

**DANIEL ARROYO**

PRÓLOGO: SERGIO MASSA

# **LAS 4 ARGENTINAS Y LA GRIETA SOCIAL**

PROPUESTAS PARA UNA NACIÓN INTEGRADA



---

LAS 4  
ARGENTINAS  
Y LA GRIETA SOCIAL

---

Prólogo de **Sergio Massa**

---

**DANIEL ARROYO**

---

LAS 4  
ARGENTINAS  
Y LA GRIETA SOCIAL

---

**PROPUESTAS PARA UNA NACIÓN INTEGRADA**



Arroyo, Daniel

Las 4 Argentinas y la grieta social : propuestas para una nación integrada / Daniel Arroyo ; prólogo de Sergio Massa. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

234 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-49-5

1. Política Argentina. I. Massa, Sergio, prolog. II. Título.  
CDD 320.82

© Konrad Adenauer Stiftung  
Suipacha 1175, piso 3º C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: (54-11) 4326-2552  
[www.kas.org.ar](http://www.kas.org.ar)  
[info@kas.org.ar](mailto:info@kas.org.ar)

Diseño: Melasa Diseño  
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-49-5

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

# ÍNDICE

PRÓLOGO Sergio Massa .....	9
PRESENTACIÓN .....	13
INTRODUCCIÓN: honestidad y justicia social para integrar a la Argentina .....	15
CAPÍTULO 1. Diagnóstico sobre la nueva cuestión social y laboral: de las 4 Argentinas a una Argentina integrada .....	23
Propuestas para una Argentina integrada: de la Argentina de las divisiones a la Argentina de las integraciones .....	45
CAPÍTULO 2. Sancionar una nueva ley de ética pública: sin honestidad no hay auténtica opción a favor de las personas en situación de pobreza y de exclusión social .....	49
CAPÍTULO 3. Implementar una segunda generación de políticas sociales y laborales: generar trabajos de calidad se debe transformar en una gran política de Estado .....	59
CAPÍTULO 4. Fortalecer el desarrollo local y la economía social: los municipios deben ser el eje de una nueva generación de políticas públicas productivas .....	129
CAPÍTULO 5. Garantizar el derecho a la protección integral de las familias: fortaleciendo a las familias podemos ir garantizando el desarrollo humano y social.....	149

CAPÍTULO 6. Sancionar una ley federal de integración de los jóvenes: los jóvenes son el futuro solo si ahora tienen presente..... 181

CAPÍTULO 7. Contribuir a la transformación educativa: hacia un nuevo plan integral que garantice inclusión y educación de calidad ..... 203

CAPÍTULO 8. Declarar la emergencia pública en materia de lucha contra el narcotráfico y de prevención y asistencia de las adicciones: seguimos perdiendo el partido contra las drogas ..... 217

CONCLUSIONES: 2016-2026: es la hora de que la buena gente participe ..... 229

# AGRADECIMIENTOS

A mi familia.

A todo el equipo de la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR), de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), porque juntos estamos convencidos de que la amistad política es posible.

A quienes confían en mí.

A los millones de argentinos que participan y se comprometen para ayudar a integrar a la Argentina y a cerrar las grietas de las divisiones y de las desigualdades sociales.



# PRÓLOGO

Desde el día en que nacemos nos enfrentamos a un mundo complejo en el que conviven diferentes realidades, formas de ver y de ser. A pesar de nuestras diferencias, todos estamos obligados a aceptar el desafío de encontrar un lugar seguro donde podamos vivir en paz, ser felices, amar y sentirnos amados. No decidimos dónde, cómo ni cuándo llegamos a este mundo. El reto de la vida se presenta ante nosotros sorpresivamente, sin que podamos elegir el punto de partida. Sin embargo, las condiciones del hogar y el estrato social de origen determinan las posibilidades que tendremos en el futuro de conseguir un trabajo, de formar una familia o desarrollar nuestra personalidad.

La pobreza y la desigualdad social son los principales obstáculos que enfrenta un país que pretende lograr mayores niveles de desarrollo, unidad y bienestar general. Para unir a los argentinos detrás de un objetivo común, tenemos que achicar la brecha que los separa. No podemos esperar que una persona sin trabajo comparta las mismas preocupaciones que una persona que tiene un empleo formal y bien remunerado; seguramente tendrán necesidades muy distintas y visiones diametralmente opuestas sobre el futuro.

La realidad de un niño que nace en un hogar pobre es muy diferente a la realidad de un niño rico o de clase media. Un niño

que crece en una vivienda precaria no suele tener un lugar para hacer la tarea o estudiar. Seguramente tenga acceso limitado a los servicios de salud y deba trabajar desde muy pequeño para satisfacer las necesidades básicas de su familia. Será muy difícil para él terminar la escuela secundaria y acceder a un trabajo formal. La primera infancia es determinante para el futuro de cualquier ser humano. Es allí donde tenemos que orientar nuestros máximos esfuerzos para garantizar que todos tengan el mismo punto de partida.

Los países más desarrollados no son los que más riqueza producen, sino los que mejor la distribuyen. Sólo a través de políticas públicas activas es posible achicar la brecha que separa a ricos y pobres y divide a los argentinos. No solo se trata de repartir mejor los recursos económicos, sino de lograr que todos tengan las mismas posibilidades de progresar en la vida. Para alcanzar ese objetivo se necesitan políticas públicas que sirvan como puente para que los sectores más vulnerables puedan acceder y aprovechar las mismas oportunidades que el resto de la población.

Nada es más urgente que fortalecer la institución familiar con nuevas políticas que garanticen una educación temprana de calidad para los niños, protejan a las madres y acompañen a los jóvenes en su pasaje a la adultez. La movilidad social ascendente ha dejado de ser una aspiración para muchos argentinos que han perdido la esperanza de progresar porque sienten que su esfuerzo no alcanza para lograr una mejor calidad de vida.

Cada día es una nueva oportunidad para demostrar nuestro compromiso de reducir la pobreza y lograr que el deseo colectivo de progreso vuelva a ser el motor de crecimiento de nuestro país. Argentina supo ser un ejemplo de igualdad y movilidad social ascendente en Latinoamérica y en el mundo. Es posible construir una sociedad más justa. De eso no tengo dudas.

*Las 4 Argentinas y la grieta social* es un libro que aborda el escenario social y laboral de nuestro tiempo con rigor intelectual y profundidad de análisis. Este es un libro que surge del compromiso, de la experiencia de gestión y de la capacidad profesional

de uno de los especialistas en políticas sociales más importantes y reconocidos de la región.

Daniel Arroyo no se limita en este libro a hacer un diagnóstico de la realidad, sino que ofrece soluciones concretas a los principales problemas sociales. Nadie entiende mejor que Arroyo el impacto positivo que pueden tener las políticas públicas en la construcción de una sociedad más igualitaria. Por eso, hace muchos años que trabajamos codo a codo, incorporando sus ideas a nuestros planes de gobierno, a nuestros proyectos legislativos y a nuestra gestión, entendiendo que no puede haber desarrollo económico sin desarrollo social.

*Sergio Massa*



# PRESENTACIÓN

El libro que nos complace presentar nace en un momento desde hace largo tiempo esperado por la mayoría de los argentinos.

Hoy, más que nunca, estamos ante una oportunidad que no debemos dejar pasar: la de integrar un país fragmentado.

En un recorrido por aquellas cuestiones sociales y laborales donde se ponen en juego la vida, los derechos y el desarrollo pleno de la población argentina, Daniel Arroyo nos brinda un análisis al mismo tiempo riguroso y sentido, a partir de dos ejes que entiende son las piedras angulares para lograr zanjar la grieta social: ética y estrategia.

Habida cuenta de un exceso de diagnósticos pero que son deficitarios, el autor hace hincapié en la necesidad de “buenos diagnósticos y enfoques sociales integrales”, los cuales deben tener como corolario necesario una nueva forma de producción de conocimientos que culminen en metodologías innovadoras que transformen la realidad.

Desde la Fundación Adenauer y ACEP, entendemos que el nacimiento de una nueva Argentina sin grietas solo será posible si todos juntos trabajamos a partir del diálogo para la búsqueda de consensos y de una militancia honesta, desinteresada. Sin duda alguna,

la sociedad civil, la de la “buena gente” y no la de los “avivados e inescrupulosos”, está llamada a cumplir aquí un rol protagónico.

Invitamos a recorrer este trabajo que creemos convoca a todos aquellos comprometidos con las propuestas y el desarrollo de los principios y valores del humanismo cristiano que rebosan estas páginas fruto la vasta experiencia del autor, no solo en la investigación académica sino en organizaciones de la sociedad civil y en la gestión pública.

OLAF JACOB

*Representante de la  
Fundación Konrad Adenauer  
en Argentina*

OSCAR ENSINCK

*Presidente ACEP*

## INTRODUCCIÓN

# HONESTIDAD Y JUSTICIA SOCIAL PARA INTEGRAR A LA ARGENTINA

Los que estamos en la política y buscamos representar a otros **debemos escuchar mucho y andar por la vida con los ojos y el corazón bien abiertos**. El desafío está en generar y promover buenas ideas y buenas políticas públicas para los nuevos problemas del siglo 21. Pero, por sobre todo, está en **conectar con los sueños, con los intereses y con la vida diaria de las personas y de las familias**. Siento que hay realidades humanas y sociales muchas veces invisibilizadas, y que hoy se habla mucho del pasado y del futuro pero poco del presente. A mí me parece que son tiempos donde todos **debemos despertar a la verdadera realidad social** y tener más conciencia del presente, donde muchas personas y muchas familias la están pasando realmente muy mal y donde estamos viviendo una nueva cuestión social, laboral y económica.

Por eso escribo este libro. Lo escribo porque **siento que las divisiones políticas, que entre todos debemos ir cerrando, no deberían impedirnos sentir y ver que la gran grieta de los argentinos es la grieta de la desigualdad social**. Siempre tuve la convicción interior de que todos tenemos una misión en la vida y que mi misión es ayudar a resolver las deudas sociales pendientes y a visibilizar las nuevas pobrezas ocultas. Siento esta misión como un deber. **Tengo esperanza de que en el futuro**

**podemos ir mejorando, pero hoy, en el corto y en el mediano plazo, la pobreza y la exclusión social se van profundizando, se van arraigando, se van complejizando, y por eso debemos actuar ya, ahora, en forma masiva e integral.** Millones de argentinos pueden llegar a tener un mejor futuro solo en la medida en que tengan ahora un mejor presente.

En el marco del **Bicentenario de la Independencia** que celebramos este año, este libro busca ser un aporte para **ayudar a que la reducción de la pobreza y la promoción de la movilidad social ascendente se transformen en una prioridad nacional y en una política de Estado que nos una a todos los argentinos.** Siento que es posible una Argentina más integrada si logramos entre todos construir las bases de un Estado justo, de una economía social de mercado y de una sociedad civil fortalecida. **Siento que para saldar las deudas sociales, Argentina necesita un nuevo desarrollismo integral del siglo 21, donde el desarrollo humano, social, económico y ecológico vayan de la mano para beneficiar a todos los argentinos.**

En tiempos de cultos al individualismo, soy un convencido de que cuando una comunidad toma mayor conciencia social, siente que vale la pena unirse y superar las diferencias. **Muchas veces las deudas sociales se profundizan por las divisiones y por las deudas de fraternidad.** En este tiempo del Bicentenario de la Independencia necesitamos independizarnos de las esclavitudes que generan las divisiones. **Necesitamos redescubrir la alegría de la solidaridad fraterna.** Siento que respetando nuestras naturales diferencias es posible lograr una mayor unidad nacional si todos los argentinos nos focalizamos en ayudar a erradicar la pobreza y en promover la movilidad social ascendente.

Asimismo, para ayudar a cerrar la grieta de la desigualdad social, soy un convencido de que necesitamos ser promotores de nuevos espacios de diálogo, debates y de consensos a favor del bien común. **La República y la calidad institucional se fortalecen institucionalizando el diálogo económico y social y se debilitan cuando ello no sucede.** Ayudar entre todos a reducir

la pobreza y a promover el derecho a la movilidad social ascendente es un deber que debemos asumir para contribuir a la paz, a la justicia y a la gobernabilidad social. Más allá de las cuestiones partidarias, **siempre primero en nuestro pensamiento y en nuestra acción deben estar la vida, la dignidad, la salud y el desarrollo de millones de argentinos**, que muchas veces no se encuentran visibilizados, escuchados ni representados.

