



519 Graphic / Shutterstock.com

# El desafío de una nueva generación de políticas sociales

Daniel Arroyo (\*)

## 1. LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA

En la última década se produjeron mejoras importantes y una significativa reducción de la pobreza en casi todos los países de América Latina. Con características diversas, en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay o Venezuela, la política social aumentó su presupuesto y se transformó en un tema de agenda pública.

Esta situación está relacionada, en parte, con los resultados de la década del '90: Argentina termina el 2001 con 57% de pobreza, 28% de desocupación y 60% de informalidad económica. Más allá de los diversos análisis posibles, es evidente que fue una década perdida en lo social. La idea de la teoría del derrame, de menos Estado y más mercado dio muy malos resultados socia-

les. Contrariamente, se puede decir que la última década ha sido una década de mejoras en lo social, tanto para Argentina como para América Latina.

En ese contexto, y tomando en consideración que varios de los problemas sociales no se han revertido, es importante analizar cómo evolucionó la política social en Argentina y cuál es la agenda de problemas que deben ser resueltos en esta década si efectivamente queremos dar vuelta una estructura social que sigue siendo muy desigual en nuestro país.

Las acciones del Estado, en esta última etapa, pueden analizarse a partir de tres momentos diferenciados:

(\*) Licenciado en Ciencia Política. Profesor de Flacso, UBA y Universidad Nacional de La Plata. Ex Viceministro de Desarrollo Social de la Nación y ex Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

La **primera etapa** va del 2003 al 2009 y allí la política social se basa en tres grandes ejes:

(I) *Lo alimentario*. La idea de fortalecer tanto la asistencia alimentaria como la comensalidad en el hogar. Se trata de salir paulatinamente de la entrega de los bolsones de comida o comedores y promover que la gente vuelva a comer en la casa. También apuntar a descentralizar, a transferir recursos a las provincias y a los municipios para que puedan definir su política alimentaria. Este eje es el que tiene el mayor presupuesto en ese período; y es casi en la única política en donde se descentralizan recursos de forma automática.

(II) *Lo productivo*. La idea presente aquí es que la gente sola no consigue trabajo y que el Estado tiene que incidir en la formación y capacitación laboral, en el acompañamiento de las personas para conseguir trabajo y financiar al sector informal de la economía. Financiar máquinas, herramientas, insumos, bienes de capital, lo que se ha llamado *Plan Manos a la Obra* que parte de la base de que el entrar en el mundo del trabajo es un trabajo en sí mismo que requiere del acompañamiento estatal. El Estado acompaña, tanto por el lado de la empleabilidad como del emprendedorismo.

(III) *La transferencia de dinero condicionada*. Se trata de programas sociales que otorgan dinero a las personas para cumplir determinadas condiciones (trabajar un número de horas o presentar certificados de sus hijos). El primer programa fue el *Plan de jefes y jefas de hogar*, que en mayo del 2002 alcanza a 2.200.000 personas, y luego se complementa con el *Plan Familias* que diferencia los importes que reciben los hogares en función del número de hijos. La idea clave acá es que la pobreza tiene un claro componente en la falta de ingresos de las familias y que el rol del Estado es capitalizar a los sectores pobres.

Esta primera etapa presenta el intento de ir saliendo de los programas focalizados de la década anterior y apunta a la masividad, a la idea de que la pobreza es un tema que afecta a las mayorías y que el Estado tiene que intervenir asistiendo en lo básico, ayudando a entrar en el mercado y generando una base económica para los más pobres. La política social argentina en ese período amplía su cobertura, incorpora también un nuevo sector de jubilados, pero no termina de definir un cambio estructural en la cuestión social.

La **segunda etapa** está decididamente marcada por la puesta en marcha, en diciembre del 2009, de la *Asignación Universal por Hijo (AUH)*. Se trata no sólo de la inversión social más significativa, en términos relativos, de América Latina sino que también implica un cambio conceptual: es el primer modelo de política social que busca equiparar derechos de los hijos de los trabajadores formales e informales, apuntando a que el salario familiar se transforme en un derecho que les corresponda a todos más allá de la posición laboral de los padres.

