



---

## Foro sobre Integración Regional y Agenda Social

12 y 13 de noviembre de 2003  
Auditorio Raúl Prebisch  
BID-INTAL  
Esmeralda, 130 Piso 16  
Buenos Aires

*Asociación Argentina de Políticas Sociales - AAPS*  
*Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – BID-INTAL*  
*Fundação Alexandre Gusmão – FUNAG / Ministério das Relações Exteriores de Brasil – MRE*  
*Fundación Centro de Estudios Brasileiros – FUNCEB*

---

**- 12 de Noviembre -**

**Jornada sobre Políticas Sociales en el MERCOSUR**

**- 13 de Noviembre -**

**Seminario Brasil – Argentina: La visión del Otro.  
“Sobre la Cuestión Social”**

# **CUESTION SOCIAL, RESPUESTAS Y DETERMINANTES SOCIO-POLITICOS**

## **El Caso Argentino<sup>1</sup>**

**Ernesto Aldo Isuani**  
**Buenos Aires, noviembre de 2003**

### **1. Introducción**

Las próximas páginas estarán dedicadas a examinar en el caso argentino, tres temas íntimamente relacionados en el campo de la política pública denominada social.

El primero de ellos es una caracterización de la denominada nueva cuestión social y su relación con la estructura del gasto público social. Se parte del concepto que la nueva cuestión social es el fenómeno de la exclusión social que sintetiza dos componentes: ausencia o severa limitación de ingresos para cubrir necesidades humanas por un lado y falta de inserción social en sociedades estructuradas sobre la relación salarial por el otro. Para el tratamiento de este tema se aportará información sobre la situación general del mercado de trabajo, observando en especial la desocupación, subocupación y precarización laboral, y también el nivel alcanzado por la pobreza y la desigualdad distributiva. Después de esta descripción se presentará la estructura del gasto público social actual mostrando que posee un diseño para una sociedad de pleno empleo ya inexistente y por lo tanto resulta inadecuado para una etapa de alta exclusión.

Un segundo apartado será dedicado a examinar las políticas utilizadas en los últimos tiempos para dar respuesta al nuevo escenario social. Aquí se hará referencia a las denominadas políticas contra la pobreza que prevalecieron durante los noventa y se realizará una crítica a su concepción e implementación. De la misma manera se presentará sucintamente el debate sobre las políticas de ingreso social y se argumentará sobre su mayor impacto para enfrentar la exclusión social.

En relación al tercer tema, presentaré un análisis de los determinantes sociales y políticos que dificultan la adopción de políticas de ingreso social basadas en conceptos de ciudadanía. Aquí, y luego de identificar los criterios sobre los que históricamente se han estructurado las políticas sociales, intentaré mostrar la preeminencia de los enfoques benéfico-asistenciales y corporativos sobre los que hacen énfasis en la ciudadanía. Por último relacionaré este hecho con la estructura fragmentaria de la sociedad argentina y la debilidad de las fuerzas políticas y sociales para plasmar desde el Estado, propuestas centradas en la noción de bienestar colectivo.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado al Seminario “Brasil-Argentina: la Visión del Otro – Sobre la Cuestión Social”, Buenos Aires, 13 de Noviembre de 2003

## 2. Las Características de la Nueva Cuestión Social y el Gasto Público Social<sup>2</sup>

La “Nueva Cuestión Social” es el fenómeno de la **exclusión social** que se expresa fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, o el fin de la promesa keynesiana de que en algún punto en el futuro todos seríamos asalariados del sector formal de la economía y protegidos por la seguridad social. Y aunque en buena parte de nuestros países, una sociedad de asalariados socialmente protegidos no era precisamente una realidad próxima a ser conquistada, el proceso general observado en la segunda mitad del siglo XX marchaba en esa dirección: crecía paulatinamente la proporción de trabajadores en el mercado de trabajo formal y cubiertos por la seguridad social.

La reversión no coyuntural de esta tendencia desde fines del siglo pasado se expresa hoy en alto desempleo y subempleo por un lado y precarización laboral por el otro. Pero también en el aumento de la pobreza y en una mayor regresividad en la distribución del ingreso.

La evolución de la tasa de desempleo argentino muestra un constante aumento durante los noventa: si se toma el inicio de la década, la marca estaba en el 8,6% para llegar a un pico del 18,4% en 1995; a partir de allí, mostró una tendencia descendente para estacionarse por encima del 12% a fines de 1998. Pero en 1999, la tasa de desocupación experimentó un nuevo salto (14,5%) y luego alcanzó el 17,9% en octubre de 2002. Esto quiere decir que, en este año, el número de desempleados alcanzaba a 3 millones de personas aproximadamente.

También la subocupación poseía valores de un dígito a comienzos de los noventa (alrededor de 8% entre 1991 y 1993). A partir de allí salta al 12% hasta 1997 y desde esta fecha hasta el 2000 alcanza niveles en torno del 15%. En octubre de 2002 llega a la marca de 20%. En otros términos, el proceso de transformación social exclusionario argentino llevó a la condición de desocupado o subocupado a casi 40% de la fuerza de trabajo.

El empleo no registrado, otra distorsión del mercado laboral local, constituye una expresión de la precarización a la que se vio sometido el mercado laboral. Dicho fenómeno se mantuvo elevado desde mediados de los noventa. Tomando información sobre el área del Gran Buenos Aires, el empleo no registrado aumentó desde el 32,3% en 1995 al 38,4% en 1999 y experimentó en el 2002 el record de 44,3%

Respecto de los hogares bajo la línea de pobreza, en 1994 los hogares pobres representaban el 12,7%; a partir de allí, aumentaron en forma incesante hasta alcanzar el 21,4% en el 2000. La debacle vino posteriormente ya que el crecimiento de los hogares en pobreza se incrementó dramáticamente para llegar a 48% en octubre de 2002. Pero como los hogares de los pobres poseen un promedio de niños y jóvenes mayor que los no pobres, la cantidad de personas en situación de pobreza es notablemente superior a la

---

<sup>2</sup> La información presentada sobre situación social argentina en este apartado puede encontrarse en MDSyMA (2000) y en [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar).

de los hogares en igual situación. Así, el porcentaje de personas pobres alcanzaba en este último año a casi el 60% de las personas.