**Nuestros hijos y toda la sociedad deben saber que estamos a tiempo de prevenir que se profundicen la pobreza y la exclusión social. Pero no podemos perder ni un minuto más; debemos actuar ya, ahora, en forma urgente, masiva e integral.** No puede haber demoras para declarar ya la emergencia social y laboral, en lucha contra el narcotráfico y en prevención y asistencia de las adicciones, como verdaderas causas de interés público y de necesidad y urgencia. La política y la gestión pública deben ser una cuestión de ética y de responsabilidad colectiva, porque tanto el clientelismo como cada día que pasa sin diálogo social, o sin implementar una política pública o sancionar una ley, es un día perdido e irrecuperable para la vida, la dignidad, la salud, el desarrollo y el ejercicio de los derechos de una persona o de una familia. Los argentinos en situación de pobreza y de exclusión social nunca más deberían ser rehenes del clientelismo, ni víctimas de los cálculos economicistas o de las demoras de gestión para garantizar sus derechos. La política del servicio debe ser una política de rostro humano, de respeto, de la responsabilidad por cada persona, de cercanía, de acompañamiento, de gestión en tiempos reales y oportunos, y de abordajes de prioridades éticas y de necesidades concretas.

**Este nuevo libro se vincula con mi libro anterior *Las 4 Argentinas* (2012),<sup>1</sup> donde señalé que en nuestro país surge una nueva y dinámica estructura social representada por 4 *Argentinas* de movilidades sociales múltiples, no solo descendentes y ascendentes, sino ahora también de movilida-**

1 Daniel Arroyo, *Las 4 Argentinas: ideas y caminos para lograr una sociedad integrada*, Editorial Patria Grande, 2012.

**des precarias y volátiles (de fluctuaciones entre el ascenso y el descenso social): la pobreza estructural, los nuevos sectores vulnerables, la clase media y la clase alta.** Y que cada sector social tiene problemáticas, potencialidades, modos de vida, relacionamientos con el Estado e intereses diferentes. Desde el año 2012 la grieta de las divisiones está creciendo; la desigualdad social se está profundizando; las problemáticas se están complejizando; las pobrezas se están reproduciendo y hoy estamos frente a una cuarta generación de exclusión social.

Ahora escribo este nuevo libro porque siento que **somos una gran mayoría los argentinos de centro, que buscamos vivir en un país que vaya pasando de los extremos a un equilibrio justo**, y que podemos unir honestidad con compromiso por la justicia social para ayudar a integrar a la Argentina e ir cerrando las grietas de las divisiones y de las desigualdades sociales. **Nuestros hijos, y toda la sociedad, deben sentir que es posible construir un nuevo espacio ciudadano donde la honestidad y el compromiso por la justicia social vayan de la mano**, como dos dimensiones complementarias e inseparables de la política y de la vida democrática. Todos tenemos una misión en la vida personal y también en la vida pública, y tenemos una oportunidad como ciudadanos de pasar de espectadores a protagonistas para ayudar a que la Argentina sea más justa y más igualitaria. **Una auténtica opción por nuestros hermanos en situación de pobreza y de exclusión social debe ser a la vez una opción honesta y republicana**, y ello implica participar, poner el cuerpo, ayudar a generar redes solidarias, proponer y buscar transformar.

**Para ayudar a integrar a las 4 Argentinas sentí que debía participar activamente en la política.** El libro también es una oportunidad para agradecer los aprendizajes de las experiencias y los testimonios de vecinos e instituciones de la provincia de Buenos Aires con quienes me encontré en la campaña de las elecciones de 2015 como candidato a vicegobernador de Felipe Solá, acompañando la candidatura a presidente de Sergio Massa. **No tengo dudas de que la Argentina que viene es la Argentina del cambio ético y justo.**

Luego de mi experiencia en el mundo académico, en organizaciones de la sociedad civil y en la gestión pública, fue mi primera oportunidad como candidato a un cargo electivo, la oportunidad de presentarme a la sociedad para que evalúe mi conducta y mi experiencia como su representante. **La campaña de 2015 fue para mí un gran aprendizaje espiritual, humano e intelectual.** Aunque todavía son desafíos pendientes, la elección de 2015 quedará marcada en la historia como la elección donde como sociedad, con valentía, pusimos un primer límite claro al narcotráfico; donde tomamos mayor conciencia de la crítica situación de la pobreza; de las violencias y las desigualdades contra los niños y las mujeres; del empobrecimiento de los jubilados y pensionados; de la necesidad del paso de los planes sociales al empleo formal; de la integración de 1.500.000 jóvenes que no acceden al estudio y al trabajo; y de la informalidad y la precarización laboral. Entre otras urgentes cuestiones que se deben transformar en políticas de Estado prioritarias para cuidar la vida digna y para frenar una cuarta generación de exclusión. También fue la elección donde surgieron nuevas demandas institucionales de los ciudadanos a los candidatos: fuerte rechazo al clientelismo y al uso del Estado a favor de un partido o de una empresa; votar como en el siglo 21 y no como en el siglo 20; formar y presentar equipos de gobierno, realizar propuestas y compromisos y no tener miedo a debatir, disentir y construir desde el consenso.

Gran parte de este libro fue pensado y escrito en medio de los encuentros y las recorridas por toda la provincia. Es fruto de la certeza de que **es hora de que la buena gente participe, porque si la buena gente se retira quedan los vivos y los inescrupulosos.** Sentí en la campaña que somos mayoría los que queremos vivir en una Argentina honesta y justa, donde se valore el esfuerzo del trabajo y de cumplir las buenas reglas; donde le digamos basta a la llamada “*viveza criolla*”, que es “*pan para hoy y hambre para mañana*”, y donde al que estudia y al que trabaja sea al que mejor le vaya en el barrio, en el pueblo y en la ciudad.

También, **junto con Sergio Massa y todo su equipo, pudimos instalar la idea de que las propuestas son el cambio.** A

lo largo de toda la campaña, pudimos presentar cómo veíamos la realidad y cuáles eran nuestras propuestas. Tengo la sensación de que a partir de ahora, quien quiera presentarse a un cargo electivo deberá debatir, proponer, formar equipos y decir con quiénes, cómo, cuándo y qué tipo de políticas públicas implementará. Como en los primeros tiempos de nuestra historia, *“el pueblo tiene derecho a saber la conducta de sus representantes”*, porque ello forma parte esencial de la dimensión moral de la representación política. **Asumir compromisos y presentar propuestas, equipos y debatir públicamente deben ser parte central de la nueva política del siglo 21.**

Ahora la idea central es seguir profundizando el enfoque de que nuestro país no es uno solo, y que integrar a las 4 Argentinas en una sola Argentina más unida, más igualitaria, más desarrollada y por ello más segura para todos se presenta como uno de los principales desafíos de nuestra generación.

**El papa Francisco nos convoca a todos a vivir una cultura del encuentro y nos enseña que *“la unidad es superior al conflicto”*.** Siento que es la hora de dar testimonio de una cultura de la responsabilidad para ayudar entre todos a ir pasando de los círculos de la pobreza a los círculos del desarrollo humano integral. Siento la convicción de que si en estos cuatro años no damos vuelta de verdad la cuestión social, no lo vamos a hacer más, y así la pobreza seguirá reproduciéndose de generación en generación.

*Las 4 Argentinas y la grieta social* está unido a una idea central y transversal que vincula todo el libro: **el período 2016-2026 se debería transformar en una década de los consensos para definir y resolver un núcleo de prioridades éticas y estratégicas.** Para integrar a la Argentina debemos pasar de la lógica de los gastos discrecionales e improductivos a la lógica de las inversiones en prioridades éticas y estratégicas en las cuales está en riesgo la vida, la salud, la seguridad y el desarrollo de los argentinos.

A mí me parece que desde un enfoque integral de derechos humanos, **es el tiempo de definir en la Argentina un núcleo de prioridades éticas y estratégicas**, similar, por ejemplo, a los

Objetivos de Desarrollo Sostenibles de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que nos permita focalizarnos en salvar y cuidar vidas y garantizar el derecho al pleno desarrollo humano integral de las personas, de las familias y de las comunidades. Si nos focalizamos en una gestión por objetivos prioritarios, podríamos obtener, entre otros, una serie de beneficios institucionales complementarios: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; pasar de un modelo de gestión del siglo 20 a un modelo de gestión integral, integrador e innovador del siglo 21; aumentar los ingresos públicos eliminando todo gasto superfluo, innecesario e improductivo; generar procesos, redes y cadenas de efectos de gestión para optimizar la inversión, el control y el seguimiento de los recursos públicos; transparentar y mejorar la recaudación sancionando ejemplarmente la evasión fiscal y la injusticia fiscal, entre otros.

Considero que son prioridades éticas y estratégicas aquellas cuestiones impostergables donde están en riesgo la vida, los derechos y el desarrollo de las personas, de las familias y de las comunidades, como por ejemplo, garantizar el derecho integral a la primera infancia; la protección integral de las familias; promover la igualdad de oportunidades y de trato y el empoderamiento de las mujeres; luchar contra la venta de drogas y asistir las adicciones como derecho humano pendiente; lograr que todos los chicos terminen la escuela secundaria y vincular la educación con el trabajo; sancionar por ley el derecho al primer empleo de los jóvenes; declarar la emergencia social y laboral para cuidar cada empleo, generar nuevos empleos formales en el sector privado, facilitar el paso de los planes sociales al empleo formal y actividades productivas y el abordaje integral del trabajo informal; crear el derecho a la formación laboral gratuita; garantizar que ningún jubilado y pensionado sufra la pobreza y la indigencia; incentivar el desarrollo local y fortalecer a los municipios; lograr erradicar la corrupción y el clientelismo partidario y fortalecer la sociedad civil.

Los lectores podrán encontrar aquí no solo diagnósticos, sino también las bases de una segunda generación de políticas sociales con eje en la integración familiar y laboral y distintas propuestas de proyectos de leyes. **Es un libro de propuestas abiertas.** A mí

me gustaría dialogar, ponerme en contacto con quienes lean el libro, recibir aportes y críticas para seguir aprendiendo y creciendo en la búsqueda de ayudar a resolver la cuestión social.

Con la convicción de que **es posible una Argentina más integrada**, en cada una de las propuestas buscamos facilitar nuevos espacios de diálogo, debates y consensos para ayudar a resolver las prioridades éticas y estratégicas que a nivel nacional, provincial y municipal se vayan consensuando. Cada propuesta está conectada a las restantes con la convicción de que durante 2016-2026, con diez años continuos de inversiones progresivas en verdaderas prioridades éticas y estratégicas que nos unan, podemos ir pasando de la Argentina de las divisiones a la Argentina de las integraciones, y de que entre todos podemos ir construyendo una Argentina de ciudadanos integrados y de ciudadanos integradores.

*Daniel Arroyo*

## CAPÍTULO 1

# DIAGNÓSTICO SOBRE LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL Y LABORAL: DE LAS 4 ARGENTINAS A UNA ARGENTINA INTEGRADA

Junto a ayudar a erradicar la pobreza y a promover la movilidad social ascendente, estoy convencido de que **uno de los grandes desafíos éticos de nuestro tiempo es ayudar a visibilizar a los argentinos invisibilizados, que muchas veces ni siquiera son vistos por el Estado ni por las estadísticas.** Hay nuevas situaciones de vulnerabilidades y de privaciones que no están siendo abordadas porque no están siendo detectadas. **Las deudas sociales muchas veces se producen por deudas de cercanía y de contacto con las realidades sociales.**

En este sentido, en este primer apartado comparto las bases de un diagnóstico sobre la que considero la nueva cuestión social y laboral de la Argentina del siglo 21. A mí me parece que para integrar a la Argentina, entre otros desafíos, **necesitamos nuevos enfoques, nuevos abordajes y una nueva gestión del conocimiento social.** En este contexto, necesitamos visibilizar con mayor precisión las nuevas privaciones y demandas de los ciudadanos, que se podrían abordar y resolver como prioridad en la década 2016-2026.