Hoy tiene 3.400.000 chicos bajo cobertura y representa una transferencia anual de más de 18 mil millones de pesos. Esta política está claramente orientada a la redistribución y a la inclu-

sión en términos educativos y de salud; y en términos económicos, al consumo local, porque una persona que cobra \$460 por mes por hijo compra en el almacén de la esquina, en el comercio cercano y mueve la economía local.

Se vinculan aquí dos acciones conjuntas de manera positiva: se sube un piso la línea de ciudadanía (gran parte de la población arranca de un piso más alto en el nivel de ingresos) y se fomenta el consumo local.

También en esta etapa, que se desarrolla luego de la crisis económica 2008-2009, se pone en marcha el programa *Argentina Trabaja* que busca conformar cooperativas de trabajo para personas desocupadas y que amplía su cobertura hasta cerca de 200.000 personas.

Se puede decir que en esta etapa se produce un giro en la política social, en la medida en que se universaliza una base de ingreso a través de la AUH. Es claro que en este proceso quedan varias cuestiones pendientes, como la extensión a los sectores que aún no se ha llegado o la sanción de una ley que consolide este derecho; pero sin dudas en esta etapa se crea un nuevo derecho en Argentina, que abarca a las familias con hijos menores, más allá de su condición laboral.

La **tercera etapa** es más difusa; se desarrolla a partir de un conjunto de acciones que se consolidan en los últimos años y que van desde la consolidación de una gran red de atención social por parte del Estado, la ampliación de las pensiones no contributivas y, lo más novedoso, el crecimiento de los programas para inserción de jóvenes en el Ministerio de Trabajo y la inclusión digital de los estudiantes secundarios a través del Ministerio de Educación.

## 2. LAS CUESTIONES PENDIENTES

Este proceso tiene varias cuestiones pendientes:

- La política alimentaria tiene un gran desafío todavía, que es cómo apuntarle a la calidad nutricional. La Argentina tiene un alto nivel de cobertura, pero tiene un desafío de la calidad. La política alimentaria debería ir no tanto a más cobertura, bolsones de alimentos o más tarjetas, que fue hacia ahí donde fue evolucionando, sino a mejorar el tema de promoción de la calidad.
- El segundo gran paquete del debate de la política pública tiene que ver con el mundo de la empleabilidad y el emprendedorismo; es decir, el trabajo y la producción. Se han dado avances claros en la Argentina con programas como *Más y mejor trabajo*, o mecanismos de apoyo y acompañamiento para que la gente consiga trabajo, el Estado ha tenido un rol en la intermediación laboral en la discusión con sindicatos y empresarios sobre los salarios mínimos. Sin embargo, hay un rol muy activo que el Estado debería fortalecer en los próximos años, que es acompañar a la gente a conseguir trabajo; hacer el rol de agencia de empleo, de intermediación entre los que buscan trabajadores y los que buscan trabajo. Hoy se ha avanzado, hay más capacitación laboral y hay in-

centivos a las empresas en términos de reducción de parte de los impuestos. Pero no se ha avanzado en la intermediación activa, en la búsqueda de vínculos entre los que buscan y los que ofrecen empleo. Parte de eso lo hace el propio sector privado, las consultoras, las agencias de colocación de personal; pero esencialmente lo masivo lo tendría que hacer el Estado.

