales FONAVI más allá de que su posición económica le permita el pago de una cuota varias veces superior a las que se aplican a esta operatoria; y, por otro lado, la recesión en la construcción de viviendas de este sector económico impacta directamente en la generación de empleo que promueve la construcción.

## **2. PROBLEMAS IRRESUELTOS**

En primer término debe tenerse en cuenta el sistema macroeconómico que condiciona a la Argentina, sujeto a un grado de inestabilidad que impacta en forma directa en la industria de la construcción. Los vaivenes de la economía hacen que la industria tenga fluctuaciones con efecto determinante sobre la clase media argentina, que es la franja a la que se apunta a darle solución habitacional. El sector económico y social más vulnerable se mantiene, más allá de las oscilaciones económicas, asistido por el Estado en materia de vivienda; mientras que el sector de mayores ingresos –tal como lo hemos dicho con anterioridad– tiene la capacidad de autofinanciarse más allá de los vaivenes de la economía local.

Otro punto a tener en cuenta es que el sistema financiero formal no ofrece en forma estable tasas y condiciones racionales y posibles para acceder al crédito inmobiliario. Cabe acotar que en forma cíclica surgen operatorias –generalmente a través del Banco Hipotecario Nacional– que posibilitan al sector económico medio del país acceder a créditos para vivienda. Un ejemplo de estas operatorias temporales es el último PRO.CRE.AR.

Por último, mencionaremos como problemas irresueltos al momento de paliar el déficit habitacional de los sectores económicos intermedios de la Argentina en las ciudades medianas y chicas del país, el acceso al suelo urbano. La combinación de los altos precios de los mismos y la falta de oferta son un condicionante para resolver el acceso a la vivienda del sector económico medio en Argentina. También es condicionante la falta de infraestructuras básicas que posibiliten el desarrollo urbano.

El problema más frecuente que atraviesa la industria de la construcción en materia de desarrollos para los sectores intermedios es la inestabilidad económica, que provoca cambios permanentes en las condiciones de acceso al crédito, como así también en las tasas que se aplican.

En cuanto a la incidencia a corto, mediano y largo plazo, se puede visualizar como principal obstáculo las políticas crediticias. El correr de la historia demuestra que las mismas están fuertemente relacionadas con las fluctuaciones del sistema económico nacional, que –de más está decirlo– se encuentra inexorablemente hilvanado con el sistema económico mundial.

### 3. PROBLEMA IDENTIFICADO

Sin lugar a dudas la inestabilidad económica y las políticas crediticias son los dos problemas principales que es posible identificar, pero resulta de una complejidad extrema y requiere de un conocimiento acabado en economía y finanzas delinear posibles soluciones y/o alternativas que permitan realizar las correcciones necesarias para resolver el problema planteado.

Por el motivo antes expuesto, abordaremos **el problema de la obtención de suelo urbano que permita desarrollos habitacionales para los sectores medios de la sociedad pampeana.**

Una de las causas por las cuales se complejiza la obtención de suelo urbano que permita la construcción de viviendas para este sector social está vinculada a un condicionamiento cultural.

En este sentido, se debe precisar que en términos generales la población pampeana asocia el concepto de “casa” a la vivienda en lote individual y no a la vivienda colectiva (propuesta condominios).

El otro de los problemas que identificamos se sostiene en que, en términos generales, las localidades pampeanas, especialmente el conurbano Santa Rosa-Toay, se ven afectadas por las normativas urbanísticas, que son una condicionante al momento de la ampliación de nuevas áreas urbanas. El carácter restrictivo de los códigos urbanísticos está principalmente fundado en la falta de infraestructura de servicios.

En el caso del condicionamiento cultural que genera resistencia a la idea de viviendas colectivas, entendemos que se trata de una amenaza. En este caso el Estado solo tiene la posibilidad de trabajar en el largo plazo, generando conciencia en la población sobre la necesidad y los beneficios que conlleva la utilización racional del suelo urbano para la ejecución de viviendas en conjuntos habitacionales.

En relación con el problema que genera la inflexibilidad de los códigos urbanísticos, podemos sostener que se trata de una debilidad, habida cuenta de que es el Estado el que no tiene la capacidad técnica y/o económica que le permita ejecutar la infraestructura necesaria para ampliar el área urbana en las localidades.

### 4. CAUSA IDENTIFICADA

La carencia de infraestructura que posibilite la ampliación del suelo urbano para la construcción de viviendas es una de las causas identificadas en el marco del problema que nos ocupa, que –recordemos– es la ejecución de desarrollos habitacionales para los sectores medios de la sociedad argentina.

Esta causa puede ser encarada, desde nuestra perspectiva, desde dos ejes de acción diferentes. Uno de ellos está vinculado a la decisión del gobierno provincial de plantear una política de Estado tendiente a resolver en una acción el problema de infraestructura en toda la provincia. Esto hará necesario que desde el Estado provincial se instrumenten los mecanismos financieros (toma de deuda) que permitan avanzar en soluciones integrales a todo el territorio.