Parto de la base de que un buen diagnóstico es fundamental para **un buen abordaje social integral**, que evite pérdidas de

vidas y de oportunidades de desarrollo. Debemos diseñar nuevos diagnósticos de precisión social. En nuestro tiempo, no solo necesitamos estadísticas cuantitativas confiables, sino también una nueva gestión de estadísticas y de producción de conocimientos cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo, junto al conocimiento de precisión del porcentaje de pobreza, indigencia, desempleo e inflación, también necesitamos metodologías innovadoras con capacidades para detectar y abordar la nueva cuestión social, económica, educativa y laboral que estamos viviendo. En este desafío, **resalto los valiosos esfuerzos, por ejemplo, del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA)**, entre otras iniciativas vinculadas a los sindicatos, centros académicos y a las organizaciones de la sociedad civil.

**Ya no se trata solamente de informar porcentajes sobre los efectos de la pobreza, sino de contribuir a visibilizar, denunciar y abordar las causas estructurales de la pobreza y del nuevo fenómeno de la exclusión social.** La calidad de las estadísticas también implica capacidad de ayudar a detectar y a abordar la pobreza multidimensional de nuestro tiempo, que junto al déficit de ingresos monetarios, en la actualidad se extiende a nuevas vulnerabilidades, como las que surgen, por ejemplo, por el crecimiento de las violencias, de las adicciones, de las discriminaciones, de las contaminaciones, de los hacinamientos, de los endeudamientos y de las desigualdades institucionales que sufren muchas familias, ahora no solo aquellas en situación de pobreza estructural.

**En materia de políticas sociales, la Argentina de 2003-2015 tuvo un resultado dual de avances y de retrocesos.** Desde mi punto de vista, creo que hay por lo menos cuatro desafíos sociales transversales pendientes de resolver en esta nueva etapa: a) surgimiento de una nueva estructura social; b) límites del “derrame” de crecimiento económico con mayor inversión social; c) profundización de la pobreza multidimensional; d) desigualdad social similar a la década del 90.

## A) UNA NUEVA ESTRUCTURA SOCIAL

Si realizamos un primer análisis de las dificultades que atraviesan a nuestro país, considero que tenemos que hablar de que **en Argentina ha surgido una nueva estructura social, que se expresa en cuatro sectores sociales que avanzan y retroceden en distintas velocidades: la pobreza estructural, los sectores vulnerables, la clase media y la clase alta.**

Ello refleja que vivimos en 4 Argentinas de movilidades sociales múltiples. En nuestro tiempo, **ya no se trata solamente de evitar la movilidad social descendente y de promover la movilidad social ascendente, sino que también es un desafío abordar la movilidad social frágil, precaria, de fluctuaciones entre ascensos y descensos, a la que están expuestas muchas familias.** La creciente inequidad se manifiesta en el acceso desigual al ejercicio efectivo de derechos; por lo general este acceso depende del territorio en el cual se vive, del género y de la condición educativa, social y laboral de los adultos del hogar. En la actualidad, solo las familias de la clase alta gozan de una movilidad social ascendente garantizada.

Pobreza estructural

Sectores vulnerables

Sectores medios en transición

Sectores altos

### **La pobreza estructural**

En situación de pobreza estructural se encuentran las personas y las familias afectadas por múltiples causas estructurales que las conducen a círculos de movilidad social descendente y que

cuentan con muy pocas oportunidades de acceso a la movilidad social ascendente. **La pobreza estructural es un verdadero cepo social, que afecta especialmente a los niños, las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores**, que viven frágiles y muy precariamente el día a día. **Por el aumento constante de la inflación hoy estamos en emergencia alimentaria y nutricional. La baja del consumo de leche líquida y de carne es un dato preocupante de la realidad. Para muchos niños, mujeres embarazadas y abuelos, lograr comer todos los días no siempre significa estar sanos y bien alimentados. Un niño que se alimenta mal se desarrolla menos y aprende menos, por eso siento que es urgente declarar la emergencia social para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.**

Estas causas estructurales están interrelacionadas y son, entre otras, privaciones de orden social, sanitario, educativo, económico, laboral, ambiental e institucional, que conforman el denominado **“núcleo duro de la pobreza”**. En este sector se manifiesta con mayor profundidad el ciclo de la **reproducción intergeneracional de la pobreza**; por ejemplo, hoy los jóvenes en situación de pobreza que son padres representan una tercera generación de excluidos (sus abuelos y padres ya han sido excluidos) y sus hijos ya pertenecen a una cuarta generación de exclusión.

Las personas y las familias afectadas por la pobreza estructural viven en general en asentamientos de los grandes centros urbanos o en zonas como el impenetrable chaqueño, y por el déficit de ingresos monetarios que sufren, no logran cubrir las condiciones mínimas de subsistencia y, por lo tanto, requieren algún tipo de apoyo alimentario, material o económico del Estado, de las Iglesias, de algunas organizaciones comunitarias y de sus propias familias o de vecinos. El déficit de ingresos monetarios se ha profundizado en los últimos años por el aumento creciente de la inflación, en especial del precio de los productos de la canasta básica familiar y de los remedios cuando no son conseguidos en forma gratuita o con descuentos.

**La situación social tiende a complicarse cada vez más.** Desde el año 2009, las políticas sociales se caracterizaron por abordar la pobreza estructural por medio de transferencias monetarias para compensar en parte el mencionado déficit de ingresos monetarios. Si bien ha aumentado la asistencia del Estado, también **se ha profundizado la reproducción intergeneracional de la pobreza** por el freno del crecimiento económico y por el aumento de la inflación, de los productos de la canasta básica familiar y de los servicios básicos, situaciones que limitan el impacto de las transferencias monetarias porque reducen el poder adquisitivo de las familias y limitan los ingresos que se obtienen por la realización de las denominadas “*changas*”.

Asimismo, el aumento de la inflación ha ocasionado el aumento del precio de los alquileres, que constituye una de las causas del crecimiento de los asentamientos, el hacinamiento y de las personas en situación de calle. Alquilar una pequeña pieza precaria en un asentamiento cuesta como base \$3.500 o más.

La pobreza estructural también se profundiza por el déficit de infraestructura básica como agua potable, cloacas y gas natural y por el déficit de hábitat saludable. Las enfermedades por la contaminación del entorno territorial donde viven las familias profundizan las discapacidades y las enfermedades crónicas, y la inseguridad física y económica que producen las inundaciones también son cuestiones que contribuyen a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Generalmente, en estos sectores se detectan los menores índices de progreso educativo, siendo la escuela primaria o secundaria incompleta las categorías mayoritarias en las cuales se encuentran los mismos. Los jóvenes que no acceden al estudio y al trabajo pertenecen mayoritariamente a este sector social.

Como parte de la nueva cuestión social, podemos señalar que **la pobreza estructural también se profundiza por cuestiones de género. Son las mujeres quienes más sufren la pobreza y la exclusión social.** Por ejemplo, por el aumento de la violencia contra las mujeres y del crecimiento de los hogares mo-

noparentales a cargo de mujeres, que cuentan en general con una sola vía de ingreso y de menor monto que el ingreso de los hombres trabajadores. Las crecientes situaciones de abandono familiar, el creciente incumplimiento de los deberes de asistencia familiar y la ausencia de mecanismos exprés para el cobro de los mismos o de la debida asistencia jurídica gratuita también impactan sobre la economía de las familias.

A su vez, **estos sectores se encuentran con muy escasas posibilidades de incorporarse al mercado formal de trabajo**, es decir, de lograr percibir una remuneración de manera regular durante un período de tiempo mínimamente prolongado y acceder a todos los beneficios de la seguridad social; por lo cual no cuentan, por ejemplo, con la cobertura de salud que brindan las obras sociales y con los aumentos periódicos por paritarias para compensar el aumento de la inflación. Ello va configurando una **situación de desocupación y de precarización laboral estructural**.

**La baja calidad de la gestión social también contribuye a profundizar y a reproducir la pobreza estructural** cuando las políticas sociales son meramente asistencialistas y clientelares, que impiden que las personas y las familias reafirmen su dignidad, su ciudadanía plena y se transformen en protagonistas de su propio desarrollo humano integral.

Por otra parte, el empeoramiento de la situación social y económica incide en la inserción temprana de los hijos/as en el mercado de trabajo y/o en el reemplazo de los adultos en las tareas del hogar, especialmente en las familias con mayor número de hijos y bajos ingresos, y más aún si son monoparentales. Ello también impacta en el abandono y en el rezago educativo.

Entre otras, el conjunto de estas problemáticas genera una cuestión de tipo **estructural** que se reproduce y que coarta las condiciones de ascenso social.

## Los sectores vulnerables

Los sectores vulnerables, si bien cubren las necesidades mínimas, no aparecen en las estadísticas como pobres, pero se encuentran en un proceso de clara movilidad social descendente. **Los sectores vulnerables son los nuevos empobrecidos de la Argentina.** Por ejemplo, van conformando los nuevos pobres los jubilados y pensionados que cobran jubilaciones mínimas o próximas a las mínimas; los empleados precarizados y no registrados; los trabajadores informales cuentapropistas; los trabajadores que cobran seguros de desempleo; los emprendedores de la economía social; los sectores de trabajadores públicos y privados que cobran el salario mínimo, vital y móvil o de bajos salarios, entre otros. En los centros urbanos, estas personas en general viven en los denominados “*barrios obreros*”.

**Un dato clave de la nueva cuestión social es que hoy tener trabajo formal o un emprendimiento no siempre garantiza salir de la pobreza.** El nuevo fenómeno de los trabajadores empobrecidos y de los jubilados y pensionados empobrecidos va configurando parte de la nueva estructura social y laboral.

La pobreza por vulnerabilidad es un fenómeno heterogéneo y multidimensional, y en general no ha sido visibilizado y abordado por el Estado. Tiene características diferentes según cada territorio, género, sector, edad o grupo de población. Como nuevo fenómeno, afecta especialmente en la adultez media desde los 40 años hasta la edad de la jubilación o pensión y a los adultos mayores. En nuestro tiempo, **la vulnerabilidad social no solo afecta a los jóvenes; ahora, quedarse sin empleo formal a los 40 años es prácticamente una situación de desempleo estructural o un pase directo al empleo precario e informal.** Este dato, que vamos a seguir profundizando, nos conduce a repensar y a diseñar nuevos abordajes de las políticas públicas.

**Si bien estos sectores también son afectados por el aumento de la inflación y el freno del crecimiento económico, las políticas sociales en general no están destinadas a los**

**misimos y por ello no reciben las transferencias monetarias que sí perciben los sectores de pobreza estructural.** Ello genera tensiones porque estos sectores se sienten excluidos y no beneficiados por las políticas públicas, a pesar de su esfuerzo de trabajar precaria e informalmente en varios lugares y en extensas jornadas laborales.

**Para mantener o aumentar sus ingresos, los sectores vulnerables acuden a diversas estrategias, van arreglándose precariamente en el día a día como pueden y cuando pueden.** Realizan trabajos múltiples; por ejemplo, son jubilados o empleados formales públicos y privados de bajos ingresos y a su vez trabajan en la economía informal haciendo changas. Realizan trabajos como cuentapropistas (en casas particulares, peluquerías, electricistas, pintores, plomeros, trabajadores de la construcción, etc.) y a la vez son empleados no registrados (en servicios de remis, seguridad, venta ambulante, entre otros). Pueden llegar a ser empleadores informales (por ejemplo, de pequeños comercios y emprendimientos) y a la vez empleados informales (por ejemplo, en casas particulares o servicios de remis). Estos trabajos múltiples también multiplican las jornadas laborales, donde son frecuentes jornadas de doce horas diarias o más, y hasta sin francos de descanso.

**Estos sectores han tenido alguna vinculación con el mercado formal de empleo, pero han quedado fuera del mismo o se han jubilado y perciben menores ingresos, por lo cual se les dificulta mantener su nivel de vida y se van empobreciendo.** Asimismo, sufren de un proceso de fuerte “privación relativa” en la medida en que ven aumentadas las demandas de consumo familiar y, a su vez, ven reducidos sus niveles de ingresos.

Asimismo, otra de las estrategias precarias para intentar mantener su nivel de vida hace que **en general estos sectores se vayan endeudando a tasas con altos intereses (en muchos casos superiores al 100%, 150% anual) y créditos múltiples, lo que va generando en el tiempo la situación de pobreza por endeudamiento de los mismos.** El pago de cuotas de

una máquina para un emprendimiento, de un auto o los costos de la ruptura de un vehículo utilizado como remis, fletes o venta ambulante, donde se vive en el día a día, puede originar que las familias sufran necesidades básicas y que caigan en círculos de endeudamiento.