- La otra parte del mundo del trabajo está asociada a los microcréditos y los emprendimientos laborales de las personas que están buscando generar su propia actividad productiva. El gran desafío en este tema es masificar el crédito a tasa baja para los sectores más pobres. Masificar es generar mecanismos rápidos para transferir dinero a los cuatro millones de personas que necesitan trabajo, que requieren máquinas y herramientas. En este, como en otros puntos, parece necesario masificar y lograr sistemas de entrada más sencillos.
- Otro eje en el que hay cuestiones pendientes tiene que ver con el sistema previsional. Si bien en Argentina se ha avanzado en la equiparación de derechos entre el sistema de trabajo formal y el informal, el modelo normativo nacional sigue reproduciendo las asimetrías laborales en la jubilación. Hubo grandes cambios con las pensiones no contributivas, los mayores de 70 años, los niños con discapacidad; también con las pensiones anticipadas; y en este sentido podemos decir que la AUH también modificó la estructura de pensión en la Argentina. Las transformaciones en el sistema de seguridad social achataron la pirámide; es decir, hoy hay más personas que cobran la mínima, más gente que se ha incorporado y, a la vez, se redujo la brecha con aquellos que han contribuido en su vida laboral. De esta manera, se constituye un sistema que camina hacia la universalidad, equiparando derechos en el corto y mediano plazo, aparece el desafío de dotar de sustentabilidad a este esquema.
- Finalmente, el desafío de mayor relevancia está vinculado con los adolescentes y jóvenes; comenzando por la situación de las 900.000 personas de 16 a 24 años que no estudian ni trabajan. La transformación de esta realidad es clave no sólo para cumplir con sus derechos, sino también para definir qué país queremos para los próximos 20 años. Es por esto que me detendré con mayor detalle en este punto. La atención específica y adecuada destinada a ellos es una deuda pendiente en la mayoría de los países del mundo, sobre todo en los más pobres y con mayores índices de desigualdad. Cómo hacer para que aquellos que están fuera del sistema puedan revertir su realidad actual y construir mejores futuros, representa un gran desafío técnico y político. Cuando hablamos de jóvenes que no estudian ni trabajan nos referimos a chicos y chicas que, en plena edad de desarrollo, no hacen nada, o que entran y salen del trabajo y de la escuela con mucha frecuencia, es decir, que no logran sostenerse en el sistema laboral ni en el sistema educativo.

Si miramos de cerca el problema vinculado a la inclusión en el sistema laboral, advertimos algo complejo de modificar por su raíz cultural: los chicos no tienen problemas para aprender la tarea en sí misma sino con la rutina del mundo del trabajo; es

decir, con la continuidad de la tarea en el tiempo. El problema de los jóvenes pobres no es entender cómo hacer un trabajo, sino el hecho de ir a trabajar todos los días 8 horas. Para entenderlo y diseñar las estrategias adecuadas para cambiarlo es necesario ubicar esta problemática en el contexto histórico, y recordar que muchos de estos jóvenes no han visto ni a sus padres o madres, ni a su abuelo trabajar. En el mismo sentido, es necesaria una reforma del sistema educativo que revise los objetivos de la escuela secundaria y el nivel terciario, y los ponga en línea con los sectores productivos estratégicos, como lo hemos mencionado en otro capítulo, respecto de la necesidad de poner en marcha un cambio sustantivo en las escuelas secundarias.

El hacinamiento y las adicciones son otros dos graves problemas vinculados a esta realidad: el ciclo que suele repetirse en los grandes centros urbanos es el de un chico que comienza estando hacinado en su casa, se va a la esquina porque hay más lugar y mejores condiciones, ahí empieza a consumir porque todos lo hacen, y luego comienza a endeudarse. Y en ese momento es cuando muchas veces se le acerca una persona a ofrecerle alguna alternativa ilegal para cancelar su deuda. Este ciclo, ocurre de diversas maneras en los grandes centros urbanos en nuestro país. Ésta es la realidad en la que muchos jóvenes son víctimas y que se completa con la estigmatización por parte mayoritaria de la sociedad, muchas veces alimentada por los medios de comunicación, identificando a éstos jóvenes como los culpables de la inseguridad.

