

REFLEXIONES SOBRE POLITICAS DE INGRESO SOCIAL

Ernesto Aldo Isuani

1. Caracterizando la Cuestión Social Actual

En esta ocasión me interesa presentar algunas propuestas para lidiar con los problemas que plantea la realidad social actual, pero tengo claro que las recomendaciones sobre **qué hacer** pueden ser estériles si no están fundamentadas en una interpretación adecuada de cuales son aquellos problemas. Por ello dedicaré esta sección a dicha tarea y utilizaré una perspectiva histórica que creo útil para una mejor comprensión del tiempo presente.

En estos últimos doscientos años han existido tres grandes etapas históricas: Liberalismo, Keynesianismo y Neoliberalismo (ISUANI 1998).

El comienzo del **Liberalismo** se asocia al hito de la Revolución francesa aunque el desarrollo de la sociedad liberal comenzó a gestarse en Inglaterra casi un siglo y medio antes con las revoluciones de 1644 y 1688 protagonizadas por una burguesía agraria que acabó con la monarquía absoluta, instauró la monarquía constitucional y gobernó a través del Parlamento. No obstante, el liberalismo solo quedará consolidado a comienzos del siglo XIX cuando termina de constituirse una sociedad-mercado autorregulada, con la puesta en marcha de un mercado de trabajo libre, esto es, no sujeto a regulación estatal alguna (POLANYI 1957) De esta manera, los trabajadores debían obtener su sobrevivencia a través de insertarse en el mercado de trabajo, castigándose la mendicidad y la vagancia. La ayuda estatal, provista a través de las instituciones de beneficencia enfocaba su labor en aquellos pobres que no estaban en condiciones de sobrevivir en el mercado. Obviamente la ayuda no debía provocar ninguna tentación a quienes trabajaban. Por ello el principio de “less eligibility” orientaba la tarea asistencial: los frutos de ésta debían ser deplorables para que nadie que pudiera vivir de su trabajo estuviese tentado de recurrir a ellos.

Las fases recesivas de los ciclos económicos durante el periodo liberal operaron como un eficaz instrumento para disciplinar a la fuerza de trabajo, generando desempleo y miedo de perder el trabajo con lo que se debilitó el poder de negociación de los trabajadores permitiendo la vigencia del mecanismo del “ejército de reserva” descrito por Mar y Henuelo. Este presiona sobre el nivel de salarios y condiciones de trabajo de los trabajadores ocupados, de forma tal que si un trabajador o un conjunto de trabajadores va en sus demandas más allá de lo que el empleador está dispuesto a aceptar siempre habrá otros trabajadores proclives a aceptar igual o peores salarios y condiciones de trabajo.

Los trabajadores, no obstante se convirtieron progresivamente en un importante actor social y político aprovechando los momentos de auge del ciclo económico, cercanos a situaciones de pleno empleo y por ende de mayor capacidad de presión. La acción colectiva y el

conflicto protagonizados por las organizaciones de trabajadores fueron adquiriendo un contenido antiestatal y revolucionario crecientes que hacían peligrar el orden social liberal.

La Gran Depresión fue el final para un periodo de la historia del capitalismo que parecía no poder responder a los desafíos de acumulación y orden social que enfrentaba. Se cerraba así la etapa del liberalismo y se iniciaba otra, denominada keynesiana.

Si bien el **Keynesianismo** fue experimentado en el New Deal norteamericano se consolida en Occidente luego de la Segunda Guerra Mundial. La síntesis del diagnóstico realizado por J.M.Keynes es que el capitalismo asiste cíclicamente a crisis de consumo; en definitiva la capacidad de producción de la sociedad capitalista va periódicamente más allá de la capacidad de consumir de la población, factor que explica las recesiones o depresiones económicas. Si pudiera acudir a mecanismos que mantengan alta y constante la demanda efectiva de la población, el ciclo económico no exhibiría sus pronunciados picos y se evitaría así tanto la destrucción de capital y trabajo como el conflicto social asociado al mismo.

Como los trabajadores tienen una mayor propensión al consumo que al ahorro a diferencia de los empresarios que pueden disponer una mayor proporción de su ingreso para el ahorro y la inversión, una acción del Estado tendiente a estimular el consumo de los primeros tendría seguramente un efecto benéfico sobre el comportamiento de la economía. Los capitalistas tendrían frente al estímulo de demanda, una respuesta positiva en términos de actividad productiva lo que en definitiva traería aparejadas mayores ganancias.