Esta segunda alternativa permitiría efectuar pequeñas obras de infraestructura localizadas, en formato de microrredes, que no requerirían de financiamiento público, sino que el costo de inversión podría ser afrontado por los frentistas o propietarios.

En cuanto a la capacidad de intervención financiera del Estado provincial, cabe mencionar que en caso de que la decisión fuera ejecutar por su cuenta y orden las obras de infraestructura para toda la provincia, la única alternativa posible sería la toma de créditos en organismos internacionales, dado que la inversión a realizar no es posible sostenerla con financiamiento del Estado nacional.

Si la solución se canaliza a través de pequeñas obras de infraestructura que no requieran de financiamiento público, el gobierno provincial estará en condiciones de disponer de recursos técnicos y profesionales para el desarrollo de los proyectos y el control de su ejecución.

Esta última alternativa racionaliza los recursos porque resuelve el problema en forma gradual, sin que el Estado deba afrontar el costo oneroso de proyectar y ejecutar la infraestructura de todo el territorio provincial en una sola acción.

La eficacia de la ejecución sectorizada de infraestructura está plasmada en la celeridad en la que se ejecutarán los trabajos. Al desecharse la alternativa de desarrollar megaproyectos, se obtiene como beneficio el acortamiento de los plazos, además de la posibilidad de ejecución sin la utilización de los escasos recursos con los que cuentan los Estados municipales, provincial y nacional.

En relación con la factibilidad política resultará necesaria la creación de espacios de concertación en los que el Estado provincial acuerde con los gobiernos municipales la ejecución de las obras y los marcos regulatorios de cada una de las redes. Cabe mencionar que en La Pampa en este tipo de obras intervienen directamente la Administración Provincial del Agua y la Secretaría de Recursos Hídricos.

Para lograr este objetivo se podrían conformar en los mencionados organismos públicos equipos de proyecto o consultoría que resuelvan técnicamente la provisión de agua (subterránea) y el tratamiento de efluentes cloacales en pequeños grupos parcelarios, los que posteriormente podrán conectarse a las redes principales.

Esto permitiría, junto la modificación de los códigos de planeamiento en los casos en que los hubiere, la ampliación del área urbana de las distintas localidades, con predios compartidos bajo la figura legal de condominio, donde en un mismo predio pueden convivir varias viviendas individuales con su lote propio, pero mucho más pequeño que el solicitado por las normativas vigentes en la mayoría de las localidades con código vigente (de 1.000 a 1.500m<sup>2</sup>).

Con esto se lograría que un importante número de familias pueda acceder a un lote propio para la construcción de su vivienda con la infraestructura básica garantizada.

## **5. PROPUESTA DE ACCIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE LOS LOTES**

### **1. OBJETIVOS**

El programa tiene como objetivo la generación de suelo urbano en las distintas localidades de la provincia de La Pampa, que permita el acceso al lote propio a los ciudadanos de la provincia que estén interesados en la construcción de la vivienda única y permanente. Esto permitirá a los sectores de la sociedad que no se encuentren alcanzados y cubiertos por los requisitos de los planes sociales de vivienda estatal (FONAVI) acceder a un lote propio y tener la posibilidad de solicitar un crédito hipotecario en caso de no poder autofinanciarse.

### **2. INDICADORES DEL OBJETIVO**

En el caso del presente proyecto, el indicador de gestión estará sustentado en la nómina de inscriptos para la obtención de créditos para la ejecución de viviendas de hasta 60 m<sup>2</sup> mediante la Operatoria de Asistencia Financiera Individual (OAFI).

Este listado es el que permitirá identificar con un grado mediano de certeza la cantidad de lotes que se requerirán para satisfacer la demanda existente.

Será un equipo técnico del Instituto Provincial Autárquico de Vivienda el que deberá relevar los inscriptos en la operatoria antes mencionada (OAFI) a los efectos de depurar el padrón.

Otro indicador será el que suministrará la Dirección de Catastro de la Provincia de La Pampa, organismo que dispone de la información precisa de los lotes disponibles en todas las localidades y cuál es la situación dominial de los mismos. Con esta información, será el Instituto Provincial Autárquico de Vivienda el que deberá iniciar las gestiones correspondientes para la adquisición de los predios y su posterior loteo.

En cuanto a los resultados, podrán ser medidos en función de la concreción de operaciones de escrituración de los lotes que fueron adquiridos por el IPAV para su posterior venta a interesados particulares. También podrá evaluarse la eventual desafectación de inscriptos en los planes sociales de viviendas que puedan encuadrarse en esta operatoria porque sus ingresos les permiten construir una vivienda individual sin afectar el cupo de viviendas FONAVI para sectores de la comunidad que sí lo requieran.

Nos referimos a familias de ingresos medios que, teniendo capacidad de ahorro, no pueden reunir fondos para adquirir un lote y construir su propia vivienda, siendo necesario que accedan a una fuente de financiamiento para ambas operaciones. En muchos casos estas familias terminan inscribiéndose, y luego siendo adjudicatarias, de viviendas FONAVI.