## Los sectores medios

Los sectores medios, a diferencia de los nuevos pobres, han podido interactuar con el mercado laboral formal sin depender tanto del Estado. Los pequeños comerciantes, los propietarios de micro y pequeñas empresas y emprendimientos productivos y de servicios, los empleados formales bien remunerados y varios profesionales se encuentran en este segmento que, si bien mejoró su situación, sufre mucho los embates de la coyuntura económica, que en la Argentina se encuentra en un proceso recesivo y de aumento de la inflación desde los últimos años, y del impacto del impuesto a las ganancias, entre otros impuestos.

**Hoy los sectores medios también sufren limitaciones económicas y por ello en parte de los mismos se percibe una situación de movilidad social precaria, de fluctuaciones ente ascensos y descensos.** Estos sectores, que se caracterizaban por su capacidad de ahorro, en general **no cuentan ahora con suficiente capacidad de ahorro** y van perdiendo parte del capital de herencia familiar que les dejaban tradicionalmente a sus hijos y que facilitaban la movilidad social ascendente.

Por ejemplo, **el fuerte aumento de la inflación, de los servicios, de los combustibles, de las prepagas y la no reducción del impuesto a las ganancias a los salarios siguen impactando sobre los ingresos y los ahorros de los sectores medios.** Antes los sectores medios contaban con recursos para beneficiar a los sectores de pobreza estructural y a los sectores vulnerables, porque destinaban parte de sus ingresos a los servicios domésticos, de cuidados de familiares, las refacciones en las casas, entre otras actividades, que generaban oportunidades de alguna “*changa*” y

de ingresos extras a los sectores de menores ingresos. Eso ahora ya no sucede con tanta frecuencia, porque los sectores medios han tenido que reducir o hasta han decidido dejar de contar con estos servicios, por no poder afrontarlos.

**También los sectores medios son afectados por la nueva cuestión económica.** No estamos frente a la clase media tradicional, que se caracterizaba por su movilidad social ascendente garantizada, por ejemplo, por su acceso a la vivienda propia que facilitaba el empleo formal bien remunerado. En nuestro tiempo, **empleados jerarquizados y profesionales de los sectores medios, aunque perciban ingresos suficientes para un buen vivir, no cuentan con los suficientes ingresos para acceder a la vivienda propia y van formando una nueva generación de inquilinos en lugar de propietarios.** El endeudamiento en créditos hipotecarios para la compra o mejora de la vivienda también limita su poder adquisitivo.

Asimismo, sufren una fuerte y creciente presión impositiva (por ejemplo, por el impuesto a las ganancias sobre los salarios). Muchos profesionales no pueden trabajar en su propia vocación o trabajan en varios trabajos sin relación formal de dependencia. **Los sectores medios también sufren de la inestabilidad laboral y del trabajo precario y hasta “en negro”.** Hoy, ser parte de los sectores medios ya no garantiza la plena seguridad de la movilidad social ascendente garantizada, y transformar esta realidad se presenta como uno de los principales desafíos y responsabilidades de las necesarias nuevas políticas públicas del siglo 21.

## **Los sectores altos**

Por último, **los sectores altos se caracterizan por su capacidad para concentrar capital, ahorrar e invertir.** En general son inversores, accionistas, empleadores y altos directivos que tienen capacidad para incidir en parte de las condiciones económicas predominantes. **Este sector se caracteriza por su movilidad social ascendente garantizada.**

De todos modos, es evidente que en este sector, al igual que en los otros, se han producido fuertes variaciones en los últimos tiempos, tanto de caídas como de ascensos repentinos.

En definitiva, esta nueva estructura social establece una realidad que se puede interpretar como una fuerte tendencia a la fragmentación social. Es decir, más allá de las características generales de cada sector, la Argentina parece compuesta por cuatro sociedades diferenciadas, con intereses, expectativas, vínculos con el Estado y formas de movilización diferentes.

## **B) LÍMITES DEL “DERRAME” ECONÓMICO Y DEL “DERRAME” SOCIAL**

Entre todos debemos seguir tomando y generando conciencia de que **la cuestión social es inseparable de la cuestión económica. Solo es posible salir de la pobreza y ascender socialmente por medio de la economía de la producción y del trabajo y no por la economía de la especulación y de la exclusión.** En la época de los noventa, las políticas sociales se caracterizaron por ser focalizadas, abordando prioritariamente a sectores vulnerables de la sociedad, “*compensando*” a quienes habían quedado afuera del supuesto “*derrame*” del crecimiento económico. Pero bajo este enfoque, la crisis del 2001 nos encontró con 57% de pobreza, 28% de desocupación y 60% de informalidad laboral.

Siento que **quienes participamos en política y buscamos representar a otros debemos tener una función docente de ayudar a evitar que se repitan los errores del pasado.** La crisis de 2001-2002 refleja que la llamada “*teoría del derrame*” fracasó en la Argentina y profundizó la grieta de la desigualdad social. **No tengo dudas de que la llamada “*mano invisible*” ha sido una “*mano insensible*” para buscar erradicar la pobreza y para promover la movilidad social ascendente.** En este sentido, **el papa Francisco advirtió recientemente sobre el impacto negativo de la teoría del “*derrame*” económico: “*Algunos todavía defienden las teorías del ‘derrame’, que suponen***

*que todo crecimiento económico, favorecido por la libertad de mercado, logra provocar por sí mismo mayor equidad e inclusión social en el mundo. Esta opinión, que jamás ha sido confirmada por los hechos, expresa una confianza burda e ingenua en la bondad de quienes detentan el poder económico y en los mecanismos sacralizados del sistema económico imperante. Mientras tanto, los excluidos siguen esperando...”<sup>2</sup>*

**El período 2003-2015 fue un tiempo de resultados de avances y de retrocesos sociales.** Por un lado, un dato positivo es que superó parte de la catástrofe social producto de la crisis de 2001-2002. Por otro lado, surgió como nuevo fenómeno dual, inédito en nuestra historia, un tiempo de crecimiento económico con tasas cercanas al 8% anual y una inversión tendiente a reducir la pobreza de manera directa, que pasó de \$ 4.100 millones en el año 2003 a un presupuesto de \$ 102.242<sup>3</sup> millones en el año 2015. **Pero más allá de algunas mejoras no se logró evitar que uno de cada tres argentinos sea pobre, situación que hoy se sigue profundizando.**

El 88,5% de ese presupuesto (es decir, \$ 90.581 millones) es transferencia de dinero directa a las personas, como los casos de la AUH, el plan Progresar, las pensiones no contributivas, las becas de capacitación por los programas de empleo y el pago a los cooperativistas del programa Argentina Trabaja.

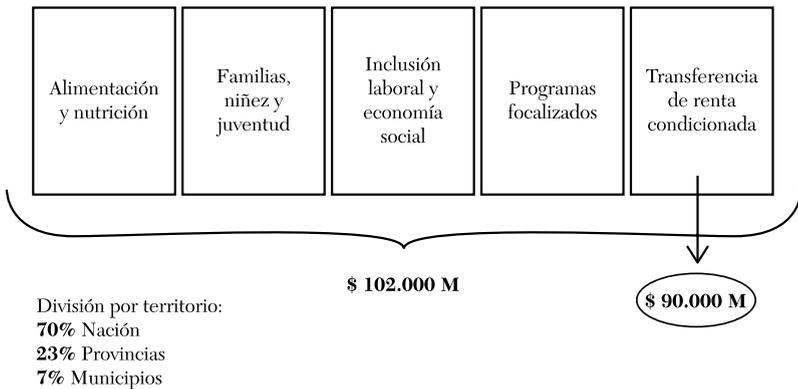
Esto quiere decir que el eje central de la política social de la gestión anterior fue la transferencia directa de dinero a las personas. Esta política de asistencia social marca una línea de arranque para las familias y promueve el consumo en la economía local, pero no ha resuelto los problemas centrales, que tienen que ver con el empleo informal y mal remunerado, el aumento de las adicciones, la deserción en la escuela secundaria y la masificación del crédito a

2 Papa Francisco, Exhortación Apostólica *Evangelii Gaudium*, n° 54, 2013.

3 Ese monto surge de tomar en conjunto las partidas del Ministerio de Desarrollo Social junto con la Asignación Universal por Hijo, el Plan Progresar (que apunta a jóvenes para que completen su educación) y los programas de empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación.

tasas altísimas que generan un sobreendeudamiento permanente de los sectores más vulnerables de la sociedad. La inflación sostenida por varios años ha venido a complicar aún más las cosas, en la medida en que la transferencia de dinero por planes sociales no compensa el aumento constante de la canasta básica familiar.

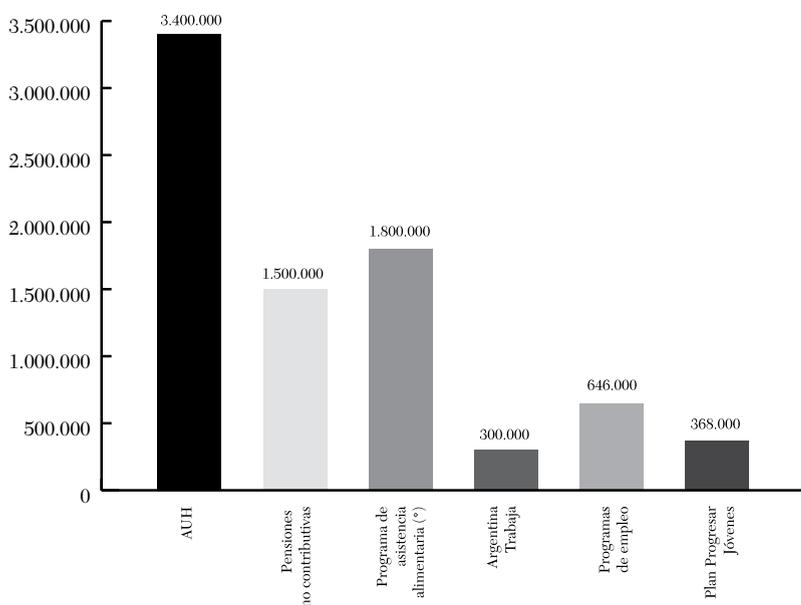
### Tipos de políticas sociales



Si vemos la política social por el lado de la cobertura (la cantidad de gente asistida por el Estado), el número también ha crecido de manera sostenida. En el año 2015 había cerca de 6 millones de personas bajo atención alimentaria (incluyendo la asistencia a las huertas familiares); 1,5 millones de personas que reciben una pensión por invalidez, familia numerosa o por vejez; 3,4 millones de chicos cuyos padres cobran la AUH; más de 640.000 personas en programas de empleo; más de 300.000 en cooperativas de trabajo. Actualmente hay más de 800.000 jóvenes en el plan Progresar.

No corresponde hacer una cuenta lineal y sumar la cantidad de personas porque, en varias ocasiones, una familia o una persona reciben más de un beneficio. Por eso, sin tener un número certero porque faltan cruces de información en nuestro país, se puede asumir que cerca de 8 millones de personas (el 20% del total del país) recibe algún tipo de asistencia o apoyo económico como parte de la política social. El gráfico siguiente da cuenta de esta situación.

## 36 - Las 4 Argentinas y la grieta social



(\*) Cantidad estimada de personas que reciben tickets o tarjetas con dinero como asistencia alimentaria. El total de las personas que reciben algún tipo de ayuda por seguridad alimentaria es de 6 millones.

Total: 8.014.000 personas que reciben transferencias de dinero.

Analizando estas cifras, siento que **estamos viviendo una nueva, compleja y multidimensional cuestión social y económica**. Estamos ante un nuevo fenómeno que es clave tener en cuenta para diseñar y para implementar una nueva generación de políticas públicas del siglo 21: **ni el “derrame” del crecimiento económico, ni el “derrame” del crecimiento de las políticas sociales lograron reducir las desigualdades sociales y promover la movilidad social ascendente**. El crecimiento económico promedio de un 8%, a pesar del estancamiento de los últimos años, y una inversión récord en políticas sociales, no lograron impedir que el año 2015 finalizara con un 29% de pobreza, más del 35% de informalidad laboral y 1.500.000 jóvenes que no acceden al estudio y al trabajo. Una vez más quedó demostrado que **el mero crecimiento económico no implica un “derrame” automático que garantice una mayor equidad social**.