Es importante señalar algunas características del fenómeno de la pobreza en Argentina: durante la década del ochenta su crecimiento se debió exclusivamente a la erosión que la inflación provocó sobre los ingresos. En los noventa en cambio aumenta la pobreza en un momento de inflación insignificante; de esta manera, con estabilidad monetaria, la pobreza fue fundamentalmente un derivado de la desocupación. La descomunal dimensión de la pobreza en el periodo posterior a la crisis y salida de la Convertibilidad es el resultado de la combinación de desempleo con inflación.

Por otra parte, y también durante la década pasada, al núcleo duro de pobreza integrado por el número de personas que vivían en condiciones de precariedad tanto en el medio rural como en el urbano, se le anexó un nuevo núcleo de pobreza característico del medio urbano. Se trata de sectores pertenecientes a las clases medias que han ido agravando paulatinamente sus condiciones de reproducción cotidiana, tanto simbólica como materialmente, al perder su derecho al trabajo o al tornarse éste precario. El nuevo núcleo al que pertenecen los denominados “nuevos pobres” no se concentra en zonas específicamente localizables en el entorno del casco de las ciudades, sino que se distribuye en forma dispar dentro de las áreas metropolitanas.

Finalmente, la crecientemente desigual distribución del ingreso fue otra característica central de la última década. En otros términos, el 20% de la población con ingresos superiores pasó de obtener el 50,7% del ingreso nacional en 1990, a apropiarse del 54,7% a fines del siglo; por su parte, el 20% de la población con ingresos inferiores descendió del 4,7% al 3,8%, en el mismo período. También la brecha de desigualdad entre el 20% más rico y el 20% más pobre experimentó una expansión. En 1990, los primeros ganaban en promedio 10.8 veces más que los más pobres, mientras que esta razón saltaba al 14.3 en 1998.

La Nueva Cuestión Social esquemáticamente descrita anteriormente es fruto de una nueva etapa denominada **neoliberal**, por las similitudes que guarda con aquella etapa liberal del siglo XIX y principios del XX: como en aquella época, el Estado del neoliberalismo se retrae de la acción económica y social que había desplegado durante el keynesianismo; también como en aquella época liberal aparece ahora el desempleo y el temor al desempleo como rasgos sociales fundamentales abandonándose el mundo del pleno empleo keynesiano. Por último y también como en la etapa liberal la preocupación en el terreno distributivo es menos la universalidad de los servicios basados en la noción de ciudadanía propia del esquema beveridgeano-keynesiano, reapareciendo la preocupación liberal por la problemática de la pobreza.

Pero una diferencia crucial entre los contextos de ambas etapas liberales tiene que ver con la dinámica de un mercado de trabajo que demanda conocimientos y credenciales elevadas. Esto pone en cuestión la idea de ejército de reserva vigente en los siglos XIX y XX ya que este mecanismo implica intercambiabilidad entre trabajadores; esto es, supone que quienes están insertos en el proceso productivo tiene capacidades similares a quienes están fuera de él y éste no parece ser el caso hoy: un sector creciente comienza a quedar fuera de la promesa keynesiana a la que aludimos anteriormente. En la nueva

etapa sucede también que el crecimiento económico, otrora antídoto contra el desempleo, se asocia muy débil y hasta negativamente con la creación de nuevos puestos de trabajo. Esta situación es la que modifica sustancialmente la vigencia de un ejército de reserva y provoca el surgimiento de la más maltusiana noción de población excedente. (Isuani 1998)

Por último, en aquellos hogares donde se registró la pérdida del puesto de trabajo del principal sostén económico del núcleo familiar, se ocasionaron dificultades no solo para la reproducción de su vida cotidiana sino también ruptura del sentimiento de pertenencia a la sociedad. De esta manera, el proceso de exclusión social por el que atravesaron estos hogares no quedó reducido solo a la faz económica, a necesidades insatisfechas y a la ausencia de ingreso, sino a una situación más compleja, abarcando la pérdida en otras dimensiones tales como derechos a la educación, la salud y la participación política y cultural, entre otras.

Entre quienes cayeron en el abismo del desempleo prolongado surge la pérdida de autoestima y el devastador efecto de la ausencia de ingresos y ahorros sobre el grupo familiar provoca que el maltrato, el alcoholismo, la adicción y hasta el suicidio comiencen a ser hechos de extensión significativa. Pero además la falta de empleo o ingresos terminó actuando como detonante de una fuerte expansión del delito y la violencia. Lo que no podía ser obtenido por el trabajo, comenzó a ser conseguido en forma desconocida en el pasado por la fuerza y esto modificó sustancialmente la forma de convivencia en las grandes ciudades. Los espacios públicos de las ciudades comenzaron a despoblarse en horarios tempranos y los actos de violencia comenzaron a multiplicarse aún de día. La evolución hacia formas delictivas más violentas también es característica de los nuevos tiempos.

La estructura del gasto público social en Argentina no ha tomado prácticamente nota de la monumental transformación que experimentó la sociedad. Es decir, continúa estructurado para una sociedad salarial de pleno empleo con una elevada proporción del gasto para una cada vez más pequeña fracción de trabajadores del sector formal.

