

# Propuestas para mejorar la situación social

por Daniel Arroyo

## Resumen

Las condiciones sociales en la Argentina mejoraron de manera significativa desde los años 2002-2003 y esa situación empezó a revertirse desde mediados de 2007 en adelante, como consecuencia del cambio en las condiciones internacionales, el aumento del costo de vida y de la desaceleración de las actividades productivas que habían generado empleo en los años anteriores.

Este cuadro comienza a modificarse en el último trimestre de 2009 por mejora de la situación macroeconómica, de modo que los próximos años pueden volver a mostrar mejoras de las condiciones sociales. Por ello mismo se trata de un momento interesante para abrir debates acerca de cómo generar un cambio profundo, modificar el paradigma de la política social y de cómo juntar conocimiento intelectual, con terreno y práctica cotidiana.

El debate acerca del concepto de “ciudadanía”, la aplicación de políticas universales y la masificación de instrumentos asociados al mercado de trabajo formal e informal tienen que ser parte de lo que viene y de lo que es necesario poner en marcha desde el Estado.

## Palabras clave

Políticas públicas – ciudadanía – asignaciones familiares – microcréditos

## Abstract

*The social conditions in Argentina have improved significantly since the years 2002/2003 and the situation began to reverse from mid 2007 onwards following the change in international conditions, the rising cost of living and the slowdown of production activities that had generated employment in previous years.*

*This picture begins to change in the last quarter of 2009 by improving the macroeconomic situation, so that the coming years may return to show improvement of social conditions. Therefore it is an exciting time for open discussions about how to generate a profound change, change the paradigm of social policy and intellectual knowledge of how to put together with ground and everyday practice.*

*The debate about the concept of “citizenship”, the implementation of universal policies and the spread of market instruments associated with formal and informal work must be part of what comes and what is necessary to implement the state.*

## Keywords

*Public policy – citizenship – family allowances – microcredit*

Para analizar la situación social de nuestro país es necesario partir de la idea de que las condiciones sociales en la Argentina mejoraron de manera significativa desde los años 2002-2003 y que esa situación empezó a revertirse desde mediados de 2007 en adelante como consecuencia del cambio en las condiciones internacionales, el aumento del costo de vida y de la desaceleración de las actividades productivas que habían generado empleo en los años anteriores. Este cuadro comienza a modificarse en el último trimestre de 2009 por mejora de la situación macroeconómica, de modo que los próximos años pueden volver a mostrar mejoras de las condiciones sociales.

Por ello mismo se trata de un momento interesante para abrir debates acerca de cómo generar un cambio profundo, modificar el paradigma de la política social y de cómo juntar conocimiento intelectual, con terreno y práctica cotidiana.

La década del '90 trajo consigo la idea de la “focalización”. Se apuntó a desarrollar una política social que identificara a los grupos vulnerables la sociedad y a los que debían aplicarse programas específicos sobre la base de que la economía iba a hacer el resto. La política social era de

## Daniel Arroyo

arroyodf@gmail.com

Licenciado en Ciencia Política. Ex Viceministro de Desarrollo Social de la Nación y ex Ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

carácter claramente compensatoria y operaba casi como “efecto ambulancia” recogiendo a los caídos por la aplicación de los programas de ajuste estructural.

Los años siguientes trajeron consigo el impulso de otras ideas, vinculadas a la intención de “masificar” las políticas sociales sobre la certeza de que el derrame no existía y que debían encararse programas amplios que cubrieran tanto los temas vinculados con el empleo formal e informal, la atención de las cuestiones alimentarias, la promoción de la familia, el microcrédito y la economía social y la inclusión de los jóvenes y adolescentes. Se trató, claramente, de un avance respecto de lo anterior en la medida en que no se siguió esperando un derrame que nunca sucedía, sino que se apuntó a articular grandes programas y a incluir dentro de lo social cuestiones que antes no estaban allí como el desarrollo productivo, el empleo, la promoción del desarrollo local y el consumo, entre otras.