### 3. LA NUEVA ESTRUCTURA SOCIAL

No sólo se produjeron cambios en las políticas sociales, sino que también se modificó la **estructura social** en nuestro país con características bien diferenciadas a la de los '70 (una sociedad integrada y con movilidad social ascendente) y a la de los '90 (con el surgimiento de los "nuevos pobres" y la movilidad descendente).

Esta estructura social se puede ver, al menos, en base a cuatro realidades diferentes:

Por un lado, aparece el **sector de pobreza estructural**, que continúa con las mismas características conceptuales, sin cubrir sus necesidades mínimas, que está concentrado en los grandes centros urbanos y, especialmente, en el NOA, el NEA y el conurbano bonaerense. Se trata de personas que no cubren lo mínimo, tiene pobreza intergeneracional, no está incorporada al mundo del trabajo pero sí es sujeto de gran parte de las políticas sociales antes descriptas y de mejoras parciales en la infraestructura básica.

Sin duda, los sectores de pobreza estructural a inicios del 2012 son menores y se encuentran mejor que durante los años 90, aunque continúan con similares dificultades de inserción laboral. El trabajo y la educación aún no son las vías para generar una movilidad social ascendente en el sentido de inclusión en el mundo del trabajo.

Otro grupo que compone la estructura social vigente está integrado por **los sectores vulnerables**, vinculados al mundo del

trabajo informal (Argentina tiene cerca de un 35% de informalidad económica), sea por trabajo no registrado o, la mayoría, por ser cuentrapropistas (gasista, plomero, carpintero, etc.). Los sectores vulnerables claramente se auto-sostienen económicamente y viven de su propio ingreso, no tienen asistencia estatal directa aunque, en ocasiones, pueden ser beneficiados por la Asignación Universal por Hijo. Lo que marca su modo de vida es la precariedad, como primer concepto fuerte, y la falta de previsibilidad. Un docente tiene idea de lo que va a ganar durante un año, puede proyectar sus vacaciones si tiene o no ahorros. Es decir, tiene un horizonte de futuro bastante claro. Contrariamente, los sectores vulnerables no gozan de esta posibilidad de previsión. Pueden ganar más o menos, pero esa falta de previsibilidad es, en gran parte, su preocupación. También paga más impuestos y tienden a ver al Estado como generador de políticas para el sector de pobreza estructural y no para sí mismos. Estos grupos, a diferencia del fenómeno de la nueva pobreza, no están en un proceso de movilidad ascendente.

**La clase media** en Argentina se reconstruye vinculada al Estado y al mercado interno. Los docentes, los trabajadores estatales, los empleados vinculados al sector privado vuelven a formar parte de la clase media pero con algún nivel de integración y no en situación de precariedad. Asimismo, se puede observar el aumento del consumo y de la previsibilidad.

Por último, **la clase alta** continúa con sus niveles de diversificación de intereses productivos en un marco en el que la concentración económica continúa siendo el factor determinante.

En definitiva, puede decir que la Argentina está frente a una nueva estructura social. Ha resuelto problemas importantes originados o consolidados en los años '90 y ya no tiene un fenómeno generalizado de movilidad social descendente. También reconstruyó el aparato estatal; tanto en la atención para los sectores de pobreza extrema como en la consolidación para los que tienen trabajo en el sector público. Sin embargo, aún no ha logrado rehacer la idea del camino de la movilidad ascendente por medio de la educación. Este es un problema serio, porque hay un contexto de mejora económica en el que no se logra visualizar cuál es el trayecto que se debe seguir para que a nuestros hijos les vaya mejor que a nosotros. Queda claro, entonces, que los próximos años nos enfrentan al desafío de integrar y reconstruir la movilidad social ascendente.

#### 4. DIEZ DESAFÍOS PARA LOGRAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

Luego de la crisis de 2001, Argentina tuvo una década de crecimiento económico con tasas mayores al 6% anual. Sin embargo, esta situación no impactó en todos los argentinos del mismo modo y continuamos con una estructura social muy desigual y donde sólo algunos tienen oportunidades reales de mejorar su situación.