En la Argentina, el gasto público<sup>3</sup> entre 1993 y 2001 osciló entre el 32 y el 36% del PBI experimentando una caída al 29% en el crítico año de 2002. En aquel periodo el gasto público social se situó en el orden del 20% del PBI llegando a un punto máximo del 22% del PBI en 2001 y también teniendo una fuerte caída a 19,5% en el 2002. De esta manera el gasto público social representa una gran proporción del gasto público total ya que casi dos tercios del gasto público es gasto social, mientras que en 1980 representaba sólo la mitad. En la actualidad y en términos monetarios, el gasto social alcanza el orden de los \$60.000 millones.

La política social argentina experimentó una intensa descentralización en el último cuarto de siglo. Por tal motivo los sistemas de prestación de servicios de salud, educación y vivienda descansan hoy básicamente en las administraciones provinciales. El gobierno central gerencia el sistema nacional de jubilaciones y pensiones, el Instituto

---

<sup>3</sup> La información sobre gasto público y gasto social, puede ser encontrada en Banco Mundial (2003)

Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y un conjunto de programas focalizados destinados a sectores pobres.

El gasto previsional, en manos fundamentalmente del gobierno central, es el componente más significativo ya que alcanzaba en 2001 al 8,2% del PBI. En manos de las provincias (pero en este caso incluyendo el INSSJP), el gasto en salud equivalía en 2001 a 5,1% del PBI y el gasto educativo a 5,2% del PBI. El resto del gasto social (alrededor de 4% del PBI) era asignado a las demás finalidades sociales: agua y saneamiento, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, trabajo y otros servicios urbanos.

Una pequeña fracción del gasto social del gobierno nacional se asigna a los programas focalizados o de combate a la pobreza. Estamos hablando de programas que en el año 2001 alcanzaban un presupuesto total de 4.500 millones de pesos o el 1,5% del PBI. Esta porción del gasto social representaba solo un 15% del gasto social de la Administración Nacional y se distribuía en los últimos años a través de programas dispersos en toda la estructura del gobierno nacional. Por ejemplo, en 1999, existían en el gobierno nacional 71 programas de esta naturaleza: 6 programas de alimentación y nutrición, 3 de educación, 16 de integración social y desarrollo comunitario, 9 de vivienda e infraestructura, 29 de empleo y desarrollo productivo, 5 de salud y 3 de subsidios personales e institucionales. A esta, fragmentación se debe adicionar una infinidad de programas provinciales y municipales que además potenciaban la superposición de esfuerzos.

En síntesis, el alto porcentaje que ocupa el gasto previsional se relaciona con un tipo de sociedad de pleno empleo donde las personas económicamente activas se ganaban el sustento a través de su inserción en el mercado de trabajo. De esta manera, el grueso del gasto público social se deriva a aquellos que se retiran del mercado laboral en la forma de jubilaciones y pensiones. Pero esta estructura del gasto no contempla una sociedad con fuertes y estructurales problemas de desempleo y subempleo que afecta a los trabajadores, en especial a los jóvenes. De hecho es insignificante como porción del gasto social, la asignación de recursos para confrontar el desempleo. Continúa en vigencia un seguro de desempleo para trabajadores formales que no llega a cubrir un 10% de los desempleados. El programa de Jefes y Jefas de Hogar lanzado en 2002, cubriendo alrededor de dos millones de personas y utilizando cerca del 1% del PBI, es el primer esfuerzo masivo para responder a los dramáticos niveles del desempleo argentino, mas allá de serios problemas de implementación

### **3. La Lucha contra la Pobreza y las Políticas de Ingreso Social**

La focalización de las políticas sociales hacia los sectores pobres, fue junto a la descentralización y la privatización, una de las estrategias centrales promovidas especialmente por los organismos de crédito multilaterales en la región, en el intento de reorientar el gasto social. De esta manera, la lucha contra la pobreza se convirtió en la “causa social” de los noventa. ¿Pero cual es el concepto de pobreza predominantemente utilizado por quienes proponen esta cruzada?

Entre las diversas concepciones de pobreza (Sen 1992) existe una que se ha impuesto en la mayoría de las comparaciones témporo-espaciales; se trata del denominado enfoque biológico por estar fuertemente inspirado en la noción de sobrevivencia, colocando al hambre como indicador central.

El concepto biológico de pobreza apunta a identificar quienes en una sociedad no alcanzan a disponer de un conjunto mínimo de insumos calórico/proteicos definidos como necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento del organismo humano. Aquellos que no logran este mínimo se encuentran en una situación de pobreza absoluta o indigencia, fenómeno asociado a la debilidad física, el subdesarrollo mental, la corta esperanza de vida.

El concepto biológico se extendió, no obstante, para incorporar bienes y servicios que sumados a una alimentación mínima, permiten responder a otras necesidades básicas: abrigo, movilidad, energía, entre otros. Esta dimensión del concepto es relativa ya que depende del nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad. Como en el caso de la pobreza absoluta, su dimensión relativa intenta identificar a quienes no alcanzan el consumo de ciertos bienes básicos no alimentarios.

Hasta aquí los aspectos conceptuales centrales, pero es necesario ahora hacer algunas aclaraciones sobre aspectos prácticos en la operacionalización del concepto biológico de pobreza.

Cuando llega el momento de medir su nivel de incidencia, se abren dos vías: la determinación de carencias de consumo a través de la identificación de los bienes y servicios a los que acceden las personas o bien a través de un camino indirecto; esto es conocer el ingreso que estas perciben y su relación con el valor monetario de aquella canasta de bienes y servicios que se ha convenido determina la pertenencia o no al mundo de la pobreza.

El primer camino plantea serios problemas de medición: si bien no es excesivamente complicado determinar los requisitos calórico-proteicos necesarios para la sobrevivencia o definir una canasta de alimentos específicos para satisfacer dichos requisitos, es extremadamente difícil y costoso medir el acceso al consumo alimentario de personas y familias: supone la elaboración y aplicación de encuestas complejas, tiempo considerable de observación e “invasión de la privacidad”. Más complicado aún es definir los umbrales mínimos de los consumos no alimentarios ¿cuáles son los parámetros sobre utilización de vestimenta, uso de energía o movilidad?. De hecho, la definición de umbrales mínimos exige una dosis no despreciable de arbitrariedad. Por esta razón dichos consumos terminan generalmente definiéndose como un porcentaje del consumo total.

El concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) intenta constituir una herramienta relativamente sencilla para capturar acceso a bienes y servicios pero utiliza un conjunto muy limitado de indicadores obtenidos a partir de datos censales: nivel educativo, acceso a dispositivos de saneamiento y características de la vivienda. Entre lo que mide y lo que pretende medir existe una brecha considerable.

La dificultad y el costo de medir consumos en forma sistemática ha empujado al uso del **ingreso** o de la **línea de pobreza** como método indirecto sobre el supuesto de que el ingreso disponible se trasladará al consumo de la canasta básica. A diferencia de la medición del consumo, la del ingreso resulta más simple pero de modo alguno libre de problemas, que paso a puntualizar.

Una persona que posee el ingreso suficiente para traspasar el umbral monetario de la pobreza, pero vive hacinado con su familia en un tugurio, sus hijos han desertado de la escuela, no posee acceso a servicios de salud, o lleva ya un largo tiempo en trabajos precarios sin protección social alguna, no será considerado pobre por la medición aunque lo sea para otras conceptualizaciones de pobreza. Tampoco el concepto puede dar cuenta de la desigual situación de individuos o familias con ingresos por debajo de la línea, pero pertenecientes a habitat diferentes, con patrimonios diferentes, con conocimientos y habilidades diferentes y con acceso, o no, a servicios de salud y educación gratuitos.

Adicionalmente, el método de línea de pobreza no está en condiciones de estimar el ingreso no monetario: personas con ingreso por debajo de la línea pueden estar recibiendo ayuda en especies (alimentaria y no alimentaria) que de ser valorada monetariamente podría llevar a superar el valor de la línea e inclusive colocarlos en una mejor situación relativa que otros que están por sobre la línea pero no acceden a esa ayuda pública o privada. El concepto de pobreza por ingreso o línea de pobreza presenta además problemas de estimación ya que las personas tienden a no declarar en forma cabal sus ingresos.

También, la proporción de personas o familias debajo de la línea de pobreza en el total de la población o tasa de incidencia de la pobreza no nos dice cuan pobre son los pobres: por ejemplo, el promedio de ingresos de los pobres puede descender, sin que exista variación en esta tasa de pobreza. Esto es, no importa solo estar por debajo del consumo de una canasta o de una línea de ingreso sino también cuan por debajo de ello se está o cuan pobre son los pobres. La intensidad de la pobreza o la brecha de pobreza es más significativa que la sola proporción de pobres en la población. Sin embargo es la tasa de incidencia la que se utiliza generalizadamente en las mediciones y comparaciones, y la medida con la que suele juzgarse el éxito o fracaso de las políticas públicas sin tener en cuenta que descensos en la tasa de pobreza puede coexistir con mayor intensidad de la misma y viceversa.

Por último, el método de la línea de pobreza supone que el ingreso se dirige a la satisfacción de los considerados consumos básicos; pero debe suponer entonces una lógica de estricta racionalidad superadora de (esta definición de) pobreza por parte de los individuos y desconocer las presiones por otros consumos que el contexto social impone a las personas. Así la presión de la oferta de bienes no ligados al consumo básico (sofisticados equipos de sonido, por ejemplo) pueden afectar y de hecho afectan el consumo de otros bienes que pueden ser considerados como básicos: una vestimenta más adecuada o un mejor sistema de protección contra el frío. Así debe tenerse en cuenta que el consumo, como dije anteriormente, no solo es provocado por necesidades físicas sino también por imperativos sociales.



En conclusión, son innumerables los problemas que plantea el dominante concepto de pobreza con basamento biológico y por ello puede estar siempre sujeto a cuestionamiento (Boltvinik 1992). Pero aun suponiendo que pudieran resolverse algunos de estos problemas por vía de contar con información abundante, sistemática y confiable sobre el acceso a bienes de consumo por parte de la población, de refinar nuestros indicadores o de convencer a los pobres que consuman “lo que es correcto” para salir de su condición, existe otro serio problema a la hora de implementar políticas para enfrentarla.

Un problema principal de las políticas contra la pobreza es la dificultad que han mostrado para llegar a todos quienes están por debajo de un cierto nivel de ingreso. Y esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar quienes son los pobres. Las encuestas de hogares y los censos pueden determinar cuantos son los pobres pero no quienes son. ¿Cómo sabemos que alguien es pobre? Por el color de la tez, por las vestimentas que utiliza, por el lugar donde vive?. Como no es posible identificar con precisión los ingresos de las personas para determinar su pertenencia o no al mundo de la pobreza, el ejercicio de identificar pobres se transforma en un ejercicio totalmente discrecional que concluye la mayor parte de las veces degenerando en prácticas clientelistas. Quien entrega un servicio dice quién es el pobre y quién no lo es.

Frente al poco éxito de las políticas focalizadas para combatir la pobreza aplicadas en el terreno social durante los noventa y el crecimiento o consolidación de una situación de exclusión, aparece un debate sobre los caminos mas apropiados para enfrentarla, sintetizado en los desarrollos conceptuales elaborados por André Gorz por un lado y Pierre Rosanvallon por el otro.

Gorz (Gorz 1998) sostiene que vivimos en una sociedad esquizofrénica ya que obliga a los individuos a ingresar al mundo de trabajo para sobrevivir pero, al mismo tiempo, les niega las oportunidades de trabajo y las que existen están sometidas a una profunda precarización. Frente a esta contradicción la solución es el establecimiento de un ingreso sobre bases universales e incondicional; esto es, sin exigencia de realizar tarea alguna a cambio.