El nuevo contexto general nos obliga a repensar y a superar estas ideas. Se trata de un momento en el que el debate acerca del concepto de “ciudadanía”, la aplicación de políticas universales y la masificación de instrumentos asociados al mercado de trabajo formal e informal tienen que ser parte de lo que viene y de lo que es necesario poner en marcha desde el Estado.

El cuadro de situación actual marca que **los problemas sociales en la Argentina** de fines de la primera década del siglo XXI son diversos, pero **se concentran en cuatro**:

1. la pobreza estructural que representa al 10% de la población que no cubre las necesidades mínimas nutricionales, de servicios básicos o de vivienda;
2. La precarización laboral que refie-

re al 40% del sector informal de la economía (trabajo no registrado o cuentapropistas) que se encuentra en situación vulnerable;

3. la desigualdad que ha transformado a la Argentina de un país bien parejo (en la década del '70 la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre era de 7 a 1) a un país con fuertes contrastes y la sensación para muchas personas de la “ñata contra el vidrio” (la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre se fue a 44 a 1 en el año 2001 y hoy es de 31 a 1) y,
4. por último, la inclusión del sector que está claramente peor que el resto y que son los 900 mil jóvenes que no estudian ni trabajan.

La evolución de la pobreza en nuestro país se encuentra vinculada directamente con el costo de vida y, especialmente el de la canasta básica de alimentos, y con las actividades económicas que incorporan a los sectores con baja calificación laboral, especialmente la construcción, la industria textil, el calzado, la metalmecánica, las curtiembres y los frigoríficos que, desde 2007 en adelante, están en proceso de estancamiento.

Sobre este diagnóstico parece necesario encarar un **conjunto de políticas** públicas en los próximos años que, al menos, contengan cinco aspectos:

- A. **Un programa progresivo de universalización de las asignaciones familiares** (que ya ha comenzado a ponerse en marcha en diciembre de 2009) que extienda el salario familiar a los 5 millones de niños y jóvenes que hoy no acceden porque sus padres no están en el trabajo formal. Se trata de ir, por etapas, hacia un plan con un costo presupuestario de cerca de diez mil millones que

equipararía condiciones y crearía un nuevo derecho.

- B. **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.

- C. **La masificación de los sistemas de microcréditos existentes**, para que logren llegar a los casi cuatro millones de cuentapropistas que tienen tecnología atrasada y, por tanto, interactúan mal con el mercado.

- D. **Un “plan Marshall”** con apoyo económico **para rescatar a los jóvenes que están fuera del mercado** y tienen dificultades de adicciones y hacinamiento. La clave aquí es generar una red de tutores creíbles para los jóvenes.

- E. **Una paulatina reforma de las áreas sociales estatales** que permita poner en marcha políticas públicas en tiempo real, achicando la distancia entre los diseños y las acciones.

Se trata de ideas para debatir que podrían dar lugar a políticas públicas que se pongan en marcha en el corto plazo, en un contexto social que aparece como crítico para los próximos años.

- A. **El punto referido a las asignaciones familiares es el que refleja el mayor nivel de desigualdad** hoy en nuestro país en la medida en que sólo lo cobran las personas que tienen trabajo registrado; esto es, sólo el 60% de los que trabajan. Es decir, ha quedado como un derecho inverso en la medida en que lo cobran los que están mejor y no el resto. Cobra asignación por hijo la persona que tiene trabajo estable y no la empleada doméstica, el que hace “changas” o el que trabaja en el sector informal.