### **3. ACCIONES A GESTIONAR Y RESPONSABLES DE DICHAS ACTIVIDADES**

El programa se ejecutaría desde la órbita del Instituto Provincial Autárquico de Vivienda. Este organismo tiene como objetivo el acceso a la vivienda social a través de planes oficiales del FONAVI, la ejecución de soluciones habitacionales por medio del Promeba y el otorgamiento de créditos para la ejecución de viviendas de hasta 60 m<sup>2</sup> mediante la Operatoria de Asistencia Financiera Individual (OAFI). A esto debemos agregar que el IPAV. ejecuta las obras de infraestructura necesaria y complementaria

para dotar a las viviendas de la totalidad de los servicios, tanto en los planes del FONAVI como en el Promeba.

Es por estas razones que consideramos que es el organismo idóneo para la ejecución y administración del mismo.

El programa consistiría en la adquisición de tierra en bloque (más de una hectárea) adyacente a los cascos urbanos (para eso debería contar con un equipo técnico de arquitectos e ingenieros que evalúen las posibles localizaciones, infraestructura de servicios y comunitaria cercana disponible (agua, cloacas, gas, etc. y escuelas, centros de salud, etc.).

En los casos en que sea necesario se deberá coordinar con los municipios que cuenten con Código de Planeamiento la posibilidad de la modificación del mismo para la ampliación de los radios urbanos (principalmente en Santa Rosa y General Pico).

#### 4. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

En principio se deberá, una vez confeccionado el programa, convocar a una inscripción de interesados para ser beneficiarios del mismo. Esto permitirá tener certeza de la necesidad de tierra a adquirir. El plazo de este proceso podría estimarse en seis meses.

Una vez establecido esto, se deberá llamar a una licitación pública de ofertas de terrenos en bloque (más de una hectárea) con un precio tope para cada uno de los lotes resultantes de la subdivisión de los mismos y de acuerdo con las normativas municipales vigentes. Los plazos de la licitación están establecidos en dos meses para las ofertas, un mes para la adjudicación y escrituración a favor de la provincia.

Adquiridos los predios, se procederá a licitar las infraestructuras y nexos de red necesarios. Como en el caso anterior, los plazos dependerán de las necesidades de infraestructuras puntuales de cada terreno, debiéndose cubrir esta necesidad en no más de dieciocho meses incluyendo proyecto, licitación y ejecución de las mismas.

En este período y en forma paralela (al proceso de ejecución de las infraestructuras) se avanzará en la evaluación de los inscriptos y la adjudicación por sorteo de lotes.

Establecido el costo del terreno resultante, más las infraestructuras, se adjudicarán mediante un crédito de tipo hipotecario, financiados a seis meses. En caso de solicitar mayor plazo se debería hacer mediante una garantía prendaria sobre otro bien (vivienda de un familiar directo o un automotor); esto es para permitir que una vez saldada la deuda puedan acceder a un crédito hipotecario de una entidad bancaria sin que se superpongan créditos sobre la misma propiedad.

La operatoria deberá contemplar la obligatoriedad de comenzar la ejecución de la vivienda hasta doce (12) meses posteriores a la fecha de escrituración del lote. Cumplido el plazo, si no se hubiere comenzado con la obra, se ejecutará una cláusula de retroventa, volviendo la propiedad del mismo al Estado provincial, para evitar de esta manera la especulación inmobiliaria.

**Recursos humanos:** para la concreción del programa se deberá contar con un equipo técnico de profesionales: arquitectos, ingenieros, contadores y abogados. Estos profesionales se contratarán como

un servicio tercerizado culminando su tarea a medida que se concreten las operaciones. Los honorarios de los mismos se contemplarán como gastos a ser incluidos en el precio final de terreno.

**Recursos financieros:** los recursos económicos iniciales deberían ser aportados por Rentas Generales de la provincia y figurar en el presupuesto anual.

Posteriormente, con el recupero de los fondos se podrá dar continuidad al mismo, pudiéndose crear un fondo específico con un aporte inicial del gobierno provincial y, si fuera posible, con aportes de los municipios y del Estado nacional.

El Programa de Acceso al Lote Propio es una propuesta que consideramos viable, con accesibilidad y posibilidades de ser implementado, que favorecería a un amplio sector de la población y permitiría descomprimir la creciente demanda de viviendas que recibe el Estado provincial.



# RADIOGRAFÍA DEL EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO EN LA PAMPA

## EMPLEO EN LA PAMPA - PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE NUEVAS FUENTES DE TRABAJO

LUDMILA ARMANDO

AGUSTIN BAMBINI

MARINA RODRÍGUEZ

FRANCISCO SCRIMAGLIA

CARLO EMMANUEL THOME

"Gobernar a base de miedo, es muy eficaz. El miedo hace que no se reaccione, el miedo hace que no se siga adelante. El miedo es mucho mas fuerte casi, desgraciadamente que el altruismo, que el amor, que la bondad. El miedo nos están dando todos los días."