El autor parte de la crítica del trabajo en el mercado como el único de valor y critica además la noción de que el trabajo es un elemento de integración y cohesión social argumentando que este fue resistido por su actores en el periodo fordista y prefordistas y se convirtió en elemento de alienación en el toyotismo donde el trabajador virtualmente reemplaza al empresario en una búsqueda frenética de mayor productividad y calidad.

Por otra parte, Rosanvallon (Rosanvallon 1995) sostiene que el problema de la inclusión no es un problema solamente de ingresos sino que constituye un problema de “afiliación social”, de identidad social y la única forma de obtenerla es a través del trabajo. Dado que “uno también es lo que hace”, el desocupado de larga data no solamente sufre en su bolsillo sino también en su identidad. Cuando alguien dice “yo soy mecánico” o “yo soy periodista”, expresa una característica por la cual la sociedad reconoce al individuo en cuestión y él mismo se reconoce. Lo que Gorz propone, de acuerdo al razonamiento de Rosanvallon, es “asalariar la exclusión”. Se torna así necesario repensar el concepto y la

organización del trabajo de modo tal que todos tengan la posibilidad de inserción laboral.

En cuanto al planteo de Gorz, no parece haber llegado todavía la posibilidad de independizar totalmente el mercado de trabajo del ingreso y, de facto, la mayoría de las personas realizan labores que de no mediar la necesidad del ingreso probablemente no realizarían. Puesto en otros términos, solo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un ingreso. La gran mayoría comienza a “vivir” cuando termina su horario de trabajo. La humanidad parece no encontrarse aun en condiciones de liberarse del trabajo-obligación fenómeno que solo podría ser pensado para una etapa social superior quizás un tanto lejana.

Es por esta razón que una política de sostenimiento del ingreso para sectores económicamente activos (ingreso social o ciudadano) sólo puede ser pensado en una sociedad capitalista con un valor que no desestime la búsqueda de trabajo. De cualquier manera lo que se juega en este debate es si el derecho al ingreso se confronta o no con el deber de realizar un aporte socialmente determinado.

Ahora bien, las sociedades desarrolladas siguen, a pesar de las dificultades del mercado de trabajo moderno para dar cabida a todos los que pretenden ingresar en él, ilusionadas con la promesa keynesiana de “Trabajo para Todos”. Más allá del debate sobre si ello es o no viable en dichas sociedades, cuyas políticas de sostenimiento de ingreso están imbuidas del enfoque “workfare”, indudablemente la situación latinoamericana no da cabida a tamaña dosis de optimismo. La enorme porción de personas en situación de desocupación o subocupación no permite plantear como adecuada una política de ingreso que apunte centralmente a un retorno al mercado trabajo formal. Por esta razón me parece razonable desarrollar en nuestros países una estrategia que combine los enfoques de los dos autores señalados; esto es articule **un ingreso incondicional con otro condicional** (Isuani y Nieto 2002) . A continuación delinearé los trazos generales de esta estrategia<sup>4</sup>.

Con respecto al **ingreso incondicional** pienso que hay dos categorías de ciudadanos que deben tener un ingreso sin exigencias de contraprestación alguna. Ellos son los mayores que no poseen cobertura previsional y los niños cuyos padres no reciben asignaciones familiares.

Algunos sostienen que las personas mayores que no reciben un beneficio previsional se debe y justifica porque son personas que “no contribuyeron o no trabajaron”. En esta versión dichas personas integrarían una especie de grupo de **haraganes-evasores** que no tuvieron la capacidad previsional necesaria para hacer sus aportes. Esto tiene poco que ver con la realidad. Los datos de la encuesta de Desarrollo Social del año 1997<sup>5</sup> indica que una gran parte de las personas mayores no cubiertas previsionalmente trabajaron en promedio 30 años y contribuyeron en promedio 15 años. De esta manera, fue un sistema que exige como mínimo 30 años de aportes y una economía formal que no les dio

---

<sup>4</sup> Para un desarrollo en detalle de esta propuesta ver MDSyMA (2000)

<sup>5</sup> Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente “Encuesta de Desarrollo Social 1997”, Buenos Aires, 2000

chances de participar en ella, los que los llevaron a una situación de desprotección previsional. Pero además el sistema previsional argentino se financia en sus dos terceras partes, no con aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores sino con impuestos. Cerca de 500.000 mayores de 70 años no tienen hoy jubilación ni pensión, representando el 20% de la población mayor. Ahora bien, este número crecerá como resultado del menor porcentaje de trabajadores que hoy realiza contribuciones y que mañana serán jubilados. Por otra parte, prácticamente la mitad de niños menores de 14 años, no tienen asignaciones familiares por no pertenecer sus padres al mercado laboral formal. No es justificable sostener que la denominada “carga familiar” solo afecta a los trabajadores formales.

Por otra parte es posible instaurar un **ingreso condicional** dirigido a los que se encuentran en situación de desocupación y dentro de los desocupados nos parece que existen dos categorías de personas que están en situación de especial vulnerabilidad. No quiero significar que alguna categoría de desocupados esté en una situación libre de complicaciones, sino que hay que algunos que son más vulnerables que otros. Me parece que aquellos desocupados a cargo de un hogar con niños, y especialmente si son mujeres que deben asumir la jefatura familiar sin el apoyo del cónyuge o compañero, poseen una situación de vulnerabilidad mayor. Me parece además que hay un grupo en riesgo especial; este es el de los jóvenes que se encuentran desempleados y no han adquirido las competencias básicas que hoy implica una educación media completa.

Un punto central que debe rescatarse de una estrategia como la sugerida es el impacto a nivel familiar de la convergencia de ingresos incondicionales y condicionales. Como los mayores sin cobertura previsional suelen pertenecer a los sectores de menores recursos y aquellos viven con sus hijos en mayor medida que los ancianos de mayores ingresos, la extensión y por ende universalización de beneficios previsionales significa un aporte del anciano al presupuesto familiar que se complementa con el ingreso incondicional proveniente de asignaciones familiares si en dicha familia hay niños, y con el ingreso condicional del jefe de hogar que se hallaba desocupado.