**El crecimiento económico y el desarrollo humano integral no se han conectado para transformar suficientemente la desigualdad social.** Por eso, en esta nueva etapa necesitamos nuevas políticas públicas masivas, integrales e integradoras. Asimismo, debemos reconocer que, más allá de los cambios pendientes a realizar, como el empalme entre los planes sociales y el empleo formal y la vinculación entre la educación, la formación laboral y el trabajo, **sin la inversión en políticas sociales del período 2003-2015 podríamos haber regresado a indicadores sociales cercanos a la crisis de 2001-2002.**

Esta nueva cuestión social y económica es un dato clave de la realidad que debemos tomar muy en serio para evitar repetir errores del pasado, especialmente porque el período 2012-2015 se caracteriza por el freno del crecimiento económico y el inicio de un proceso recesivo que todavía hoy estamos viviendo. **El límite del “derrame” económico y del “derrame” social para transformar y para dar vuelta de verdad la situación social nos conduce a repensar y a implementar nuevos abordajes integrales donde lo económico y lo social vayan de la mano.** Ello implica, como veremos más adelante, que **el desafío de la década 2016-2026 es pasar del mero crecimiento económico al desarrollo integral y de la precariedad de la mera inclusión a la cohesión de la integración** que brindan la educación de calidad, el empleo formal con salarios dignos y la vivienda propia que garantizan un piso de ciudadanía social.

Esta situación nos ayuda a tomar conciencia de que **ni todo lo puede resolver el Estado, ni todo lo puede resolver el mercado. Pero el Estado debe tener un rol activo y creativo para que el crecimiento de la economía y el crecimiento del desarrollo humano integral vayan de la mano. Ello implica la necesidad de una economía social de mercado y no de cualquier tipo de economía.** El gobierno actual debe tener en cuenta que para reducir la pobreza es necesario promover un crecimiento sostenido de una economía de la producción y del trabajo; continuar con una masiva e integral inversión en políticas sociales (con nuevos abordajes, por ejemplo, promoviendo el paso de los

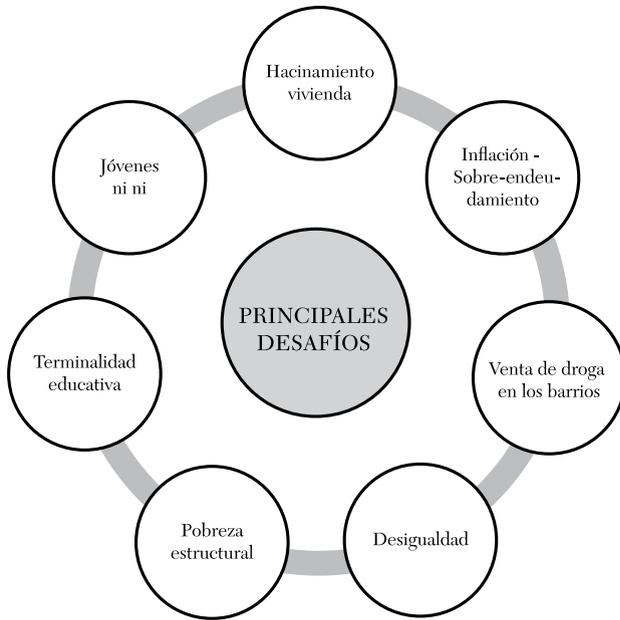
planes sociales al empleo formal y de calidad) y **garantizar que la apertura al mundo y la generación de nuevas inversiones extranjeras genere trabajos para los argentinos y oportunidades de crecimiento para los micro, pequeños y medianos empresarios, comerciantes y productores nacionales.**

### **C) PROFUNDIZACIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL**

Siguiendo con el diagnóstico, deseo resaltar el aumento y la profundización de la pobreza multidimensional. **Ya no se trata solamente de la pobreza tradicional por falta de ingresos monetarios, sino de un conjunto de causas múltiples y dinámicas que se vinculan contribuyendo a la situación estructural de movilidad social descendente y de reproducción intergeneracional de la pobreza.** La pobreza multidimensional consiste en una serie de privaciones interrelacionadas de orden social, sanitario, educativo, económico, laboral, ambiental e institucional.

Junto a las privaciones tradicionales, quiero resaltar que en nuestro tiempo emergen, entre otras, cuatro nuevas privaciones que contribuyen a la reproducción de la pobreza, cuyo impacto todavía no ha sido suficientemente detectado y abordado: la privación de un hábitat digno apto para el desarrollo humano integral; la privación institucional, que se origina por la baja calidad de gestión cuando se promueven prácticas discrecionales meramente clientelistas; la privación de ingresos a la economía familiar por el crecimiento de la usura y del endeudamiento de las familias; y las privaciones sobre el derecho a la salud, que surgen por el profundo y creciente déficit de asistencia de las adicciones.

El siguiente gráfico intenta reflejar el ciclo de profundización de la pobreza multidimensional.



- » **Inflación y sobre-endeudamiento:** el crecimiento permanente y progresivo de la inflación es una de las principales causas del crecimiento de la pobreza multidimensional, que privan y afectan el acceso a productos básicos como alimentos, medicamentos y servicios médicos, alquileres, entre otras cuestiones que contribuyen a reproducir la pobreza. **La inflación contribuye a profundizar y a reproducir la pobreza**, especialmente complicando todo a los sectores más pobres, que dejan de saber cuánta plata hay que tener en el mes, ni qué se compra con \$100, con lo cual la dinámica es vivir precariamente el día a día. También son afectados otros sectores, por ejemplo, las economías regionales y los micro, pequeños y medianos empresarios, productores, comerciantes y emprendedores. **Salarios, planes sociales, changas, van perdiendo su poder adquisitivo.** A ello se suma que vivimos un tiempo de freno de la economía, donde “*hay un parate de las changas*”, y por ello los ingresos no les alcanzan a los sec-

tores de menores recursos por la caída del valor real de los planes sociales y las menores posibilidades de realizar changas. Esta situación no solo afecta a los sectores de pobreza estructural, sino también ahora a los nuevos sectores vulnerables. Y a ello se suma un **problema de “sobre-endeudamiento”**, pues gran parte de los sectores pobres y vulnerables solo con fotocopia del DNI terminan tomando créditos a tasas usurarias a más del 100%, 150% anual. Hoy están pagando por esos créditos un monto mayor a los ingresos que les entran, y ello se va transformando en círculos de endeudamientos múltiples que complican toda la economía familiar. Asimismo, **las jubilaciones y los salarios mínimos, vitales y móviles son cada vez más mínimos y menos vitales y móviles. Hoy, tener empleo formal ya no garantiza salir de la pobreza y tener una jubilación o una pensión a la vejez no garantiza evitar caer en la indigencia.**

- » **Pobreza estructural:** como ya señalé, a nivel nacional el año 2015 finalizó con más del 29% y hoy estamos frente al 32% de pobreza estructural, con una tendencia creciente para este año, por el mencionado aumento de la inflación y el freno de la economía. Estos índices se focalizan en cuestiones de ingresos monetarios y no abordan cuestiones multidimensionales específicas de los núcleos familiares en situación crítica, por ejemplo, de familias monoparentales a cargo solo de mujeres o con integrantes que sufren discapacidades; enfermedades crónicas o de adultos mayores con diversas problemáticas de salud. Al reflejar un promedio nacional, **estas estadísticas no dan cuenta de la crítica situación de los grandes centros urbanos, donde la pobreza se sitúa en torno al 40% o más;** de los nuevos asentamientos que surgen alrededor de ciudades del interior, tradicionalmente con escaso número de habitantes en situación de pobreza; y de zonas específicas altamente vulnerables, como el impenetrable chaqueño. Asimismo, se precisan nuevas estadísticas específicas y abordajes de

precisión para detectar y asistir la pobreza infantil, de los adolescentes, de las mujeres, de los adultos mayores y de los trabajadores informales.

- » **Aumento de la venta de drogas y de las adicciones:** como emergente de la nueva cuestión social, el crecimiento de las adicciones no solo ocasiona pérdidas de vidas y serios perjuicios a la salud, sino que también es una de las causas más profundas del empobrecimiento y del endeudamiento de las personas y de las familias. **La venta de drogas también ha venido para complicar todo en los barrios, y ahora hasta en antes tranquilos pueblos y ciudades;** junto al aumento de la violencia y de la inseguridad ocasiona pobrezas humanas, culturales y laborales que destruyen el sentido de la vida y del trabajo digno, generando nuevas dependencias, esclavitudes y clientelismos. La venta de droga en los barrios ha modificado no sólo el contexto familiar, sino también las relaciones económicas, dando lugar a un nuevo sujeto social que es “el que vende droga”, que en el barrio gana mucho más que todos los que trabajan dentro de la ley. **Sin una lucha directa contra la venta de drogas y sin prevención y asistencia de las adicciones es imposible una política de Estado para contribuir a erradicar la pobreza estructural y para generar mayores oportunidades de movilidad social ascendente.**
- » **1.500.000 jóvenes que no acceden al estudio y al trabajo:** la crítica problemática de los jóvenes es una de las principales deudas sociales pendientes del gobierno anterior y que todavía no ha sido abordada masivamente por el gobierno actual. **En materia social, educativa y laboral,** más allá de los discursos no ha sido una década ganada para los jóvenes. También debemos incluir en una nueva agenda social el fortalecimiento y el incentivo a los jóvenes en situación de pobreza que con esfuerzo a la vez trabajan y estudian. Como hemos visto, el hijo de un joven en situación de exclusión formará parte de la cuarta generación de excluidos. Ello implica no sólo pensar en subsidios

o transferencias de recursos, sino también en generar redes de apoyos complementarios que acompañen las trayectorias de los jóvenes. La plena integración social, sanitaria y educativa de los jóvenes, que en su mayoría serán madres y padres, es una cuestión ética y estratégica que se debería transformar en una política de Estado para contribuir a frenar la reproducción intergeneracional de la pobreza.

- » **Crisis habitacional y de hacinamiento:** en los grandes centros urbanos, por un lado el aumento de la población concentrada y por otro lado el aumento del precio de los alquileres por la inflación, generan el aumento de los asentamientos, de los hacinamientos y de las personas y familias en situación de calle. En la actualidad **estamos convirtiéndonos en una sociedad de inquilinos, donde son muy pocos los que tienen acceso a una vivienda propia.** El hacinamiento genera en parte el mal vivir cotidiano, que es parte de las causas del crecimiento de las adicciones y de las violencias. Asimismo, como señalé antes, a la pobreza tradicional por falta de ingresos se le ha sumado la pobreza por vivir en zonas contaminadas e inundables, y ello genera nuevas inseguridades en la vida y la salud que profundizan la pobreza.
- » **Déficit de terminalidad educativa:** en este último tiempo se ha generado una **gran deuda de terminalidad y de rezago educativo en la escuela secundaria que contribuye a la reproducción de la pobreza.** Junto a los chicos que han dejado de estudiar emerge el problema de los jóvenes que deben a la vez estudiar y trabajar para aportar a los ingresos familiares; de los chicos que estudian en situaciones precarias y de violencias cotidianas y de los chicos a los que el título secundario, y hasta universitario, ya no les sirve para acceder a un empleo formal de calidad. Junto a la terminalidad tradicional de la educación secundaria también se profundiza la pobreza por **el déficit de una formación laboral, tanto de jóvenes como de adultos, adecuada a la nueva oferta y la demanda laboral del**

**siglo 21.** Va surgiendo así una nueva generación sin formación, por eso considero que debemos **crear como nuevo derecho humano el seguro gratuito y universal a la formación laboral**, de acuerdo con cada realidad local y regional. Asimismo, hoy observo un nuevo fenómeno, que tiene que ver con la repitencia y el rezago escolar. Existe una clara tendencia que marca cada vez más una diferenciación entre la edad biológica y la escolar, produciendo que los jóvenes ingresen al secundario habiendo repetido un grado al menos alguna vez, cosa que se profundiza con el avance de los años. En este escenario, la tendencia es que en los últimos años del nivel medio crece el abandono escolar relacionado con estos jóvenes que fueron repitiendo y arrastrando años de rezago.

#### **D) DESIGUALDAD SOCIAL SIMILAR A LA DÉCADA DEL 90**

Finalmente, en el diagnóstico señalo que **finalizamos el año 2015 con una desigualdad social similar a la década de los años noventa.** Es por ello que comencé este libro con la convicción de que la gran grieta de los argentinos es la grieta de la desigualdad social.