*José Luis Sampedro*

### RADIOGRAFÍA DEL EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO EN LA PAMPA

- **Objetivo:** el objetivo que se propone el siguiente trabajo es poner en marcha las medidas políticas necesarias para la creación de fuentes de trabajo en el sector privado, alentando la radicación y desarrollo de empresas privadas en la provincia de La Pampa, con el objeto de erradicar el desempleo por un lado, y a su vez disminuir la cantidad de empleo en el sector público, que genera un problema en el presupuesto.
- **Materia:** la materia sobre la que versaría es el empleo, las políticas a adoptarse en el ámbito laboral tanto privado como público.
- **Sector:** recaería sobre el sector privado, cómo fomentarlo e incentivarlo.
- **Territorio:** el mismo sería la provincia de La Pampa en toda su extensión.

#### 1. INTRODUCCIÓN

Un tema latente en la actualidad que tiene un gran impacto tanto a nivel nación como así también en las provincias es el crecimiento notorio en los índices de empleo público, y como contrapartida a esta

realidad, la escasa creación y proliferación de empleo privado. Si bien el análisis de dicho tema se torna un poco complejo por sus múltiples aristas, es cierto que se desprenden del mismo posturas encontradas, con defensores y detractores del empleo público y viceversa; lo que creemos es que más allá de tomar partido, lo que tiene que evitarse es esta dualidad y elaborar una posición ecléctica que pueda condensar y plasmar en la aplicación práctica lo mejor de ambas tesis.

Lo que es más importante destacar es que el reemplazo de puestos de trabajo privados por puestos de trabajo en el sector público consolidado (proceso 2010-2015) no garantiza la marcha de la actividad económica, por las diversas características de los bienes y servicios que pueden ofrecer el sector privado y los que puede ofrecer el sector público. Esto genera desequilibrios en la estructura productiva en el mediano plazo, pues el sector privado produce bienes y servicios en general transables, junto a otros no transables; en cambio, el sector público produce esencialmente bienes no transables (administración del Estado, Justicia, seguridad y defensa, y gasto público social). La especialidad de estos trabajadores no es la misma que la que pueden tener los trabajadores del sector privado.

## 2. EL EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA Y EN EL MUNDO



En Argentina, el peso del empleo público está por debajo de los países más desarrollados como Francia, Canadá o Reino Unido; estos países tienen altos índices de empleo público, pero a su vez

sus instituciones tienen un funcionamiento más eficiente con respecto a la calidad de sus políticas públicas.

Si bien tenemos niveles de empleo público similares a esos países, las políticas públicas de la realidad local son más parecidas a las de los países en vías de desarrollo, es por ello que creemos que es necesario consolidar en forma coherente y sistematizada el voluminoso y complejo sistema de reglas de juego que orientan la gestión de los servidores públicos, fortaleciendo y sofisticando los mecanismos de reclutamiento y selección para el ingreso de los trabajadores al Estado a través de distintas herramientas.

### 3. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA PAMPA

La Pampa es la séptima provincia con mayor cantidad de empleo público y la única que no pertenece al NOA ni al NEA; aquí el 60% de los sueldos que se pagan son estatales, es decir que lo reciben 6 de cada 10 trabajadores. El presupuesto para el año 2016, estimado aproximadamente en 17 mil millones de pesos, tendrá más de 10 mil en salarios y contribuciones, dejando apenas 6.500 millones que se destinarán a áreas como educación, justicia, seguridad, infraestructura y gastos sociales. En las cifras expuestas acerca de las cuentas públicas, los salarios explican en promedio la mitad del gasto público.

El empleo público representa un mosaico tan amplio como heterogéneo: en nuestra provincia contamos con un total de 27 mil agentes públicos, de los cuales en proporción 6 de cada 10 empleados trabajan en la provisión de servicios esenciales (educación, salud y seguridad, en ese orden, son las carteras con más personal, seguidas por el Poder Judicial). El 30% se concentra en la ciudad capital, Santa Rosa. Según nuestra opinión, La Pampa necesita, al menos, duplicar la cantidad de empresas privadas existentes para poder llegar a absorber el excedente de empleo público, estimado en un 25% de agentes, es decir, 5400 personas aproximadamente.

La magnitud de la masa salarial es una muestra del desequilibrio que se quiere superar con el empleo privado. En el ámbito nacional, analizando los 24 distritos se observa que en 8 provincias el Estado es el mayor empleador. Así, Formosa abona 75% de los sueldos y Catamarca 71%. Más atrás está Chaco (68%) junto a Jujuy y La Rioja (65%). Completan el ranking de los diez primeros La Pampa –la más alta de la Patagonia– (61%) y Santiago del Estero, con el mismo porcentaje.