Otro tema importante es entender que los programas de ingreso incondicional son transferencias monetarias que, si bien exigen un esfuerzo primero para la identificación de los beneficiarios, una vez realizada esta labor, se reducen a un giro periódico de recursos a los beneficiarios. En cambio los programas condicionales presentan una mucho mayor complejidad ya que es necesaria la organización de actividades socialmente relevantes que implican liderazgos, infraestructura, insumos, etc. Por lo tanto son programas que deben estar sujetos a un despliegue gradual en consonancia con la capacidad de gestión adecuada que exista en el territorio.

Desearía agregar unas reflexiones en relación a los programas de ingreso condicional. Todo parece indicar que la relación entre crecimiento del producto y creación de puestos de trabajo no posee la fuerza que tenía en el pasado. Si esto es efectivamente así, es extremadamente peligroso apostar exclusivamente al crecimiento económico para la generación de empleo y por lo tanto si no se replantea el concepto de trabajo no hay condiciones para resolver el problema de la falta de trabajo e ingreso, o en otros términos de la exclusión. Creo que hay que empezar a pensar en trabajos que son socialmente relevantes aunque no generen productos y servicios para el mercado. Nos

referimos a tareas que producen bienestar en la persona y en la comunidad donde estos trabajos se desarrollan.

Entonces es importante ampliar la noción de trabajo; esta se encuentra exclusivamente asociada al mercado de trabajo, a una actividad humana que encuentra una retribución en el mercado. Por lo tanto una misma actividad es considerada o no trabajo dependiendo de si genera o no un ingreso de mercado. Por ejemplo, la mujer que cuida a los hijos de otra se dice que trabaja pero si cuida los hijos propios la percepción general es que no trabaja; si el carpintero realiza tareas en una carpintería está haciendo un trabajo pero si fabrica un mueble para sí o para regalar a un familiar o amigo, esta desarrollando un “hobby”. La noción de trabajo mismo está demasiado atado a la retribución por el mercado de un esfuerzo humano.

¿Por qué no pensar la educación como trabajo? Reunir competencias básicas hoy es condición mínima para entender e insertarse en el mundo que nos toca vivir. Mas aun en una sociedad como la nuestra donde un porcentaje muy significativo no ha concluido los estudios secundarios. Ya es suficientemente claro que poseer una educación media completa equivale en el mundo actual a lo que representaba tener estudios primarios completos hace 15 o 20 años. Hoy quienes no avanzan hacia niveles universitarios como sucede en los países centrales van a tener serias dificultades de entender y participar en el mundo moderno. Entonces ¿Por qué no empezamos a pensar que estudiar pertenece a ese tipo de trabajos que son socialmente relevantes?. La dificultad de asociar estudio con trabajo deviene de una cierta noción, por supuesto retrógrada, de que existe una edad para estudiar; por lo tanto, para esta visión, un adulto que desee estudiar no merece una retribución aun cuando no posea trabajo u otros ingresos.

Los que denomino trabajos socialmente relevante son actividades que contribuyen a generar mayor capital social. Hoy internamos a los mayores en los geriátricos ¿Por qué no pensar un programa de trabajo donde formamos personas que atiendan a la persona mayor en su domicilio o en su contexto? De esta forma no los llevamos a lugares donde para mucho es el comienzo de la muerte. ¿Por qué no empezamos a pensar en los cuidadores domiciliarios de ancianos, de niños, de discapacitados? ¿Por qué no empezamos a pensar en asistentes escolares? Los maestros hoy hacen muchas tareas que inclusive no son propiamente pedagógicas.

Me parece que si se amplía la noción de trabajo a actividades que generan bienestar en la población estas tienen que ser públicamente financiadas, aun cuando algunas de ellas, como por ejemplo, el cuidador domiciliario de ancianos pueda encontrar un mercado para su trabajo.

Algunos plantean: “Preparar gente? ¿Para qué darle más educación si no va a conseguir trabajo?” Mas allá de lo reaccionario del planteo, que obviamente ignora que la educación juega un papel central en el nivel de integración social y calidad de ciudadanía en las sociedades, es posible afirmar que mayores capacidades cognitivas unidas a la elevación de la autoestima provocada por los procesos educativos son funcionales al desarrollo de actividades laborales y generación de ingresos. Pero aun cuando ello no fuera así, en todo caso más educación es siempre preferible a menos

educación aunque más no sea para posibilitar aumentos en los niveles de organización y lucha de los excluidos por sus propios derechos.

El convertirse en asalariado y protegido por las redes de la seguridad social parecía ser la promesa final del mundo keynesiano. Al esfumarse esta ilusión queda claro que un porcentaje importante de la población deberá recurrir a estrategias de cuentapropismo, asociaciones productivas informales y pequeños emprendimientos, especialmente en la esfera de los servicios. La posibilidad de avanzar en el mundo del microempresariado requiere conocimientos y habilidades que exigen mayor preparación de los individuos y los grupos y especialmente de capacidades de plantear y resolver diversos tipos de problemas en contextos diversos. Esto solo puede ser provisto por crecientes niveles educativos.

Cuales son los costos de un programa de ingresos incondicionales y condicionales como los sugeridos? Una propuesta como la enunciada en estas páginas con el propósito de enfrentar el principal problema social actual, la exclusión, puede comenzar de un piso mínimo que emplee un 6 o 7% del monto asignado al gasto social consolidado de nación, provincias y municipios. ¿Es entonces un problema de recursos? Yo creo que no. Es mas bien un problema de cabal entendimiento de la etapa histórica que estamos viviendo y de la necesaria articulación política para establecer prioridades en la escena política y llevarlas luego a la práctica.