El modelo remite a una lógica del

sistema de protección social que apunta a que todos los servicios (obra social, asignación familiar, beneficios sindicales y previsionales, entre otros) pasen por el trabajo registrado. Cuando este sistema se puso en marcha tenía una lógica, debido a que la Argentina tenía sólo un 3% de desempleo y todo apuntaba a que se extendiera el trabajo formal. Sin embargo, no fue esa la evolución del mercado laboral en nuestro país y por ello hoy nos quedó sin servicios sociales la población más pobre. Universalizar las asignaciones familiares no sólo es un cambio de concepto en la política social, sino que implica también una transferencia de recursos hacia los sectores de menores ingresos. Es una forma de cumplir con un derecho (que hoy sólo tienen los que están mejor) y, también, promover la economía local en la medida en que las personas gastan sus ingresos en los comercios cercanos a su zona y generan un movimiento económico positivo para el barrio. La idea de que lo social y lo económico van de la mano se plasma en este sistema de extensión de las asignaciones familiares: se extiende un derecho vinculado con la niñez y se fomenta el consumo.

La experiencia llevada adelante en estos últimos meses por el Gobierno Nacional va en la dirección correcta en la medida en que apunta a establecer un nuevo piso de ciudadanía. El desafío más grande aquí es, luego de haber cruzado todas las bases de datos y reorganizado los programas de ingreso, ir a buscar a la población “que no se mueve”. A aquéllos que no aparecen en las bases de datos y que sólo se los puede identificar a través de las escuelas (especialmente en marzo, cuando comienzan las clases), en los centros de salud y

a partir de la red de organizaciones sociales y comedores comunitarios que existen en nuestro país. Cuánto se pueda avanzar sobre este sector en los próximos meses va a determinar el nivel de “universalidad” del programa de asignación por hijo y, sobre todo, va a marcar cuál es el nivel de ingreso base que tienen las familias pobres en la Argentina.

**B. La situación de la escuela secundaria o del nivel medio también es un punto que parece necesario de ser revisado.** Cierta flexibilidad del sistema podría permitir incorporar a jóvenes que hoy se encuentran fuera del esquema educativo. Si un joven de quince años que ha salido del sistema educativo vuelve a cursar con chicos de once en la misma aula, la situación se torna inviable para los chicos y para el mismo docente y termina inexorablemente en un nuevo abandono.

Muchos especialistas hoy en la Argentina debaten cómo generar esta modificación que, desde el punto de vista social, parece muy necesaria y urgente para evitar un círculo en donde los jóvenes vuelven en marzo a la escuela y antes de las vacaciones de invierno terminan saliendo otra vez. Reconocer saberes previos y dar oportunidades más adaptables a cada realidad para terminar el nivel medio parece una cuestión fundamental para lograr que los jóvenes tengan más oportunidades en el mercado laboral. En los últimos años ha habido avances en la vuelta de la escuela técnica y el desafío ahora parece ser cómo flexibilizar la educación media sin perder nivel pedagógico, pero poniendo el acento en la posibilidad de armar programas específicos para las distintas realidades.

**C. En lo referido al microcrédito, parece necesario ver cómo se puede dar un salto de muchas y buenas experiencias** que se han desarrollado en los últimos años a una escala que de cuenta de los casi 4 millones de cuentapropistas que trabajan con tecnología retrasada en nuestro país y que son pobres porque no alcanzan los ingresos mínimos.

La pobreza en la Argentina está muy vinculada a la tecnología inadecuada. Esto es: un carpintero que no accede a una sierra circular y que por tanto no hace muebles a medida y pierde oportunidades de mercado o un mecánico de autos que como nadie le da crédito para una computadora no atiende los autos con motores a inyección. Lo mismo sucede con una señora que cose ropa en su casa y que a falta de mejores máquinas no logra romper el círculo de la pobreza.

La masificación de los sistemas de microcréditos y el debate acerca de cuál es el rol del sector financiero aquí parece fundamental para reducir los niveles de vulnerabilidad social. Los avances en los últimos años han sido realmente importantes tanto del sector financiero como de las áreas sociales, pero resulta importante establecer mecanismos para masificar el crédito a los que no tienen garantías y, junto con ellos, encarar una red de seguimiento que acompañe a los pequeños emprendedores.