De acuerdo con todos los datos y análisis expuestos anteriormente, consideramos que existe una urgencia social entre “media y alta”, dado el alto número de personas que se encuentran desempleadas, sobre todo en el rango etario de los jóvenes; a su vez es marcada la tendencia de quienes dependen del Estado exclusivamente para poder acceder a un empleo, lo cual queda claramente de manifiesto respecto de la posición ocupada por la provincia en lo que a empleo público se refiere.

Respecto de la urgencia política, también consideramos que es “media-alta”, teniendo en cuenta el alto porcentaje de personas que trabajan en el sector público, lo cual genera un desmedido crecimiento en la estructura del Estado, debiendo afrontar un alto costo para hacer frente a las remuneraciones de sus agentes, que deviene en el dispendio de grandes cantidades de recursos financieros que salen de sus arcas, erogaciones tales que bien podrían ser utilizadas en otras áreas con más urgencias.

#### 4. GRAVEDAD TEMPORAL Y ESPACIAL

La falta de empleo privado provoca un lento o casi nulo crecimiento provincial, tanto a nivel demográfico, donde necesariamente se concentró únicamente en dos polos centralizadores (Santa Rosa y General Pico) en detrimento del resto de las localidades, como así también económicamente en términos de desarrollo, lo que se ve reflejado en diversos índices, sobre todo si la comparamos con el crecimiento exponencial que han experimentado otras provincias dentro del mismo rango temporal. Consideramos por lo tanto que existe una gravedad espacial alta.

La Pampa no ha mostrado un incremento continuo ni mucho menos pronunciado, por el contrario, se ha visto "estancada" en su realidad, lo cual conduce a que el Estado tenga que erigirse como el motor que mueve la economía regional; a esto se le suma la falta de oportunidades laborales y de emprendimientos existentes en la provincia. Gravedad temporal: alta.

#### 5. PROBLEMAS QUE OBSTACULIZAN

- **Falta de radicación en la zona de empresas e industrias que se dediquen a la producción de manufacturas**, para cambiar el paradigma de ser solamente una provincia únicamente exportadora de materias primas para ser una región productora de bienes manufactureros.
- **Logística**: si bien La Pampa se encuentra en una zona estratégica dada su localización en el centro del país, no cuenta con vías de comunicación accesibles y en buen estado para transportar productos manufacturados, ni con la tecnología o la infraestructura adecuada al dedicarse netamente a emprendimientos productivos de carácter rural.

Causas del problema elegido:

- **Falta de radicación de empresas privadas manufactureras**

Decidimos abordar el estudio de este dilema en particular ya que creemos que es el punto principal que acucia a la población pampeana en general, que ha sido y es objeto de numerosos reclamos y pedidos: La Pampa es una provincia de una extensión territorial considerable, con una ubicación estratégica a nivel país y con una inmensa y variada producción agrícola-ganadera; sin embargo, pocos productos son hechos en la misma provincia, ya que por diferentes factores pocas empresas se instalan en la provincia, lo que imposibilita la creación de nuevas fuentes de trabajo genuino en el sector privado y, consecuentemente, genera la dependencia casi pura y exclusiva de tener que trabajar en la actividad estatal, atiborrando a la misma de empleados.

CAUSAS

- **Alta presión tributaria** que desalienta la radicación de empresas e industrias que puedan tener rentabilidad, y que a su vez desanima también a quienes desean realizar algún tipo de emprendimiento productivo.

- **Falta de implementación y propulsión de políticas** tendientes a beneficiar a las empresas y a las industrias a través de distintas herramientas que fomenten la generación de empleo en el sector privado, sobre todo en lo que refiere a lo impositivo.

A nuestro entender, las causas citadas anteriormente son debilidades, ya que las mismas tienen origen en deficiencias o incapacidades internas propias de la administración y del gobierno de la provincia de La Pampa, por lo tanto el modo de erradicarlas y de superar la situación es a través de la búsqueda y planificación de fortalezas.

#### ALTERNATIVAS PARA REMOVER LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

- Crear un marco regulatorio que aliente inversiones de empresas privadas, el cual, acompañado de una reducción de la presión tributaria y un régimen de subsidios, permita la generación de emprendimientos productivos de pequeña y mediana envergadura que se traduzcan en fuentes de empleo.
- Implementación de políticas tendientes a reducir el costo laboral, de manera que se aliente al sector privado a generar empleo.
- Subsidios a pymes, para que puedan generar emprendimientos pequeños y medianos, que son el motor de una economía en desarrollo.
- Créditos blandos. Estos créditos pueden ser otorgados por el gobierno o por instituciones financieras, donde a tasas bajas de interés generan compra y, por ende, más movimiento de dinero en la economía.

Otra opción es tasa de interés "0" para la compra de bienes de capital, alentando de manera directa las inversiones y el trabajo de empresas pequeñas y medianas.

Menor presión tributaria. Si bien la Pampa no es una de las provincias que tiene mayor presión tributaria, como Misiones, Neuquén, etc., la primera solución que empieza a verse es la reducción, y tenemos casos como: Santa Fe en el lugar 18º, San Juan en el 19º, Entre Ríos en el 20º, Corrientes en el 21º, La Rioja en el 22º, Chubut en el 23º, San Luis en el 24º, etc.