De cualquier manera algo ya se ha avanzado en esta dirección en el país. Comienza a ser mayor el número de actores políticos y sociales que plantean la necesidad de una política de ingreso social. La Central de Trabajadores Argentinos viene planteándolo ya desde hace algún tiempo; en un mismo mes del 2001 las conducciones nacionales de la Unión Cívica Radical y del Partido Justicialista enunciaron su apoyo a propuestas de ingreso social relacionadas a alguno de los componentes que he nombrado. El ARI promueve la adopción de un ingreso ciudadano para la infancia. El gobierno de la Alianza sancionó en sus momentos finales un decreto de universalización de pensiones y asignaciones familiares que enfrentó resistencias y no fue aplicado. El gobierno del presidente Duhalde implementó un programa masivo de ingresos destinados a Jefes de Hogares. Mas allá de los diferentes niveles de compromiso que estos actores tengan con la noción de ingreso social, claramente empieza a madurar la necesidad de su implementación.

#### **4. Determinantes Socio-Políticos**

Como sugerí anteriormente la política social argentina no ha tomado nota del monumental cambio económico, social y político que ha vivido la República. En un país con más de 20% de su población desocupada y una cifra similar en situación de subocupación, los 60.000 millones de pesos que fueron gastados en finalidades sociales en cada uno de los últimos años no tienen prácticamente nada que ver con esa problemática. Así, la política social argentina sigue anclada en un mundo del pasado donde el pleno empleo permitía que cada uno viviera de su trabajo; en ese mundo era

lógico que la seguridad social para el creciente sector de trabajadores formales y el pago de jubilaciones y pensiones a quienes se retiraban de la fuerza de trabajo, fuera la lógica fundamental de estructuración de la política social. Pero esa Argentina no existe más y es muy difícil que regrese en la forma que la conocimos.

Para indagar sobre la dificultad que posee la sociedad argentina para adecuarse a enfoques más aptos (como las políticas de ingreso social) para enfrentar los desafíos presentes es necesario referirse primero a los principios generales de estructuración de la política social.

Está en primer lugar el principio de la **discrecionalidad**, por el cual el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene derecho a recibir. Este principio que se convierte en el patrón dominante de la política social del Estado a partir del siglo XIX genera las bases de la beneficencia o asistencialismo. Un segundo principio es el de la **contribución**: accede al beneficio quien participa de su financiamiento. Bajo ese principio se estructuró el seguro social inaugurado por Bismarck hacia fines del siglo XIX. Ese enfoque fue destinado a responder al crecimiento de la capacidad de presión y movilización de los trabajadores organizados sindical y políticamente. El tercer principio es el de la **ciudadanía**. Son beneficiarios de la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y los servicios se financian con los recursos generales que brindan los impuestos. Este enfoque se expresa con fuerza luego de la segunda guerra mundial y suele tener como ejemplos a los servicios públicos de salud y educación.

En base a lo anterior, me interesa señalar que la política social argentina no ha tenido capacidad de fundamentarse sobre el concepto de ciudadanía y se ha estructurado básicamente sobre los principios discrecional y contributivo. Esto ha modelado de tal manera la política social argentina, que es prácticamente imposible desarrollar programas sociales que no tengan que ver con recursos del Estado asignados discrecionalmente en programas dirigidos a los pobres. Quien da tiene que hacer notar que da y quien recibe tiene obligación de ver de qué mano recibe. Por otra parte, la visión corporativa del beneficio para los “míos” continúa teniendo plena vigencia aunque de hecho se trata de una seguridad social para el empujado sector de trabajadores formales.

Es extraordinariamente difícil estructurar sistemas o programas sociales en los que el derecho esté basado en el concepto de ciudadanía. La excepción a esto en nuestro país ha sido el sistema de educación pública. No puede decirse lo mismo de la salud pública, la que iniciada con una visión de derecho ciudadano a mitad del siglo XX, terminó derivando en un sistema de salud para los más pobres. Además, una cultura predominante donde lo público no es lo común sino lo ajeno, conspira también contra esquemas públicos universales.

Tan fuerte es la marca del sesgo benéfico en la política social argentina que esto afecta aun la implementación de programas cuya naturaleza está vinculada con concepciones universalistas de derecho ciudadano. Tal es el caso del actual Programa de Jefes y Jefas de Hogar, destinado a desocupados con niños a cargo. Pero ¿cómo determinar empíricamente quién es desocupado?. La respuesta debería ser, aquellos que

están dispuestos a realizar una actividad a cambio de un ingreso. Pero entonces la única forma de determinar esta voluntad es organizando actividades productiva o socialmente relevantes en las que puedan insertarse los interesados. La ausencia de organización de actividades de contrapartida es una importante debilidad de dicho programa. En una economía de altísima informalidad, la ausencia de contraprestación hace que solamente queden descartados como beneficiarios los trabajadores del sector formal. Cualquier persona perteneciente al inmenso número de trabajadores informales puede solicitar, junto a los desocupados, el beneficio.

De esta manera se reproduce lo que señalamos anteriormente en relación a las políticas contra la pobreza. La dificultad en determinar la condición de desocupado por ausencia de actividad a desarrollar a cambio del ingreso ofrecido, abre las puertas para el ejercicio discrecional de determinar quien será beneficiario y quien queda fuera. Si bien el programa asigna prestaciones monetarias a una gran cantidad de personas, éstas deben ser elegidas de un universo mucho más voluminoso de informales, desocupados y económicamente inactivos que pueden solicitar el beneficio. El clientelismo político encuentra así su camino para teñir un programa que podría haberse estructurado sobre otras bases. Si bien es cierto que este programa fue una respuesta a la dramática crisis de 2002 y por ende difícil de haber sido implementado sobre cánones más racionales, nada indica interés en avanzar en esta dirección.