En la década del 70, la diferencia de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre era de 7 a 1. En 2001 se fue a 44 a 1 y hoy es del 24 a 1. Mejoró respecto del colapso de 2001, que es medir contra la catástrofe, pero **Argentina sigue siendo altamente desigual.** Antes del efecto tequila, la desigualdad era del 24 a 1. Es decir, **hoy estamos en la misma situación de desigualdad que cuando la economía crecía en los noventa**, previa al efecto tequila.

Más allá de las estadísticas tradicionales, consideramos que un diagnóstico social de precisión debe incluir un **enfoque multidimensional de las desigualdades.** Junto a la desigualdad por cuestiones de ingresos monetarios, las personas y las familias se ven afectadas por múltiples desigualdades que contribuyen a la reproducción intergeneracional de la pobreza y que debemos de-

tectar y abordar para construir una Argentina más integrada y más igualitaria.

**Las desigualdades, en general, comienzan desde el inicio de la vida y en el acceso a la educación y afectan especialmente a la primera infancia, a las mujeres, a los adolescentes y jóvenes y a los trabajadores informales.** Es por ello que invertir en políticas públicas en estos sectores tiene múltiples y complementarios beneficios en el abordaje de la pobreza y de la exclusión social.

Las familias en situación de pobreza estructural y de nuevas vulnerabilidades están expuestas a desigualdades múltiples, como por ejemplo, el déficit de acceso a la salud integral y a la educación de calidad; vivir alquilando en lugar de contar con una vivienda digna; tener un trabajo precario en lugar de un empleo formal con salarios dignos; vivir en asentamientos y en zonas contaminadas e inundables en lugar de zonas aptas para el desarrollo humano.

**En nuestro tiempo también se producen desigualdades institucionales** que contribuyen a la reproducción de la pobreza, como por ejemplo, por el clientelismo y la discrecionalidad en el acceso a las políticas sociales o por el déficit de acceso en cercanía y tiempo real a la justicia.

Como vamos viendo, es fundamental que el desarrollo económico y el desarrollo social vayan de la mano.

# PROPUESTAS PARA UNA ARGENTINA INTEGRADA: DE LA ARGENTINA DE LAS DIVISIONES A LA ARGENTINA DE LAS INTEGRACIONES

En el capítulo 1 presenté las bases de un diagnóstico sobre la nueva cuestión social, laboral y económica que pienso estamos viviendo. Ahora, en los siguientes capítulos, presento un conjunto de **propuestas de nuevas políticas públicas** que surgen tanto de la experiencia en la actividad pública y en la sociedad civil como de mi experiencia al vincularme con personas, familias e instituciones en la campaña como **candidato a vicegobernador acompañando en la fórmula a Felipe Solá como candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires y a Sergio Massa como candidato a presidente.**

A mí me parece que la nueva cuestión social y económica de nuestro tiempo implica diseñar e implementar una **nueva generación de políticas públicas integrales y participativas**, y ello requiere repensar y transformar el Estado. **Tenemos un Estado con una estructura rígida del siglo 20 para abordar los nuevos y dinámicos problemas del siglo 21.** No tengo duda de que si queremos de verdad transformar la realidad social es tiempo de preguntarnos, debatir y consensuar: **¿qué estilo de Estado necesita la Argentina para promover el desarrollo integral de todos y para erradicar la pobreza?** Creo que las respuestas a

preguntas como esta deberían ser parte central de la reflexión, del debate y de los consensos de la Argentina que viene. Y ello es un aporte que deseo realizar con este libro.

**Soy un profundo defensor del Estado como el gran ordenador y articulador del bien común y como el garante de la justa distribución de los bienes.** Pero sin duda, muchas veces el Estado es parte de los problemas y no de las soluciones para contribuir a erradicar la pobreza y para promover la movilidad social ascendente. En el pensamiento y en el diseño de las políticas públicas **debemos tomar mayor conciencia, tanto del impacto de un Estado máximo, burocratizado y clientelar como de un Estado mínimo, que mira con un solo ojo y que siente que lo social es un gasto y no una inversión ética y estratégica para el desarrollo de la Argentina.**

**La Argentina que viene debe ser la Argentina del equilibrio. Ni todo lo puede resolver el Estado ni todo lo puede resolver el mercado.** Para lograr una Argentina más integrada y más igualitaria, **necesitamos entre todos construir las bases de un Estado justo del siglo 21, de una economía social de mercado y de una sociedad civil solidaria y fortalecida.**

Necesitamos un Estado que sea fuerte y bien presente con toda la fuerza del poder público, por ejemplo, en la lucha directa contra la corrupción, contra el narcotráfico y contra la inseguridad. Y a la vez, necesitamos un Estado cercano, solidario, dinámico, amigable, que acompañe y promueva sin clientelismos a las personas y a las familias; que genere mayor igualdad de oportunidades para todos los sectores de las cuatro Argentinas y que incentive la cultura del trabajo, del emprendimiento, de la inversión y de la innovación.

Un Estado justo debe cobrar impuestos con criterios objetivos de equidad y de transparencia y debe ser innovador e integrador, invirtiendo en un núcleo de prioridades éticas, estratégicas e inteligentes, evitando todo tipo de despilfarros y de privilegios. Un Estado justo es aquel que genera espacios institucionales para debatir y consensuar grandes políticas de Estado, que busca como prioridad saldar la gran grieta de las desigualdades sociales y que

asume la misión de integrar a los sectores de las cuatro 4 Argentinas como parte de una misma comunidad nacional. **Un Estado justo debe ser un Estado desarrollista al servicio del desarrollo integral de las personas, de las familias y de las comunidades, y al servicio de los inversores y de los productores que apuestan a generar empleos formales de calidad y al desarrollo sustentable de la Argentina.**

Cada una de las propuestas de políticas públicas tiene el objetivo de contribuir a **construir las bases de un Estado justo del siglo 21**. Las propuestas que presento son las siguientes:

- » **sancionar una nueva ley de ética pública;**
- » **implementar una segunda generación de políticas sociales y laborales;**
- » **fortalecer el desarrollo local y la economía social;**
- » **garantizar el derecho a la protección integral de las familias;**
- » **sancionar una ley federal de integración de los jóvenes;**
- » **promover un plan integral que garantice inclusión y educación de calidad;**
- » **declarar la emergencia pública en materia de lucha contra el narcotráfico y de asistencia de las adicciones.**

Las propuestas son complementarias y están vinculadas unas con otras. Está claro que las mismas no agotan todas las problemáticas sociales y sin duda hay cuestiones que menciono pero no tienen un capítulo específico porque no soy un especialista en la materia, como por ejemplo sobre la urgencia de abordar la emergencia en la salud pública.

Asimismo, todas las propuestas están vinculadas por la convicción de que **la igualdad de oportunidades y trato entre las mujeres y los hombres se debe transformar en un eje transversal de las nuevas políticas públicas de la Argentina del siglo 21**.

## 48 - Las 4 Argentinas y la grieta social

Cada una de las propuestas está abierta y busca ser disparadora de otras nuevas y de espacios de diálogo, de debates y de consensos para enriquecer y para promover las mismas.

## CAPÍTULO 2

# SANCIONAR UNA NUEVA LEY DE ÉTICA PÚBLICA: SIN HONESTIDAD NO HAY AUTÉNTICA OPCIÓN A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y DE EXCLUSIÓN SOCIAL

### ÉTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL

Escribo este libro porque siento que en el marco del Bicentenario de la Independencia **podríamos dar un salto fundamental de ética pública y de calidad institucional, si entre todos nos proponemos lograr un gran acuerdo nacional para erradicar la pobreza y para promover la movilidad social ascendente.** Para lograr un Estado justo, estoy convencido de que debemos **construir las bases de una república con justicia social**, como dos dimensiones complementarias e inseparables de la vida democrática.

En este contexto, una primera idea que deseo compartir es la necesidad de **pensar y de promover un nuevo enfoque integral de ética pública y de calidad institucional**, porque en la cuestión del desarrollo sostenible de la Argentina **ya no se trata solamente de garantizar los derechos políticos y la división de poderes, sino también de garantizar los derechos humanos, familiares y sociales por medio de una base de ciudadanía social** que facilite una mayor igualdad de oportunidades y de movilidad social ascendente. Las instituciones funcionan bien no solo cuando luchan contra la corrupción, sino también cuando

garantizan reducir las injusticias y las desigualdades sociales, y ello debe ir de la mano.

En este sentido, los obispos del país, al igual que otros líderes religiosos y de la sociedad civil, nos proponen una **interesante asociación entre la calidad de vida de las personas y la salud de las instituciones**: *“aunque a veces lo perdamos de vista, la calidad de vida de las personas está fuertemente vinculada a la salud de las instituciones de la Constitución, cuyo deficiente funcionamiento produce un alto costo social (...) La calidad institucional es el camino más seguro para lograr la inclusión social”*.<sup>4</sup> En la Argentina que viene, las instituciones deben estar de verdad al servicio del desarrollo humano integral de las personas, de las familias y de las comunidades. **La ética pública, la calidad institucional y el compromiso por la justicia social deben ir de la mano**, son inseparables y complementarios para ampliar y para fortalecer a la democracia.

Para lograr reducir la pobreza y para promover la movilidad ascendente, me parece fundamental que **la ética pública y la calidad institucional lleguen sí o sí a todas las políticas públicas de desarrollo humano, familiar y social** en tiempo real, sin clientelismos, sin demoras y sin privilegios, a los territorios donde viven las personas y las familias, para acompañarlas, para promoverlas como protagonistas de su propio desarrollo y para contribuir a resolver sus problemas concretos y cotidianos.

La lucha directa contra la corrupción, contra el narcotráfico, contra las mafias y contra los clientelismos son cuestiones estratégicas de ética pública y de calidad institucional que pueden contribuir a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales. **Necesitamos seguir tomando conciencia de que el impacto de buenas políticas públicas como la Asignación Universal por Hijo, las estrategias de primera infancia, de juventud y de formación laboral pueden quedar seriamente limitadas si se venden drogas al lado de la casa, en el club, la escuela**

4 Conferencia Episcopal Argentina, *Hacia un Bicentenario en justicia y solidaridad*: 2010-2016, n° 35, 2008.

**y el centro de formación laboral adonde van los niños y los pibes del barrio.** No hay plena calidad institucional cuando el Estado va perdiendo 10 a 0 la batalla contra la drogas; cuando una mamá con su hijo adicto rebota en todos los lados por la falta de centros de asistencia de adicciones; cuando no se puede garantizar la seguridad básica en los barrios a los maestros, a los médicos, a las enfermeras y a las trabajadoras sociales o cuando no pueden erradicar los “kioscos” de créditos con tasas de interés usurarias. No hay plena calidad institucional cuando tener trabajo digno no garantiza salir de la pobreza o cuando las entidades solidarias sin fines de lucro tienen prácticamente los mismos costos que las entidades con fines de lucro, como por ejemplo, una empresa de juegos de azar. Todas estas también son cuestiones que se vinculan a la ética pública y a la calidad institucional, y su abordaje debe ser urgente y prioritario.

Asimismo, la ética pública y la calidad institucional también implican que las políticas sociales no sean diseñadas e implementadas en forma aislada, en “laboratorios de gestión”, sino en forma participativa e integral sobre la base de cada contexto territorial local. **Ya no se trata solamente de transferencias monetarias universales, sino también de nuevos abordajes complementarios de precisión social donde se detecten mejor las vulnerabilidades específicas y se potencien mejor las capacidades específicas de las personas y de las familias que viven en los territorios locales y se fortalezcan las entidades y las redes solidarias que van formando.** También es ética pública y calidad institucional diseñar, implementar y evaluar nuevos y masivos abordajes integrales que ordenen y articulen las políticas sociales con las políticas económicas, sanitarias, educativas, laborales, de hábitat saludable y digno, de desarrollo local y hasta de seguridad. **Las deudas sociales muchas veces son generadas por las deudas de articulaciones en la gestión.**

Desde un enfoque integral que vincule los derechos políticos con los derechos sociales, pienso que **la calidad de las instituciones no puede quedar en una mera cuestión discursiva o de marketing. La baja calidad de las instituciones es uno de los**

**principales obstáculos para frenar la reproducción intergeneracional de la pobreza y las deudas de justicia social.** En este sentido, en los debates de la Argentina que viene **debemos tomar mayor conciencia de la categoría de desigualdad institucional**, ya que muchas veces las instituciones no funcionan en todo el territorio del país con la misma calidad y pueden ir generando ciudadanos de primera, de segunda y hasta de tercera categoría. Pensemos, por ejemplo, en los territorios donde los ciudadanos son víctimas de feudalismos, de clientelismos, o en las discriminaciones por causas políticas de los gobiernos centrales.