El problema del desempleo no sólo se mejora con microcrédito, sino también con un mecanismo de acompañamiento y capacitación laboral. En este aspecto también ha habido avances importantes. Lo que viene es el debate acerca de cuáles son los sectores estratégicos en los que habría que generar mecanismos

de incentivos para que los sectores de baja calificación consigan trabajo. Son muchos los sectores productivos que mejoran el PBI en nuestro país, pero son pocos los que llegan hasta la punta de la cadena, es decir, los que incorporan a los jóvenes que no tienen secundaria completa. La construcción, el textil, la metalmecánica, el calzado, las curtiembres, los frigoríficos generan movimiento y permiten incluir a estos sectores. De allí la necesidad de que, junto con la masificación del microcrédito, se generen mecanismos de incentivos para el desarrollo de estas actividades.

#### **D. La inclusión de los jóvenes es donde parece encontrarse uno de los desafíos más complejos.**

Cuando se habla de jóvenes que no estudian ni trabajan, se refiere a jóvenes que directamente no hacen nada, o que entran y salen del trabajo y de la escuela con mucha frecuencia, es decir, no logran sostenerse ni en el sistema laboral ni en el sistema educativo.

En lo referido al sistema laboral, el problema de los jóvenes no se vincula con el aprendizaje de la tarea sino con darle continuidad a la misma. El problema de los jóvenes pobres no es entender qué hay que hacer en el trabajo, sino ir a trabajar todos los días ocho horas, en un esquema en el que muchos no han visto trabajar ni a su padre ni a su abuelo.

Este problema también se cruza con el de las adicciones y el hacinamiento: el ciclo en los grandes centros urbanos es el de un joven que comienza estando hacinado en la casa, por ello se va a la esquina –porque hay más lugar y mejores condiciones–, en la esquina empieza a consumir porque todos consumen y así empieza a endeudarse. Rápidamente ese joven no sólo tiene un problema de salud y de adicción,

sino que también tiene un problema económico que hace que alguien se le acerque para ofrecerle cualquier cosa a cambio de cancelar esa deuda. El ciclo hacinamiento – consumo – endeudamiento se completa con la posterior estigmatización que hace gran parte de la sociedad, marcando a ese joven como el culpable de la inseguridad. A ello debería agregarse el alto porcentaje de embarazo adolescente que reproduce nuevamente el esquema de hacinamiento y vuelve a complicar las cosas.

Esta descripción lleva a la necesidad de hacer un gran acuerdo social que ponga el acento en la inclusión de los jóvenes y que –además de incluir mucho de lo que ya se está llevando adelante en el país con programas de becas y apoyo económico para los jóvenes– incorpore también una red de tutores.

Los jóvenes sólo creen en los que ven cotidianamente y no respetan tanto a las instituciones como a algunas personas específicas: alguna maestra que tiene buena onda, algún pibe de la esquina, algún referente vecinal, algún técnico de club de barrio. Se trata de potenciar una red de tutores creíbles para los jóvenes a los que sientan que no tienen que fallarles, y que puedan ayudarlos a sostenerse en su tarea laboral o en la escuela. La idea de un “plan Marshall” es la idea de masificar y llegar a 900.000 jóvenes con distintos tipos de apoyos y con una red de tutores cuya tarea sea acompañarlos cuando se caen. La tarea del tutor se vincula con golpearle la puerta al joven que no va a trabajar o a la escuela hace tres días y plantearle la idea o necesidad de “rescatarse y ponerse las pilas”. El concepto de que los jóvenes son el futuro es un buen concepto, en la medida en que podamos encarar acciones en el presente que realmente tengan impacto sobre la vida cotidiana de los jóvenes.