Debería de tenerse en cuenta la relación recaudación-presupuesto, ya que la recaudación de los ingresos brutos es muy importante para una provincia como La Pampa y podría traducirse en "menos recaudación".

- Una alternativa sería también que sea eliminado un impuesto distorsivo como es el de IIBB, y una alternativa que se está hablando a nivel nacional es el tratamiento del IVA subnacional, teniendo en cuenta diversos sistemas como el de Quebec, el VIVAT, Brasil, etc. En cualquiera de los casos implementados se instalaría una tasa de IVA federal de manera conjunta con un IVA provincial; esta última la determinarían las provincias.

Este tópico se está tratando y analizando, pero habría que hacer un análisis mayor de cómo afectaría a la recaudación y si La Pampa estaría en condiciones de competir con provincias como Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, entre otras.

- Compensar con impuestos nacionales, es decir, por ejemplo, que el gobierno provincial se hiciera cargo de un porcentaje del impuesto a las ganancias de empresas que están generando determinado nivel de empleo.
- En el IVA, los saldos a favor originados por créditos fiscales técnicos que se logren por esas inversiones se podrán transformar en un bono que podrá ser utilizado luego para cancelar otros impuestos nacionales.
- Para las nuevas empresas habrá posibilidades de cómputo de pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias del 10% de las inversiones y si queda aún un saldo pendiente se trasladará durante 5 años.
- Industrialización de materias primas, cereales, carnes. Políticas en materia de inversión y tecnología.

Según un estudio elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "los gobiernos han tratado frecuentemente de fomentar la agroindustria invirtiendo directamente en empresas de propiedad estatal, pero no han tenido una familiaridad suficiente con las exigencias técnicas y del mercado para preparar los debidos estudios de viabilidad y hacer las elecciones tecnológicas apropiadas. En muchos casos, los proyectos de inversión pública preparados por consultores extranjeros y financiados con la ayuda estatal se han convertido en elefantes blancos, debido a que los patrocinadores no tenían interés personal en ellos ni estaban empeñados en su viabilidad comercial a largo plazo. En general son escasos los recursos técnicos y administrativos para una gestión eficiente de las empresas estatales, y limitaciones presupuestarias exigen a los gobiernos dirigirse cada vez más al sector privado como fuente principal de inversión en la agroindustria". Y también sostiene que "para elevar los niveles tecnológicos en la agroindustria nacional, no existiendo una intervención directa del gobierno en el sector, es preciso explotar la capacidad de investigación y desarrollo de las empresas multinacionales estimulando la inversión directa, fomentando empresas mixtas, concediendo licencias y acuerdos de concesión y alentándolas a que cedan su personal. Se puede estimular a los fabricantes extranjeros de maquinaria y equipo industrial a que creen fábricas o asociaciones en los países en desarrollo para desarrollar una tecnología que se adapte mejor que la importada a las materias primas disponibles, las escalas de producción, los conocimientos técnicos de los trabajadores y las necesidades de los consumidores de los mercados internos de los países en desarrollo. Igualmente, debería concederse libertad de entrada a los abastecedores extranjeros y nacionales de servicios a la agroindustria, tales como contables, consultores técnicos y de gestión, suministradores de materias primas, productos intermedios, equipo, etc."

- Como política a largo plazo, se podría llevar a cabo una reforma educativa que permita una mejora en la formación profesional y fomente el espíritu emprendedor de los habitantes, junto con charlas y congresos dictados por profesionales idóneos y empresarios reconocidos, que incentiven y den herramientas útiles a los que quieran realizar un emprendimiento.
- Sector informal, no bancarizado.

Son aquellos sectores que no entran al crédito. Las sociedades de garantía recíproca (SGR) **son sociedades comerciales que tienen por objeto facilitar el acceso al crédito de las**

**pymes** a través del otorgamiento de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones. Esta actividad la pueden realizar a través de la emisión de avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o mercantiles (ante proveedores o anticipo de clientes). A su vez las SGR pueden brindar a sus socios asesoramiento técnico, económico y financiero en forma directa o a través de terceros.

- Debe ir acompañado con una política nacional.

Las últimas elecciones presidenciales condujeron a un cambio significativo en la política económica argentina: un gobierno que apuesta al libre mercado y a la evolución favorable de la economía por medio de la inversión de capitales extranjeros; con una apertura total de la economía, eliminación del control de cambios, la reorientación del gasto público, el incremento de precios de las tarifas y los servicios, la modificación de los incentivos, las retenciones a los sectores exportadores, son algunas de las políticas que han cambiado el signo de la política de Argentina. El escenario más probable para la actividad económica del año 2017 sigue caracterizado por la recesión, aunque a una tasa menor a la estimada en anteriores informes. Así, redujo levemente el escenario de caída del PBI para 2016 de 2,3% a 1,9%.