Para poner en práctica estas ideas los países que adoptaron el keynesianismo acudieron fundamentalmente a la intervención estatal en la economía y a la institucionalización del pleno empleo. El resultado fue el aumento constante de la producción y la productividad, con pleno empleo y baja inflación. Finalmente se había logrado la fórmula para domesticar el ciclo económico y en un contexto de paz social que contrastaba fuertemente con los conflictivos inicios del siglo XX

Hacia comienzos de la década del setenta, y especialmente a partir de la crisis del petróleo de 1973, la economía occidental inspirada por el keynesianismo comenzó a exhibir problemas tales como caídas en la producción y la productividad y aumentos en la inflación y el desempleo. Aún más, emergía un fenómeno desconocido: una combinación entre estancamiento e inflación que fue bautizada como “stagflation” (stagnation + inflation). Y en verdad se trataba de un nuevo fenómeno ya que en la etapa del liberalismo la inflación estaba asociada a momentos de auge del ciclo económico y no de recesión cuya compañera solía ser la deflación.

Claramente hacia los ochenta ya existía el convencimiento que no se trataba de una crisis menor sino de una crisis del modelo de desarrollo mismo. Entre las explicaciones del fenómeno prevalecía la noción de que el poder creciente de las clases subordinadas fomentadas por el pleno empleo había erosionado el poder disciplinado que en el pasado jugaba la recesión y el consecuente desempleo. La inflación habría reemplazado así a la

recesión como instrumento de contención de demandas pero hasta el punto en el que crecientes niveles de inflación terminaban generando una amenaza al proceso mismo de acumulación, desincentivando el proceso de inversión. Así, mientras en la Gran Depresión de 1929 se daba una crisis de consumo, en los setenta comenzaba a generarse una crisis de acumulación.

A esta altura, se habían generado las condiciones para la aplicación de estrategias dirigidas a demoler los fundamentos de la etapa keynesiana. Se inicia así el tránsito hacia una nueva etapa histórica cuyos parámetros se alejan claramente de los keynesianos y se aproximan al prekeynesiano o liberal, razón por la que recibe el rótulo de Neo-liberal.

A partir de los ochenta comienza la última etapa que nos interesa señalar: **el Neoliberalismo**. Este rótulo tiene que ver con las similitudes que guarda con aquella etapa liberal del siglo XIX y principios del XX: como en aquella época el Estado de la etapa neoliberal 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 y reaparece la preocupación liberal por la problemática de la pobreza.

Algunos sostienen con ironía que el neoliberalismo es la única revolución en la historia de la humanidad que no agrega una sola idea a las pasadas; es decir el ideario neoliberal está contenido en el pensamiento de los economista clásicos del siglo XIX. Pero si bien existen semejanzas entre ambos periodos históricos, los contextos diversos que los enmarcaron presentan, como es de suponer, diferencias claves. Existen al menos dos fenómenos que me parece importante señalar y que constituyen una importante diferencia entre esta y la anterior etapa neoliberal.

La primera diferencia es la no vigencia del “balance de poder” entre naciones, propias del siglo XIX y XX y el muy rápido avance hacia alguna forma de sociedad planetaria, expresado en lo político por la presencia de un poder político-militar hegemónico (los EEUU) y en lo económico por la creciente globalización económica.

Se reproduce ahora a nivel planetario un proceso experimentado en Europa a partir de las monarquías absolutistas: a partir del siglo XV y durante los siguientes doscientos años un conjunto de alrededor de 500 condados, principados y pequeños reinados, dieron lugar a través de casamientos dinásticos, pero principalmente por medio de guerras a un reducido número de grandes naciones. Cada una de ellas fue borrando las fronteras comerciales interiores preexistentes y construyendo barreras exteriores: esta fue la esencia del mercantilismo absolutista.