## **HACIA UNA NUEVA LEY DE ÉTICA PÚBLICA**

Para lograr una mayor integración social, a mí me parece que **necesitamos guiarnos por un enfoque de ética pública amplia**, que junto a las cuestiones tradicionales de transparencia y de calidad institucional incluya el abordaje de las nuevas vulnerabilidades y de las nuevas demandas de los ciudadanos. En este contexto, pienso que para lograr las bases de un Estado justo, uno de los principales desafíos de la Argentina que viene es consensuar y sancionar una nueva Ley de Ética Pública, que se aplique a nivel nacional, provincial y municipal. Sin dudas ya existe legislación en la materia, como por ejemplo la Ley de Ética de la Función Pública N° 25.188, que legisla sobre los deberes, prohibiciones e incompatibilidades, pautas de comportamiento ético, régimen de conflicto de intereses y de declaraciones juradas aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías y que crea la Comisión Nacional de Ética Pública, que actualmente se encuentra sin funcionar. Esta ley fue sancionada en el año 1999, y por eso considero que debería ser actualizada.

Sin dudas, y con algo de razón, alguien puede decir que leyes hay, solo que no se cumplen. También, junto a las necesarias reformas legales, necesitamos una transformación de los valores a favor de la vida, de la dignidad y del desarrollo integral de todos. Por otra parte, **hay mucha legislación del siglo 20 para afrontar**

**los problemas del siglo 21** y considero que hay leyes dispersas sin vinculación unas con otras, que no se reglamentaron o que no cuentan con presupuesto, o se hace poco para controlar su normal funcionamiento. También hay vacíos legales, nuevas problemáticas institucionales y nuevas demandas ciudadanas, muchas de ellas invisibilizadas, que en la actualidad no han sido suficientemente abordadas. **La legislación también debe actualizarse a la par del dinamismo de la vida social y democrática.** Necesitamos un nuevo enfoque de ética pública ampliada, donde junto a las cuestiones tradicionales de calidad institucional, por ejemplo las incluidas en la Ley N° 25.188, se aborden nuevas cuestiones de ética pública vinculadas a la integración social y a la lucha contra el narcotráfico, contra las mafias y contra los clientelismos que generan nuevas formas de exclusión y de esclavitudes que profundizan la pobreza y la indigencia.

En este sentido, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley N° 24.759, entre otras cuestiones, señala en su preámbulo que *“la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos (...) la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio; el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social (...)”*.

Por ejemplo: en la Convención surge una cuestión clave para abordar en una nueva Ley de Ética Pública, cuando los Estados firmantes reconocen encontrarse *“profundamente preocupados por los vínculos cada vez más estrechos entre la corrupción y los ingresos provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes”*.

En este marco, desde un enfoque integral podemos dar un paso más de innovación institucional, ya que **la ética pública y la calidad de las instituciones no deberían medirse solo por cuestiones vinculadas a la transparencia de la gestión o la división de poderes, sino que también la ética pública ampliada debería medirse por la calidad de la integración social** y por el respeto y el servicio que las gestiones brindan a los ciudadanos iguales en dignidad, en derechos, en deberes y ante la ley.

Una nueva Ley de Ética Pública debería surgir de un gran consenso por medio de una mesa de diálogo integrada por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en sus distintos niveles y con la participación de las fuerzas políticas, sociales, sindicales, empresariales y productivas, académicas, entre otros protagonistas de la comunidad nacional.

Una nueva Ley de Ética Pública podría incluir, entre otras, algunas de las siguientes propuestas que conformen las bases de un Plan Estratégico de Ética Pública:

## **FUNCIONAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA**

En la actualidad, **las políticas de ética pública no se encuentran coordinadas entre los distintos poderes del Estado**, por eso considero que se necesita un nuevo espacio institucional de coordinación para la elaboración de un Plan Estratégico de Ética Pública, que podría ser diseñado, implementado y evaluado por la Comisión Nacional de Ética Pública que fue creada por la Ley N° **25.188, pero que nunca fue puesta en funcionamiento** como órgano independiente que debía actuar con autonomía funcional.

Entre las valiosas funciones de la mencionada comisión destaco la función de recibir las denuncias de personas o de entidades intermedias registradas legalmente respecto de conductas de funcionarios o agentes de la administración contrarias a la ética pública; recibir las quejas por falta de actuación de los organismos del Estado; registrar con carácter público las sanciones administrativas y ju-

diciales aplicadas por violaciones a la Ley de Ética Pública; diseñar y promover programas de capacitación sobre ética pública, requerir colaboración de las distintas dependencias del Estado nacional con el fin de obtener los informes necesarios para el desempeño de sus funciones; proponer modificaciones a la legislación vigente destinadas a garantizar la transparencia en el Régimen de Contrataciones del Estado y a perfeccionar el Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales.

Asimismo, la importancia del funcionamiento de la Comisión surge de su valiosa integración múltiple, que la Ley fija en once miembros, que deben ser **“ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público”**, designados por: la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Congreso de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación y la Auditoría General de la Nación. Esta integración múltiple permitiría la coordinación de los poderes del Estado con la **activa participación de ciudadanos destacados por su lucha contra la corrupción, el narcotráfico, las mafias y el clientelismo en las nuevas políticas de ética pública.**

En la actualidad ya existen espacios institucionales vinculados a la ética pública, pero están a cargo de cada uno de los poderes del Estado y no existen espacios de coordinación institucional entre los mismos. Por ejemplo, la Oficina Anticorrupción depende de un funcionario designado por el Poder Ejecutivo Nacional y el Presidente de la Auditoría General de la Nación, de acuerdo con el artículo 85 de la Constitución Nacional, será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. **En los requisitos de estas designaciones no hay obligación por ley de designar a “ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público”**, como sí lo establece la Ley N° 25.188 para los integrantes de la Comisión Nacional de Ética Pública.

Pensemos que durante mucho tiempo la Oficina Anticorrupción cumplía funciones decorativas o que la Auditoría General de la Nación no recibía apoyo ni informaciones por parte de otros or-

ganismos del Estado para el cumplimiento de sus funciones. Más allá del cumplimiento de las formalidades legales, **es clave que los organismos de auditoría** de gestión estén a cargo de “*ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público*”. En este sentido, desde un enfoque integral de calidad institucional, **la legalidad y la legitimidad en la designación de los funcionarios de los organismos de control público deben ser cuestiones complementarias e inseparables y los mismos deberían ser designados por concurso público.**

**Pensemos en el salto de calidad institucional que representaría la designación como miembros de la Comisión Nacional de Ética Pública de ciudadanos comprometidos, por ejemplo, en la lucha contra la corrupción, las mafias, el narcotráfico, la trata de personas o de los clientelismos, como por ejemplo, los integrantes de la Red Nacional Antimafia.** Pensemos en el salto de calidad institucional que se daría si las víctimas de las omisiones, las acciones, las complicidades y los delitos de funcionarios del Estado pudieran contar con un nuevo espacio institucional de confianza para realizar denuncias, solicitar informes, ser protegidas y recibir asesoramiento legal en sus demandas.

## **CERTIFICACIONES DE ÉTICA PÚBLICA**

Una nueva Ley podría incluir un **nuevo sistema de Certificaciones de Ética Pública** de las administraciones a nivel nacional, provincial y municipal, a cargo de fundaciones y asociaciones de la sociedad civil que podrían funcionar como instituciones externas de control público que contribuyan a una mayor transparencia y legitimidad de las gestiones. Las fundaciones y asociaciones deberían contar con reconocidos antecedentes y prestigio en acciones de ética pública, transparencia y lucha contra la corrupción y ser designadas por sistemas de concursos públicos.

Para contribuir a la integración social, es clave que los ciudadanos puedan evaluar a sus representantes tanto por objetivos de ética y transparencia pública como por objetivos de desarrollo hu-

mano integral, de mayor igualdad de oportunidades y de reducción de las desigualdades y las injusticias sociales.

Un nuevo sistema de certificaciones de ética pública debería contar con la adhesión institucional expresa de la administración nacional, de las provincias y de los municipios para reflejar sus compromisos institucionales de gobiernos transparentes y abiertos a los ciudadanos.

**Las certificaciones se podrían realizar sobre la base de indicadores de ética pública**, como por ejemplo, los siguientes:

- » inversiones en fortalecimiento de los organismos de control público;
- » mecanismos de participación y control ciudadano;
- » programas de presupuesto participativo;
- » acceso a la información pública;
- » sistemas de denuncias anónimas de delitos contra la ética pública;
- » sistemas de protección, fortalecimiento y asistencia legal e institucional de ciudadanos e instituciones que realicen denuncias sobre delitos contra la administración pública;
- » sistemas de prohibición y sanción de clientelismos;
- » inhabilitación para ejercer cargos públicos de funcionarios vinculados a delitos contra la administración pública;
- » consejos provinciales y municipales de ética pública similares a la Comisión Nacional de Ética Pública.

## **NUEVOS DELITOS CONTRA LA ÉTICA PÚBLICA**

**Para lograr una mayor integración social es clave repensar el sistema penal**, cerrando vacíos legales, aumentando las penas y creando nuevas figuras penales para condenar los delitos contra la dignidad, el desarrollo y los derechos humanos. En este

sentido, podemos mencionar las ausencias, omisiones y complicidades de funcionarios del Estado vinculados a clientelismos, mafias, narcotráfico, trata de personas y trabajo esclavo, entre otros delitos.

Se debería contar con **nuevo sistema de inhabilitaciones para ejercer cargos públicos** y crear una base de datos centralizada de personas procesadas y condenadas por delitos contra la ética pública, la dignidad, el desarrollo y los derechos humanos.

La idea es que para lograr reducir la pobreza y para promover la movilidad social ascendente, la honestidad y el compromiso por la justicia social deben transformarse en valores fundamentales, complementarios e inseparables de la vida pública.

### CAPÍTULO 3

# IMPLEMENTAR UNA SEGUNDA GENERACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y LABORALES: GENERAR TRABAJOS DE CALIDAD SE DEBE TRANSFORMAR EN UNA GRAN POLÍTICA DE ESTADO

## HACIA LA MASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS LABORALES

El segundo aporte que deseo realizar se vincula a la **urgente necesidad de implementar una segunda generación de políticas sociales y laborales como una política de Estado integral, urgente y prioritaria**. Siento que necesitamos seguir tomando y generando conciencia de que las grietas de las desigualdades laborales profundizan las grietas de las desigualdades sociales. Estoy convencido de que todos, cada uno desde el lugar donde esté, debemos sentir el deber y la responsabilidad de ayudar a erradicar la pobreza, a promover la movilidad social ascendente y a fortalecer la gobernabilidad social. **En la gestión anterior se generó una grieta entre el gobierno y los productores. Ahora debemos entre todos ayudar a prevenir y a evitar que se genere una grieta entre el nuevo gobierno y los trabajadores.** Lo social, lo laboral y lo productivo son cuestiones complementarias e inseparables, porque cuando se cae o se fortalece una impacta sobre las restantes, y por eso se necesita un Estado justo, activo y creativo y nuevas políticas públicas integrales y estratégicas, y no solo algún parche o un programa nuevo aislado.

La gestión pública también implica brindar certezas, brindar sentido de horizonte, los ciudadanos tienen derecho a saber cuál es la hoja de ruta. A mí me parece que **una señal clara para contribuir a erradicar la pobreza y para promover la movilidad social ascendente sería el diseño y la implementación, consensuada con las provincias, de un Plan Nacional Estratégico de Integración Social y Laboral**, que brinde a todos los sectores un horizonte claro de hacia dónde va la Argentina en materia social y laboral, que establezca prioridades y metas de gestión, mecanismos de financiamiento, que permita saber cuáles son los desafíos que debemos afrontar y cuáles son las potencialidades que debemos fortalecer y tener bien claro cuáles son los derechos y cuáles son los deberes de todos los sectores de la comunidad nacional.

En ese sentido, el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional sostiene que es atribución del Congreso: *“proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento”*. Como podemos ir observando, el espíritu de la Constitución Nacional es **apostar por un modelo desarrollista integral** donde el desarrollo humano, social, económico, ambiental y científico y tecnológico vayan de la mano. Si queremos de verdad contribuir a erradicar la pobreza debemos **ser promotores del “progreso económico con justicia social”**.