Intentaré dar alguna respuesta a la pregunta de por qué no fue posible tener una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía con la única excepción del sistema educativo el que, por razones de integración nacional a comienzos de siglo, tuvo como base ideológica la noción de un servicio público gratuito y abierto al conjunto de los habitantes. Dicha respuesta es la naturaleza fragmentaria de la sociedad argentina.

La Argentina es una sociedad donde predomina lo que puede denominarse micro solidaridad; esto es, existe un núcleo relativamente fuerte de solidaridad en ámbitos como la familia, grupos de amigos o compañeros de trabajo pero allí se detiene y no se extiende a categorías sociales más generales. Por el contrario, en ámbitos más extendidos prevalece la desconfianza, la incivilidad y el individualismo. Ello se manifiesta en innumerables ejemplos que van desde la forma como conducimos en las calles y rutas del país, hasta sistemas atomizados de atención a la salud, tanto en el sector público como en la seguridad social.

Esta fragmentación social implica que la sociedad argentina generó fuerzas sociales con una capacidad significativa para expresar y defender sus intereses sectoriales pero al mismo tiempo tuvo dificultad para permitir el surgimiento de fuerzas políticas con vocación para ocuparse de problemas de mayor generalidad en la sociedad y con suficiente poder para lograrlo. Esta situación se agravó en el presente ya que los partidos tradicionales argentinos son en verdad confederaciones de partidos provinciales. Por otra parte los partidos no tradicionales, no son fuerzas políticas de envergadura nacional;

La debilidad del Estado argentino para generar políticas centradas en la noción de bienestar colectivo es significativa. Por ejemplo, los sistemas de educación y salud están descentralizados en las provincias y las instituciones federales en la materia no poseen

capacidades para garantizar patrones básicos de servicios o compensar desigualdades regionales. Hay abundantes ejemplos de la falta de capacidad de las instituciones de regulación y control para cumplir con su misión: desde la regulación en el control del tránsito donde aparece cierta complicidad o resignación policial, frente a la masividad de las transgresiones, siguiendo por el control de la calidad de alimentos y medicamentos y finalizando con la regulación del accionar de las empresas públicas privatizadas. La debilidad de la justicia, por último, para lograr evitar una impunidad que adquiere un volumen fuera de lo común, completa el panorama de la debilidad del Estado argentino en los temas que se relacionan con el bienestar colectivo.<sup>6</sup>

Por otra parte la tradición clientelista de la política social, intensificada en los últimos años, se contradice con esquemas universales de acceso que no generan dependencia hacia el que entrega un bien social. La distribución discrecional de recursos sigue alta en el ranking de las preferencias entre la dirigencia política. El asistencialismo no perdió nunca vigencia en la medida que implica estructuración en base a la discrecionalidad y no a derechos. En otras palabras, buena parte de las organizaciones políticas no entienden otra forma de relación con sus bases electorales que a través de la entrega discrecional de recursos con los que, se supone, captan apoyo y legitimidad.

Pero esto no es responsabilidad solo de los políticos; las políticas de cuño universal, tampoco parecen tener apoyo en otros sectores de la sociedad: empresarios, sindicalistas, religiosos, etc., fuertemente inclinados hacia las acciones puntuales y extraordinariamente limitadas de la beneficencia, muchas veces lacrimógenamente exaltadas desde los medios de comunicación. Ello ayuda a explicar la dificultad de llevar a cabo programas de ingreso social generalizados y no discrecionales que brinden recursos y oportunidades de inserción social al amplio sector de excluidos.

Estos fenómeno solo pueden ser contrarrestados con la presencia de actores políticos y sociales de dimensión nacional con proyectos de bienestar colectivo y con energía política para plasmarlos desde el Estado. Pero la ausencia o debilidad de estos actores en el escenario político argentino es la razón para la ausencia de una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía.

La importancia que asigno a la existencia de fuerzas sociales y políticas con proyectos universales y con capacidad de plasmarlos tiene que ver con una forma particular de concebir el Estado; éste no es un actor más dentro de la sociedad como el sentido común lo hace pensar. El Estado no es otra cosa que un espacio institucional, una arena de lucha y negociación donde las fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil luchan y negocian para llevar adelante sus intereses. En esta lucha y negociación cada uno aporta la fuerza que tiene. Por ello la debilidad del Estado para producir políticas centradas en el bienestar colectivo no tiene otra explicación que la debilidad de las fuerzas políticas que apuntan a ese norte.

---

<sup>6</sup> Sobre este tema ver Isuani 1996



## Bibliografía

BANCO MUNDIAL (2003) Argentina: Reforma de políticas e instituciones a favor de la eficiencia y la equidad del gasto público Informe 25991-AR

BOLTVINIK, Julio (1992) “El método de medición integrada de la pobreza: una propuesta para su desarrollo” en Comercio Exterior, vol 42, No.4, México

GORZ, André (1998) “Miserias del Presente, Riqueza de lo Posible”, Paidós, Buenos Aires

ISUANI, Ernesto Aldo (1996) "Anomia Social y Anemia Estatal: sobre integración social en la Argentina". En SOCIEDAD No. 10 Noviembre de 1996. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

ISUANI, Ernesto Aldo (1998) “Una Nueva Etapa Histórica” en Isuani E.A. y Filmus D. “La Argentina que Viene” FLACSO-Norma, Buenos Aires.

ISUANI, Ernesto Aldo y NIETO, Daniel Ricardo (2002) “La Cuestión Social y El Estado de Bienestar Post-keynesiano. En “Reforma y Democracia” No 22, Caracas, febrero

MDSyMA (2000): Aportes para una Estrategia de Política Social del Gobierno Nacional, Buenos Aires

POLANYI, Karl (1957) The Great Transformation, Beacon Press, Boston

ROSANVALLON, Pierre (1995) La Nueva Cuestión Social, Ed Manantial, Buenos Aires

SEN, Amartya (1992) “Sobre conceptos y medidas de pobreza” en Comercio Exterior, vol 42 no.4, abril, México