Un proceso similar está sucediendo a nivel global: se debilita la soberanía de las naciones y la impermeabilidad de sus fronteras a la expansión de un comercio, industria y finanzas

globales. Existe por otra parte el poder de coacción que en última instancia pueden ejercer los Estados Unidos y se advierte la progresiva vigencia de una justicia universal, como la que afecta a quienes han violado los derechos humanos y no pueden sentirse seguros ya ante el clásico recurso de trasladarse a otra nación. Surge además como en Kosovo la intervención de una virtual fuerza policial internacional (la OTAN) al margen de Naciones Unidas. Por último, las decisiones económicas adoptadas en las naciones centrales poseen cada vez más impacto en una periferia que fue perdiendo grados de autonomía.

De alguna forma y con un ejemplo más cercano podemos decir que estamos asistiendo a una suerte de “provincialización” del mundo, recordando la historia argentina donde las provincias, previas a la Nación, fueron delegando atribuciones. Pero si bien esta delegación a un centro político (el gobierno federal) no significó una pérdida absoluta de autonomía, claramente las decisiones de este centro pesaron cada vez más en relación inversa al poder de cada provincia. Un proceso similar es el que está afectando al mundo contemporáneo.

La segunda diferencia entre los contextos de ambas etapas liberales y que considero crucial para nuestro análisis y decisiva para propuestas en materia de política social, tiene que ver con la estructura de la economía. Efectivamente ya no son las grandes industrias de la posguerra las que lideran el proceso económico como la metal-mecánica, la siderurgia o la petroquímica todas ellas con gran capacidad de absorción de mano de obra de relativamente baja calificación. Ahora las actividades dinámicas y cruciales son actividades que van condensando un componente muy alto de conocimiento con baja absorción de trabajadores y demandando conocimientos y credenciales elevadas. Quienes no acceden a estas, no tienen prácticamente opción de ingresar al sistema productivo moderno.

Y esto rompe con la idea de ejército de reserva que señalamos anteriormente ya que este mecanismo implica ínter cambiabilidad entre trabajadores, esto es, supone que quienes están insertos en el proceso productivo tienen capacidades similares a quienes están fuera de él y este no es el caso hoy. En nuestras sociedades latinoamericanas se decía algunas décadas atrás que a pesar de tener bolsones de pobreza y marginalidad estábamos “condenados” en el futuro a ser asalariados del formal de la economía y cubiertos por la seguridad social. Y esto efectivamente sucedía ya que entre las décadas del cuarenta y el setenta se amplió el mercado formal de trabajo y la cobertura de la seguridad social. Pero ello dejó de ser así, contribuyendo a romper la promesa keynesiana de progreso indefinido; un sector creciente comienza a quedar fuera de esta promesa. 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 malthusiana noción de población excedente.

En la Argentina este cambio de etapa histórica arroja como resultado una sociedad desintegrada con prácticamente un trabajador desocupado de cada cuatro, y porcentajes importantes de subempleo visible e invisible; puede afirmarse que más de la mitad de los trabajadores argentinos tienen problemas de empleo y menos de la mitad de los mismos

tiene cobertura de obras sociales y hacen contribuciones sistemáticas a la seguridad social, con lo cual de dos tercios de jubilados que hoy existen entre las personas mayores vamos camino a que solo un tercio de los ancianos del mañana tengan este tipo de protección.

Por otra parte, se han profundizado los problemas de caída salarial, regresividad en la distribución del ingreso y exclusión de un sector adicional de la población de los beneficios del gasto social y estos factores son fundamentales para explicar que la pobreza se mantenga en niveles elevados y la más nítida configuración de una estructura social dual.

Entre quienes cayeron en el abismo del desempleo prolongado surge la pérdida de autoestima y el desgastador 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 por la fuerza y esto empezó a modificar sustancialmente la forma de convivencia en las grandes ciudades. Quedó atrás la noción de ciudades donde la vida nocturna se prolongaba hasta el alba. Las ciudades comenzaron a despoblarse en horarios tempranos y los pequeños actos de violencia comenzaron a multiplicarse aún de día. La evolución hacia formas delictivas más violentas también es característica de los nuevos tiempos.

2. Respuestas a la Nueva Cuestión Social

Frente a una cuestión social donde la exclusión, o a la ausencia de ingresos derivados de un trabajo, aparece como nota predominante se origina un debate sobre los caminos a seguir para enfrentarla. Este debate está 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 ingresar al mundo de trabajo para sobrevivir pero, al mismo tiempo, 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 ninguna exigencia de realizar tarea alguna a cambio. Sugiere que hay suficiente riqueza en el mundo como para establecer un proceso de redistribución que asegure a cada individuo un nivel básico de ingreso y por lo tanto de consumo.