#### **E. Por último, parece necesaria una adecuación administrativa de las áreas sociales a los tiempos de las necesidades de las personas más pobres.**

La Argentina tiene muy buenos recursos humanos y mucha gente calificada para el diseño de políticas sociales. No van de la mano con ello los tiempos administrativos y burocráticos del Estado, que con lógica para fomentar el control hacen que la puesta en marcha de las acciones sea muy lenta y por tanto muchas veces genere frustración en los que presentan sus proyectos o propuestas. Parece necesario aquí entender que las áreas sociales en el siglo XXI requieren de una dinámica y una velocidad diferentes a las de otros momentos, por la escala de problemas a atender y por las nuevas demandas que surgen de la población. En ese sentido, así como parece necesario consolidar el cambio en el sistema de asignaciones familiares, modificar el nivel medio educativo, extender el esquema de microcrédito y capacitación laboral y masificar para jóvenes, también resulta imperioso adecuar el aparato estatal a estos esquemas.

Se trata de ideas y de propuestas en el área social, entendiendo la complejidad de cualquier tipo de puesta en marcha de política pública con la intención de aportar a un debate que debería determinar cómo van a vivir nuestros hijos en los próximos años.

**A estos cinco ejes** sobre cómo mejorar la situación social **habría que incorporar dos cuestiones estructurales** que van más allá de las temáticas sociales, pero que tienen un fuerte impacto sobre la vida cotidiana: por un lado, la cuestión de la fragmentación territorial y la situación en los grandes centros urbanos y, por el otro, los problemas de ingobernabilidad cotidianos.

- En los últimos años se ha acentuado un proceso de fragmentación territorial, diferenciando mucho la situación de las regiones (son distintas y hasta contradictorias las realidades del NOA y el NEA comparadas con las del Centro o de Cuyo) y se han desenganchado las problemáticas del ámbito rural respecto de las del ámbito urbano. Pero resulta claro que los problemas sociales en los grandes centros urbanos han cobrado características y demandas muy diferenciadas de las del resto. La pobreza en los grandes centros urbanos (conurbano bonaerense, Rosario, Córdoba, Mendoza, etcétera) se vincula con hacinamiento, violencia, informalidad económica y tensión cotidiana. El ámbito de intervención de la política social se cruza permanentemente con los ámbitos de la acción policial, los de la justicia y los de las múltiples intervenciones de organizaciones sociales. Los grandes centros urbanos son un mundo absolutamente diferente del resto como problema para la política social y es en donde se concentra la gran mayoría de los pobres de la Argentina. Establecer miradas específicas sobre estas realidades, integrando las dimensiones de atención social, infraestructura básica, intervención policial, mercado informal de trabajo y poder judicial es una de las tareas pendientes que tiene la política social y que los funcionarios estatales están imposibilitados de problematizar, por tener que dar cada uno respuestas urgentes en su ámbito específico.
- Los problemas de ingobernabilidad de los últimos tiempos no han

estado vinculados a la alteración del sistema democrático, sino a las tensiones derivadas de la violencia social, los conflictos callejeros y al debate acerca del rol de los movimientos sociales. Da la impresión de que hay una brecha para avanzar en temas vinculados a la gobernabilidad, no estrictamente en lo asociado al análisis de la calidad de las instituciones democráticas. No se trata ya solamente de la evaluación acerca del equilibrio de poderes, la consolidación del sistema de partidos o de reformas institucionales, sino que aquí es necesario incorporar dimensiones como el tipo demandas sociales, la tensión entre los movimientos sociales y el mundo de los sindicalizados, la fragmentación de la propia representación sindical que genera permanentes conflictos en torno a la representación de los propios trabajadores formales, entre otras.

Estos parecen ser algunos de los ejes sobre los que avanzar en los próximos tiempos. La Argentina es un país que tiene todo: recursos naturales, recursos humanos, territorio, una sociedad relativamente integrada y mucho porvenir. En función de lo que hagamos en los años que siguen vamos a poder construirla de cara al bicentenario y a un contexto internacional que parece darnos, otra vez, una nueva oportunidad.