Como quedó claro, en los últimos tiempos el Estado puso en marcha políticas sociales con una orientación más amplia, como la Asignación Universal por Hijo. También se generaron algunos avances en la infraestructura básica. La educación aún



no aparece como la vía para generar una movilidad social ascendente que permita entrar en el mundo del trabajo.

De allí surgen los desafíos para esta década:

**El primer desafío** es resolver el problema de **pobreza estructural**. Lograr que todos los habitantes del país tengan servicios básicos en el hogar. Para ello, es necesario establecer una fuerte política de inversión en infraestructura, con recursos permanentes para las áreas sociales y generar políticas específicas para el NOA, NEA y los grandes centros urbanos. Eliminar la pobreza estructural, que actualmente alcanzan cerca del 22%, es la principal meta social, teniendo en cuenta el crecimiento económico y los recursos con que cuenta el Estado.

**El segundo desafío** está marcado por la necesidad de reducir el **trabajo informal** (hoy en el 34%), a partir de mejores mecanismos de regulación estatal y de la masificación del crédito para el cuentapropismo y la economía social. Mientras continuemos con un mercado de trabajo de dos velocidades (formal e informal) no habrá posibilidades de reducir las brechas sociales.

**El tercer eje** se vincula con el desafío de la inclusión de los jóvenes. Nuestro país tiene casi 1 millón de **jóvenes que ni estudian ni trabajan**, jóvenes que en muchos casos no han visto ni a su padre ni a su abuelo trabajar con continuidad. Aquí se imponen políticas muy masivas, como el Derecho al Primer Empleo y la puesta en marcha de una Red de Tutores que los acompañe tanto para lo educativo como para lo laboral.

Los contenidos en **la escuela secundaria y la calidad educativa** requieren una especial atención. Ése es **el cuarto reto social** del país de cara a esta década. El 6% del PBI como presupuesto educativo y la entrega de netbooks son un avance para los desafíos que vienen: hacen falta más escuelas secundarias e inversión, como así también equilibrar los niveles de conocimiento, de tecnología e infraestructura entre la escuela pública y la privada.

**El quinto desafío** se refiere a la reestructuración del **sistema de atención primaria de la salud**. La atención primaria atraviesa una fuerte dificultad, y es que toda la red de hospitales —muchos de los cuales tienen mejor infraestructura— está siendo utilizada por la población como atención primaria y secundaria. Esto implica que una persona, ante cualquier eventualidad, no va al centro de su barrio, sino que se dirige al Hospital. Ello provoca una sobrecarga, una saturación y colapso en la atención de pacientes.

**El sexto eje** se vincula con un fenómeno creciente y complejo: la **violencia en el hogar**. Se trata de un problema de violencia de género y, además, de una acumulación de dificultades producto del “mal vivir”. Lo que complica la vida de una persona es estar hacinado, tener problemas en el trabajo o viajar mal. Cuando se dan las tres juntas (que es la realidad de los grandes centros urbanos) aumentan los niveles de tensión, de conflicto y eso se traduce en violencia. Para ello resulta necesario generar redes locales multidisciplinarias y trabajar en conjunto con las familias y no tomar programas sueltos.

El creciente problema de las **adicciones** plantea el **séptimo desafío**. El aumento de la venta de droga en los barrios y el hecho de que los que forman parte de la distribución de droga tienen mejores ingresos que los que consiguen trabajo complica la vida de las familias en general y de los jóvenes especialmente. Además de avanzar en el combate a la venta de droga hace falta reorganizar el sistema de prevención y acompañamiento que hoy está absolutamente desfinanciado.

**El octavo eje** apunta al mejoramiento de las **condiciones de vida en los sectores más vulnerables** y menos visibles: comunidades aborígenes, personas con discapacidad y trata de personas. Junto con los programas universales tenemos el desafío de avanzar en programas específicos con impacto real sobre los que hoy tienen sus derechos vulnerados.