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 sus actores en el período fordista y prefordista 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 es lo que hace”, el desocupado no solamente sufre en su bolsillo sino también en su identidad. Cuando alguien dice “yo soy académico” o “yo soy periodista”, se 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 vía el trabajo.

A nuestro juicio, no parece haber llegado todavía la posibilidad de independizar totalmente el mercado de trabajo del ingreso y, de hecho, 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. Respecto a este tema es aconsejable que el trabajo ofrecido guarde la mayor relación posible con los intereses y capacidades del individuo pero difícilmente el trabajo constituya un placer para la mayor parte de la humanidad. Esta parece no encontrarse aun en condiciones de liberarse del trabajo-obligación fenómeno que solo podría ser pensado para una etapa superior de la humanidad quizás un tanto lejana.

Es por esta razón que el ingreso 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 donde las 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 nos parece razonable desarrollar en nuestros países una estrategia que **combine un ingreso incondicional con otro condicional** (ISUANI Y NIETO 2002). A continuación definimos los trazos generales de esta estrategia¹.

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.

¹ Para un desarrollo en detalle de esta propuesta ver MDSyMA (2000)

Algunos sostienen que las personas mayores que no reciben un beneficio previsional se debe a que “no contribuyeron o no trabajaron”. En esta versión dichas personas integrarían una especie de grupo de haraganes-evasores que no tuvieron la previsibilidad necesaria para hacer sus aportes. Esto tiene poco que ver con la realidad. Los datos de la encuesta de Desarrollo Social del año 1997² 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 chances de participar en ella, que llevaron a que estos mayores estén al margen del sistema 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. Aquel anciano no cubierto está contribuyendo, a través de pagar el IVA en los productos que consume, a un sistema previsional del que no se beneficia. 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 hay 6 millones de chicos menores de 14 años cuyos padres no tienen asignaciones familiares por no pertenecer al mercado laboral formal. No es justificable sostener que la denominada “carga familiar” solo afecta a los trabajadores formales.

Por otra parte hablamos de la necesidad de instaurar un **ingreso condicional** dirigido a los que se encuentran en situación de desocupación. Pero dentro de los desocupados, el corazón de la exclusión, 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. Nos parece que aquellos a cargo de un hogar y desocupados y además que tienen chicos, y especialmente si aquellos son mujeres que deben asumir la jefatura familiar sin el apoyo del cónyuge o compañero, la situación de vulnerabilidad es 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 secundaria completa.

Hay en el país alrededor de 400000 jefes de hogar desocupados con chicos de los que 100.000 son mujeres y existen unos 400000 jóvenes de 18 a 25 años desocupados en riesgo educativo, es decir que no han terminado la secundaria.

Encontrar soluciones para este drama no resuelve el tema de la exclusión. Jefes de hogar desocupados con niños y jóvenes desempleados en riesgo educativo representan solo un tercio de la tasa de desempleo. Pero aquí viene un punto que me parece importante plantear: un problema serio de los gobiernos en general en Argentina, es la dificultad poseen para fijar prioridades, es decir para tener un pensamiento estratégico. Queremos resolver todos los problemas, queremos avanzar en todos los frentes y en conclusión,

² Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente “Encuesta de Desarrollo Social 1997”, Buenos Aires, 2000

avanzamos solo un pequeño espacio en cada frente de trabajo no solucionando cabalmente ninguno de ellos. Definir una estrategia es definir prioridades y concentrar los recursos sobre las prioridades constituye un paso enorme adelante aun cuando no resuelva todos los problemas. Y aquí el punto es: nadie resuelve todos los problemas si no es capaz de empezar por resolver los que se definen como mas urgentes.

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 lo 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. Dos o tres personas por escuela con cierto nivel de instrucción para servir como asistentes pedagógicos en tareas de apoyo al maestro en las 50 mil escuelas que tiene el país, implica en promedio actividades socialmente relevantes para 100 o 150 mil personas. Hoy el total de jefas de hogar que tienen secundaria completa y están desocupadas y que podrían desarrollar esta labor es diez veces menor a aquel número:

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 aumentar 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. Sin educación un ser humano está en los tiempos modernos condenado a la marginalidad.