En cuanto a la marcha de los precios, se considera probable que en el 2017 exista una baja de la tasa de inflación, es decir, una baja del aumento sostenido de los precios, producto de un descenso importante del consumo. El año 2016 cerró con un aumento interanual en diciembre en torno al 37,4%.

## **CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL, LEY DE PROMOCIÓN ECONÓMICA Y APOYO A PYMES**

Como ya hemos anticipado, nuestro trabajo se basa en la creación de políticas públicas que tengan por objetivo la creación de empleo en el sector privado, apoyándolo y fomentándolo.



Es por eso que mencionamos una importante medida que ha tenido el gobierno de La Pampa a partir de diciembre del año 2015, que es la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial, que tiene como

misión la elaboración, programación y ejecución de políticas públicas tendientes a impulsar el desarrollo sustentable e integral del territorio provincial, diseñando estrategias que sean capaces de atender las diversidades y la coherencia en los procesos de desarrollo a través de la descentralización y la articulación con actores a diferentes escalas, locales, regionales, nacionales e internacionales.

Es así que la primera misión de este nuevo organismo fue la elaboración del proyecto de Ley de Promoción Económica, sancionada por la Legislatura Pampeana, conocida como Ley 2870.

Los objetivos centrales de la ley son los de fortalecer y expandir la economía provincial estimulando la iniciativa privada, con el objetivo de promover el desarrollo económico y territorial equilibrado, con equidad social.

Los objetivos del régimen instituido por la Ley son los siguientes:

- Lograr la creación y/o radicación de nuevas empresas o emprendimientos; el apoyo al desarrollo, crecimiento y/o transformación de las existentes, como así la recuperación y puesta en marcha de aquellas paralizadas en su actividad.
- Impulsar la promoción económica local, regional o provincial, sea por actividades generadas por el propio Estado o apoyando aquellas que realicen organizaciones vinculadas a los diferentes sectores productivos.
- Alentar, fomentar, impulsar y financiar actividades que los municipios y comisiones de fomento de la provincia consideren de interés local.

El ministro de Desarrollo Territorial de La Pampa, Martín Borthiry, expuso que en el año 2016 se invirtieron 48 millones de pesos en el desarrollo de 160 créditos para pequeños y medianos emprendimientos, generando trescientos cincuenta nuevos puestos de trabajo. Respecto de los aspectos favorables de dichas alternativas, podemos mencionar el encaminamiento de la población hacia una filosofía de trabajo privado, abandonando la dependencia adicta hacia el Estado, alentado por las propias políticas estatales como así también acompañado por un entorno positivo respecto del emprendedurismo y la creación de nuevas fuentes de trabajo; con respecto a los aspectos negativos, quizás un punto a destacar sea la menor recaudación a priori por parte del Estado respecto de los impuestos que deban abonar las empresas privadas que se radiquen en la provincia, pero que serán solventados por quienes consigan trabajo rentado.

## RESPECTO DE LA CAPACIDAD DE INTERVENCIÓN

- **Financiera:** se nos torna imposible saber o estimar los costos aproximados que la implementación de medidas de esta índole puedan llegar a tener en el campo de los recursos económicos para el gobierno, ya que habría que tener en cuenta la entrada de empresas al mercado pampeano, rentabilidad de las mismas, desembolso estatal y, de estimarlo, serían meras opiniones sin ningún sustento.

- **Humana:** tampoco podemos estimar cuál es el volumen de recursos humanos que se necesitan para poner en movimiento una empresa de esta magnitud o para llevar a cabo la implementación de dichas políticas, debido a factores mencionados en el punto anterior, depende de la cuantía de diversos factores.

## RESPECTO DE SU EFECTIVIDAD

- **Eficiencia:** respecto de los medios necesarios para poner en práctica las medidas políticas propuestas, creemos que dichos medios son fácilmente obtenibles para tener a disposición del gobierno.

- **Eficacia:** alto grado de eficacia con respecto a la proliferación de radicación de empresas y emprendimientos productivos que generarán empleo genuino en el sector privado, permitiendo así el desarrollo social, la mejora en las condiciones económicas y financieras de la población, y su consecuente ascenso social, paralelamente a la descompresión del sector público y el consecuente alivio en el dispendio monetario del erario público.

## RESPECTO DE SU FACTIBILIDAD POLÍTICA

- **Social:** alto grado de factibilidad social ya que la población en general de la provincia acatará y aceptará de buena manera el hecho de que se radiquen en su provincia varias fábricas y empresas, tanto locales como externas, y gracias a esto la consecuente generación de empleo genuino en el sector privado.

- **Política:** también estimamos un alto grado de factibilidad a este respecto ya que este tipo de políticas puede implementarse sin ningún tipo de inconvenientes por leyes emanadas del Poder Legislativo, o bien a través de decretos promulgados por el Poder Ejecutivo; su impacto social positivo hace que este tipo de políticas gocen de una elevada legitimidad social, por lo tanto su aceptación e implementación se tornan más sencillas y dan una buena imagen respecto del Estado y de los gobernantes.