**El noveno desafío** radica en la **distribución territorial**. Tenemos dos tipos de desequilibrio. Uno vinculado a la concentración de ciudadanos en un espacio territorial reducido: en el área metropolitana, que representa el 1% del territorio nacional, vive casi 1/3 de la población argentina. Esto implica un importante problema económico para lograr crecimiento y también para generar políticas sociales sostenidas. El segundo tipo de desequilibrio, tiene que ver con la necesidad de pautar metas de integración social para cada región: poblar la Patagonia; generar un fondo especial para favorecer al Norte; acompañar actividades productivas estratégicas y reequilibrar la relación de Buenos Aires con el interior.

Finalmente, **el décimo punto** requiere el establecimiento de un **plan estratégico de desarrollo social** que integre las dimensiones de lo territorial (descentralizando gran parte de los recursos que hoy están concentrados), el trabajo en conjunto sobre las familias (teniendo como eje el hogar y no la diversidad de programas sueltos) y estableciendo la línea de ciudadanía, es decir marcando el conjunto de derechos que el Estado está obligado a garantizar para lograr una base de oportunidades para todos en nuestro país.

Argentina es un país con muchas capacidades, treinta años de democracia, un territorio vasto e importantes recursos naturales. El contexto internacional, más allá de los vaivenes actuales, nos da una nueva oportunidad que, si la aprovechamos bien, nos permitirá terminar esta década resolviendo el problema de la pobreza y reconstruyendo un camino de movilidad social ascendente a través de la educación y el trabajo.

## 5. HACIA UNA SEGUNDA GENERACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA

Queda claro que se han producido cambios importantes en los últimos años en Argentina y que estamos frente al desafío de construir un nuevo modelo de diseño y gestión de las políticas sociales.

También está claro que los nuevos problemas se vinculan con la inclusión laboral, la calidad educativa y la generación de oportunidades para los jóvenes. Estas cuestiones requieren de otra forma de intervención, de otra mirada que ponga el acento en el acompañamiento de las familias y otra lógica de organización de las políticas sociales.

El programa “Bolsa Familia” que lleva adelante Brasil parece un buen esquema para analizar pensando en la segunda generación de políticas sociales. El modelo Bolsa Familia supone un operador que acompaña integralmente a la familia y que, a su vez, define qué acciones hay que encarar y tiene la capacidad para poner en marcha esas acciones. Es un modelo diferente al argentino que organiza su política social en base a programas.

En Argentina cuando un asistente social detecta un conjunto de problemas en el hogar (dificultades de cada niño, los padres u otro integrante) tiene que ir a buscar cada programa para aplicar una política específica para cada uno con muchas dificultades prácticas para que efectivamente se lleven adelante las acciones. Pero no se trata sólo de un debate conceptual o de modo de gestión de las políticas sociales, se trata de revalorizar como eje central el acompañamiento a los hogares y las familias como núcleo a partir del cual se proyecta la integración social.

En definitiva, estamos ante la necesidad de avanzar en el desarrollo de una segunda generación de políticas sociales, en donde el eje no deberá estar puesto sólo en la transferencia de dinero a los sectores pobres, sino que también deberá complementarse con otro esquema de modelo educativo, la masificación del crédito, la descentralización de recursos a gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, el combate a la venta de droga en los barrios y políticas en escala para generar condiciones de primer empleo para los jóvenes.

Ya cumplimos 30 años continuos de democracia y, sin dudas, la mejor forma de fortalecerla será dando pasos sustantivos en esta línea. Es ahora el momento de hacerlo, todos tenemos que sentirnos convocados a dar vuelta la situación y a proponernos terminar esta década sin pobreza y sin desocupación. Si no lo hacemos en este ciclo que aún sigue generando crecimiento económico, ¿cuándo?