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 5% del monto asignado al gasto social consolidado de nación, provincias y municipios en el 2001. ¿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 provincia de Mendoza ha elaborado un programa de ingreso social con el que pretende redefinir la política social provincial, etc. 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. Esto no quiere decir que vaya a lograrse a corto plazo. Los procesos de cambio en las prácticas sociales suelen tomarse su tiempo, pero debe saludarse la maduración de la idea de que es posible pensar en garantizar un ingreso básico sobre bases universales.

3. La experiencia de “Jefas de Hogar”

Basados en las propuestas antes expuestas, tuve la oportunidad de conducir un equipo que llevó a la práctica una de ellas. Se trata del programa Jefas de Hogar implementado por la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente en los años 2000 y 2001 en las provincias de Mendoza, Chaco, Río Negro, Tierra del Fuego y Corrientes.

El punto de partida era la afirmación de que los jefes de hogar desocupados con niños a cargo eran los sectores más vulnerables, especialmente si eran mujeres. Se decidió entonces implementar un programa de ingreso condicional para jefas de hogar desocupadas que incluía como principal actividad la realización de estudios primarios y secundarios en el sistema educativo formal de adultos. El programa fue estructurado a partir de tres principios

fundamentales: articulación entre niveles de gobierno, transparencia en la elegibilidad y ampliación del concepto de trabajo.

Articulación entre Niveles de Gobierno: Frente a una historia de competencia entre ellos donde tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales sigue su propia lógica con una no insignificante superposición de esfuerzos, nos preguntamos: ¿Por qué no desarrollar una experiencia donde los tres niveles de gobierno y si es posible organizaciones de la sociedad civil estén involucrados, con responsabilidades específicas, en un mismo proceso?

En todas las provincias mencionadas se realizó una división de trabajo, que a pesar de ciertos matices, implicaban una responsabilidad del gobierno federal para proveer el ingreso monetario a las beneficiarias y realizar el seguimiento y evaluación del programa; la provincia puso a disposición del programa el sistema de educación de adultos y el apoyo técnico a los municipios que entre otras actividades debían suministrar el cuidado infantil a los niños en edad no escolar para que sus madres pudieran asistir a las clases en horario diurno, de la misma forma que sus hijos en edad escolar.

Registro Público y Elegibilidad Transparente: La elección de los beneficiarios plantea siempre la posibilidad de discrecionalidad y por ende de uso clientelar de los recursos. Esto es especialmente cierto cuando el foco es la pobreza. Como no es posible distinguir al pobre del indigente o del casi pobre porque implicaría entrometerse con la privacidad de las personas para constatar sus consumos e ingresos, los programas que tiende a erradicar la pobreza terminan inevitablemente seleccionando discrecionalmente algunos pobres (y a veces no tan pobres) entre los pobres.

La pregunta fue entonces ¿Por qué no hacemos una convocatoria y registro públicos? De esta manera en los 20 municipios involucrados se invitó a través de difusión pública a la incorporación de un registro de jefas de hogar desocupadas que establecía solo dos requisitos: documentación de la mujer y sus hijos y estar dispuesta a una actividad de medio día en horario diurno. De esta manera **todas** las personas que reunía ambos requisitos eran elegibles para el programa.

De esta manera, se lograba que nadie quedara excluido salvo por propia voluntad y se instauraba así un universalismo selectivo. Selectivo por se limitaba a las mujeres desocupadas con niños a cargo, pero universal porque todas ellas podían, si lo deseaban acceder al programa. De esta manera, se evitaba el manejo clientelar y discrecional en el tema elegibilidad.

Obviamente, la opción elegida implicaba riesgos ya que existía el peligro de que la demanda por inscripción excediera los recursos disponibles. El programa de esta forma enfrentó un gran desafío. Pero en las 5 provincias donde se implementó, se registró un número de personas que guardaba proporción con los recursos disponibles. Pero aun cuando ello no hubiera sido así, el registro hubiese permitido establecer niveles del

vulnerabilidad en base a criterios razonables. Ello significa de que siempre es posible determinar grupos de personas a los que debe atenderse en primer lugar si los recursos no alcanzan para todos. Por ejemplo, en primer lugar a las mujeres con mayor número de hijos o con menores niveles de educación, o ambos criterios simultáneamente.