Del análisis exhaustivo de los datos aportados a lo largo de todo el informe, podríamos sugerir un plan de acción que se podría llevar a cabo para lograr la resolución del problema, que es el diseño y ejecución de un ***Programa***.

Dicho programa debe articular las políticas que hemos venido mencionando respecto de aliento para el arraigo de empresas privadas, desarrollo del emprendedurismo local, la articulación con los bancos estatales para lograr que financien a pymes para su desarrollo y crecimiento; a su vez, bajar los impuestos a aquellas empresas que contraten a jóvenes entre 18 y 30 años, entre otras facilidades impositivas y subsidios; también, promulgar una ley que exija una serie de requisitos, entre los mismos el desarrollo de una evaluación obligatoria a personas que entren a trabajar en el Estado, para lograr la calificación del empleo estatal, elevando así el nivel del mismo y de sus empleados, lo que redundará en efectividad y optimización de recursos. Conjuntamente como una política más a largo plazo, se debería llevar adelante una reforma educativa, donde se oriente a la formación profesional para que haya un mayor desarrollo de la formación con el mercado de trabajo; también incentivar las charlas y congresos de profesionales en el tema para dar un marco teórico y práctico para acompañar este proceso de cultura del empleo privado.

De esta forma, con estas iniciativas estaríamos dando soluciones a corto, mediano y largo plazo a los índices de desempleo y frenando la creciente de empleo público que se ha dado en los últimos años.

## PLAZOS, INDICADORES Y METAS

- **Plazos:** estimamos que la puesta en marcha del programa puede ser inmediata con la voluntad política adecuada y el desarrollo de las políticas ejecutivas y legislativas necesarias al efecto, y sus resultados van a poder verse en un rango de entre 1 y 3 años como máximo, ya que estimamos que el impacto va a ser rápido.

- **Indicadores de gestión:** la puesta en marcha del programa se verá en tanto en la implementación de las normativas desarrolladas, con su correspondiente sanción y promulgación, y su réplica en todos los medios locales, a la vez que dando a conocer las ventajas y facilidades que se desprenden de dichas políticas.

- **Indicadores de resultados:** en la medida en que se radiquen empresas, se obtengan puestos de trabajos, se consigan productos manufacturados locales, se disminuya consecuentemente la cantidad de empleados públicos en reparticiones estatales, estos indicadores soslayarán de manera indubitable la resolución total o parcial del problema que surgió de nuestro análisis, lo que inevitablemente redundará en la aceptación de la ciudadanía al lograr empleo genuino.

- **Metas:** lograr la apertura de la mayor cantidad posible de empresas nacionales e internacionales de capital privado que se instalen en la provincia de La Pampa, para que creen nuevas fuentes de empleo, en especial para el sector joven de la población, disminuyendo así los índices de desocupación y evitar así el desarraigo de los jóvenes que se van a buscar empleo a otras provincias, la creación y colocación en el mercado de productos manufacturados locales y la disminución en los índices de empleo público.

## PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

Si bien 2015 no promete ser un año fácil para el mercado laboral, es de esperar que las expectativas se regeneren desde 2016. En este sentido, una reactivación del sector privado como consecuencia de una normalización de los desequilibrios macroeconómicos debería re-potenciar la creación de puestos de trabajo privados, generando empleo genuino y digno y, de esta manera, una fuente de ingresos personal relevante para la producción, la equidad y el desarrollo humano.

Concluyendo este trabajo, se buscó realizar una aproximación del empleo público en La Pampa, para lo cual se presentó información sintética y algunas características se resumieron. Sin embargo, vale aclarar que quedan muchas cuestiones pendientes por analizar: las falencias del sistema en materia de generación de empleo privado, accesibilidad de información, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

Anónimo. (2015). *Diario el Diario*. Obtenido de <http://www.diariotextual.com/sociedad/item/34896-salarios-privados-la-pampa-en-el-puesto-13%C2%B0.html>.

Baró, D. (1982). *La relación de empleo público*.

COFEFUP (2013). *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino*.

Diario *La Arena* (2015). Obtenido de [http://www.laarena.com.ar/la\\_ciudad-la-pampa-tiene-uno-de-los-indices-mas-altos-1046361-115.html](http://www.laarena.com.ar/la_ciudad-la-pampa-tiene-uno-de-los-indices-mas-altos-1046361-115.html).

Diario *La Pampa* (2015). Obtenido de <http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/108-portada/terciario/18302-borthiry-preocupado-por-el-desempleo-nos-golpean-las-politicas-del-gobierno-nacional#.V5zAPiZEBn8.facebook>.

*Diario Textual* (2015). Obtenido de <http://diariotextual.com/economia/item/30529-la-pampa,-en-el-top-ten-de-provincias-con-m%C3%A1s-empleo-p%C3%BAblico.html>.

Graglia, J. E. (2014). *Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional*. Buenos Aires: ACEP.