Educación y Trabajo Socialmente Relevante:

El tercer componente central del programa se relacionaba con la actividad que debían desempeñar las beneficiarias para poder acceder al ingreso monetario. El registro permitió establecer algunas regularidades. Por ejemplo, un tercio de las jefas de hogar inscriptas no había terminado los estudios primarios; alrededor del 60% poseía la primaria completa pero no había terminado la secundaria y cerca del 10% habían concluido la secundaria. Entonces dijimos ¿Pero por qué no considerar el estudio como un trabajo? ¿Por qué no se remunera el esfuerzos de un adulto para adquirir las competencias básicas que da la educación formal?.

Efectivamente, se invitó a quienes no habían finalizado sus estudios primarios y secundarios a realizarlos. Su trabajo iba consistir en asistir al sistema de educación de adultos en horarios diurnos y estudiar. Para quienes finalizaron la educación media, ese 10% de las inscriptas, se realizó un proceso de capacitación en actividades socialmente relevantes como cuidado infantil, atención domiciliaria de ancianos, promotoras culturales o asistentes sanitarios.

Fue bastante interesante lo que comenzó a suceder con la experiencia educativa ya que empezaron a pasar cosas que no fueron previstas. Se promovía un ingreso para alguien desocupado; esto es, la realización de una actividad que generara ingresos para el hogar. Pero empezamos a darnos cuenta del enorme poder integrador de la escuela, porque estas mujeres que estaban generalmente solas, desocupadas y con chicos a cargo, comenzaban a encontrarse con otras en su misma situación, a compartir sus problemas, a estudiar juntas, desatando el crecimiento de la autoestima y despertando capacidades³.

4. A Modo de Síntesis

En las páginas precedentes intenté en primer lugar identificar las principales características de la actual etapa histórica, denominada neoliberalismo, comparándola y contrastándola con las etapas previas liberal y keynesiana. De esta labor surgen características distintivas

³ El cambio de gobierno a finales del 2001 imposibilitó llevar a cabo la evaluación ya encomendada del programa, pero este resultado surge con claridad de entrevistas a las beneficiarias y docentes realizadas en Mendoza con la técnica de “focus group” y de una centena de notas gráficas en los principales periódicos nacionales y provinciales en el periodo 2000-2001 que rescatan las opiniones de las beneficiarias sobre los impactos de su participación en el programa.

del neoliberalismo: entre ellas, la que denomino “provincialización” del mundo por un lado y cambios fundamentales en los ejes productivos por el otro. La sociedad que así emerge rompe con la promesa liberal y keynesiana de progreso indefinido y genera una población excedente sin perspectivas de cumplir función alguna de productor o consumidor de alguna significación en el mundo contemporáneo. Las consecuencias de ello son por una parte el crecimiento exponencial de la exclusión, o la incapacidad de una gran masa poblacional de generar ingresos a través del trabajo y por la otra, deterioros significativos en los niveles de integración social y civilidad.

Frente a esta nueva cuestión social, las políticas de ingreso social aparecen como instrumentos fundamentales para enfrentar las consecuencias de un crecimiento económico incapaz de ofrecer opciones laborales al conjunto de la población. Analicé los argumentos de quienes sostienen la conveniencia de la incondicionalidad del ingreso social y de aquellos que insisten en que el ingreso debe estar vinculado a la integración social que solo brinda la inserción laboral.

Sugerí que el mejor camino era combinar ambos enfoques en una política de ingreso social incondicional para niños y ancianos y otras de ingreso condicional para la población desocupada, ensanchando la noción de trabajo a actividades que no producen bienes para el mercado pero sí bienestar a la población y entre ellas mencioné especialmente la educación y los servicios personales públicamente financiados. Finalmente desarrollé los lineamientos centrales de un programa de ingreso condicional implementado en el país a partir del año 2000.

La aplicación de un vasto programa de ingreso social que permita un consumo básico por un lado y una afiliación a la sociedad a través del trabajo, por el otro, es el principal camino para revertir la brecha social que se ha ido ahondando en la Argentina.

Bibliografía

GORZ 1998, Ander Misericordias del Presente, Riqueza de los Posible, Piados, Buenos Aires

ISUANI, Ernesto Aldo (1998), Una nueva etapa histórica en ISUANI, E.A. y FILMUS, D. “La Argentina que viene” Ed. Norma, Buenos Aires 1998

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

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

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

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