**El Estado se debe transformar en un gran promotor tanto de la cultura del trabajo como de la cultura de la producción.** Los trabajadores y los productores se deben sentir respetados, valorados, escuchados, protegidos y promovidos. **La confianza y el buen clima de inversión se logran por medio del diálogo institucional entre gobiernos, trabajadores y empresarios, de la paz social y de la justicia social.** Entre todos debemos ayudar a que los trabajadores argentinos no sientan la angustia del despido, del desempleo, de no poder llegar a fin de mes o de la precarización laboral. Tampoco los micro, pequeños y

medianos empresarios, productores y comerciantes deben sentir la angustia de tener que cerrar o achicar sus emprendimientos o la angustia de la competencia desigual de una invasión de productos extranjeros. Los trabajadores y los productores necesitan señales y compromisos claros para volver a tener confianza en que el Estado está de su lado, y ello se logra por medio de compromisos institucionales garantizados por leyes. Por eso propongo una segunda generación de políticas públicas, para que el abordaje de las cuestiones sociales y laborales y el apoyo a los micro, pequeños y medianos productores, empresarios y comerciantes se implementen en forma exprés y dinámica y para que se generen nuevas herramientas de gestión asociada entre el Estado, los sindicatos y los sectores productivos.

Para transformar, para dar vuelta de verdad la cuestión social y laboral necesitamos seguir tomando conciencia de que **los problemas masivos, requieren de políticas públicas masivas, estratégicas, que reflejen que el Estado está de verdad presente con todos los recursos, las legislaciones, los controles, las capacidades, los conocimientos y las articulaciones que estén a su alcance o que busque generar.** En mi paso por el Estado a nivel nacional y provincial aprendí que los problemas se resuelven con decisión, con recursos, con buenos diagnósticos y con buenas ideas y no con relatos o con marketing.

**El gobierno anterior se caracterizó por una tendencia a masificar las políticas sociales y ello fue un primer paso positivo.** Ahora es clave mantener y ampliar aquellas buenas políticas que se han implementado, como actualmente lo está haciendo el nuevo gobierno con la Asignación Universal por Hijo, y a la vez implementar una segunda generación de políticas públicas de integración social y laboral.

**Así como antes se masificaron las políticas sociales que asistieron a millones de argentinos, creo que ahora es el tiempo de masificar las políticas públicas laborales,** para ir pasando, de acuerdo con las realidades locales y regionales, de la mera inclusión social a una más plena integración laboral, que se logra con el

acceso a trabajos formales con salarios dignos, sin impuestos injustos y con todos los beneficios de la seguridad social y de la protección de las leyes. La protección ante los despidos, la formalización de los trabajadores, garantizar condiciones laborales y salarios dignos, la generación de nuevos trabajos de calidad y el fortalecimiento de los micro, pequeños y medianos empresarios, comerciantes y productores, son cuestiones complementarias e inseparables que deberían transformarse en una política de Estado integral y prioritaria para ayudar a ir cerrando la grieta de la desigualdad social y laboral. **La masificación de las políticas laborales debe ser de “abajo hacia arriba” de acuerdo con cada realidad local y regional y el trabajo conjunto con las provincias y los municipios y los sectores del trabajo y de la producción.**

Asimismo, **es urgente institucionalizar por ley el diálogo entre los gobiernos y los representantes de los trabajadores, de los productores y de los empresarios, convocando a un Consejo Económico, Social y Laboral para garantizar el trabajo digno de los argentinos y para fortalecer la producción nacional.** La capacidad de diálogo tripartito debería ser un indicador central de un efectivo e innovador tablero de gestión. **Debemos superar enfoques limitados de gestión que miran con un solo ojo y que consideran que para el desarrollo de un país hay que limitar las ganancias de los productores o hay que limitar los derechos de los trabajadores. Una gestión desarrollista inteligente es aquella capaz de unir las fuerzas de la producción y del trabajo.** Para el desarrollo de la Argentina necesitamos cuidar y premiar a los productores que invierten y no especulan y una urgente concertación económica, social, laboral y productiva, porque cada trabajo que se pierde o al que no se accede es una persona o una familia condenada a la pobreza y a la indigencia.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) resume con claridad la urgencia de garantizar el derecho humano al trabajo y nos propone las bases de una agenda social y laboral que se debería implementar en nuestro país: *“En el trabajo decente se sintetizan las aspiraciones que todos tenemos en nuestra vida laboral: opor-*

*tunidades e ingresos; derechos, participación y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal, y justicia e igualdad de género. En definitiva, estas distintas dimensiones del trabajo decente son el sustrato de la paz para las comunidades y la sociedad. En el trabajo decente se reflejan las preocupaciones de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. En las actividades de la OIT el trabajo decente queda plasmado en cuatro objetivos estratégicos: la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas laborales internacionales; la oferta de oportunidades de empleo y de ingreso; la protección social y la seguridad social, y el diálogo social y el tripartismo. Estos objetivos son válidos para todos los trabajadores, independientemente de que sean mujeres u hombres, de que estén ocupados en la economía formal o la economía informal, en los campos, en fábricas u oficinas, y de que trabajen como asalariados o autónomos, en su propio hogar o en la comunidad. Por consiguiente, la meta primordial de la OIT en la actualidad consiste en promover oportunidades para que todos los hombres y las mujeres tengan un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana”.*

Creo que **la calidad del liderazgo y de la buena política del siglo 21 debe ser sinónimo de capacidad de diálogo y de integración de las fuerzas de la producción y del trabajo.** En este sentido, un informe de la Conferencia Internacional del Trabajo señala el profundo vínculo entre la calidad de la política y la protección y la generación de trabajos de calidad: *“La gente está reaccionando en sus conversaciones en casa, en el secreto de la cabina de votación y, cuando es necesario, expresando con vigor sus quejas en las calles. La falta de trabajo; la calidad del trabajo; la voz en el trabajo; la discriminación continua por razón de género, y unas tasas inaceptablemente elevadas de desempleo de los jóvenes son todas cuestiones esenciales de la política actual”.*<sup>5</sup>

Estoy convencido de que **para proteger y promover el trabajo de calidad y la producción sostenible necesitamos**

<sup>5</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, *Cambios en el mundo del trabajo*, 95ª reunión, 2006.

**nuevos espacios plurales de confluencias políticas, sociales, sindicales y productivas**, que participen en conjunto y tengan incidencia concreta en las instituciones de la democracia, en el diseño y la implementación de las políticas públicas y en la sanción de las leyes. También la República se fortalece cuando los trabajadores, los sindicalistas y los productores van construyendo puentes de encuentro y siguiendo la lógica de la inteligencia del bien común cuando van tomando conciencia de la necesidad de pasar “de espectadores a protagonistas” de la vida pública. **Siempre sentí que mi misión en la vida era ayudar a resolver la cuestión social y laboral de la Argentina, y por eso siempre dialogo, aprendo y tengo un profundo respeto por los dirigentes sindicales, sociales y productivos que apuestan a proteger a los trabajadores y a crear trabajos de calidad.** Soy testigo de que estas nuevas confluencias plurales son posibles para solucionar de verdad la nueva cuestión social, laboral y productiva de nuestro tiempo. Este tiempo de celebración del Bicentenario de la Independencia debe transformarse en una gran causa justa de unidad nacional para ir superando las grietas de las divisiones, cuidando a cada trabajador y a cada productor y generando nuevos trabajos con salarios dignos y con todos los beneficios de la seguridad social.

En la Argentina del siglo 21, la modernización del Estado, la ampliación de la ciudadanía, la calidad institucional, la innovación y las buenas prácticas de gestión deben llegar a las políticas públicas sociales y laborales. **Hay de verdad calidad institucional y ampliación de derechos cuando el Estado garantiza el derecho al trabajo y a la seguridad social, guiándose por él muchas veces olvidado artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que señala que “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes”.** Y está claro que **el artículo 14 bis es un freno a todo intento de flexibilización y de precarización laboral.** La cultura del trabajo se logra creando trabajos de calidad, protegiendo a los trabajadores del desempleo y evitando toda medida de flexibilización y de precarización laboral. Por eso estoy convencido de que **necesitamos un paquete de**

## **leyes que protejan tanto las tradicionales como las nuevas formas de trabajos que van surgiendo en el siglo 21.**

El acceso a un trabajo decente, de calidad, debe ocupar un lugar central en las nuevas políticas públicas de progreso social de la Argentina del siglo 21, porque junto a generar ingresos para las personas y para las familias, ayuda a ordenarnos y brinda sentido a nuestra vida personal, familiar y comunitaria; nos brinda sentido de pertenencia e identidad; ayuda a la socialización y a mejorar los vínculos que muchas veces hoy están fragmentados. El trabajo de calidad con salarios dignos y todos los beneficios de la seguridad social es un gran generador de la igualdad de oportunidades. **Masificar las políticas públicas laborales es la mejor política social y debe ser el eje transversal de una gran estrategia nacional para lograr el aumento de los ingresos de las personas y de las familias, la erradicación de la pobreza y para generar trayectorias de movilidad social ascendente.** Todos los demás aportes del presente libro se vinculan a la prioridad de la masificación de las políticas laborales, como por ejemplo:

- » garantizar el derecho a la primera infancia;
- » proteger en forma integral a las familias y construir viviendas dignas;
- » contribuir a la igualdad entre los hombres y las mujeres y a garantizar el derecho de igual remuneración por igual tarea;
- » promover el paso del trabajo informal y de los planes sociales al trabajo formal;
- » crear un seguro gratuito de formación laboral para afrontar los desafíos y las oportunidades del siglo 21;
- » integrar a los jóvenes creando el derecho al primer empleo joven;
- » proteger a los jubilados y pensionados;
- » implementar un nuevo sistema dual para vincular la educación con el trabajo;

- » crear parques de emprendedores y fortalecer a los emprendedores del desarrollo local y la economía social;
- » prevenir y asistir las adicciones y luchar contra el narco-tráfico y las mafias generando oportunidades de trabajos decentes.

Pensemos en las certezas, en la base de ciudadanía social; en las seguridades sociales que les brinda a las personas y a las familias contar con ingresos justos y crecientes protegidos por sus sindicatos obtenidos por paritarias libres; la protección ante el despido arbitrario; el acceso a los servicios de las obras sociales (por ejemplo, ante adicciones, discapacidades o enfermedades crónicas); las condiciones dignas y equitativas de labor; las jornadas limitadas; el descanso y vacaciones pagas; las jubilaciones y pensiones móviles, entre otros derechos que contribuyen al acceso a una base de ciudadanía social. Pensemos también en las seguridades que desde el Estado se podrían garantizar a los micro, pequeños y medianos empresarios, productores y comerciantes, por ejemplo, con créditos a tasas de interés subsidiadas y deducciones de impuestos y de tarifas.

**Las políticas públicas laborales masivas, además de ser posibles en la Argentina del siglo 21, son inversiones éticas, estratégicas e inteligentes para abordar de frente las causas estructurales de las deudas sociales, en lugar de estar solo asistiendo los efectos sin frenar de forma clara y decidida la reproducción de la pobreza de generación en generación.** Pensar que invertir en políticas laborales es un gasto en lugar de una inversión, además de un pensamiento injusto, es un pensamiento viejo, caro e ineficiente y un obstáculo para el desarrollo integral de las personas y del país.

### **HACIA EL FORTALECIMIENTO INTEGRAL DE LOS MICRO, PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES, EMPRESARIOS Y COMERCIANTES NACIONALES**

No tengo dudas de que estamos viviendo una nueva cuestión social, económica y laboral. **En nuestro tiempo, tener traba-**

**jo ya no siempre garantiza salir de la pobreza e invertir y producir ya no siempre garantiza tener ganancias. Hay un crecimiento económico justo y sustentable cuando la económica crece para todos los sectores de las cuatro Argentinas y no cuando solo hay crecimiento para un sector del país.**

Para cuidar el trabajo y para generar nuevos trabajos de calidad, estoy convencido de que **la Argentina necesita un paquete de leyes de fortalecimiento de los micro, pequeños y medianos productores, empresarios y comerciantes.** En este sentido, destaco algunos avances que se vienen dando desde el Congreso de la Nación. Se necesitan medidas integrales para problemas integrales. Asimismo, estoy convencido de que debe quedar muy claro que no es lo mismo invertir para producir y para generar trabajo que invertir para especular y solo para obtener ganancias económicas. **La economía de la producción no puede ser tratada de la misma manera y no puede tener los mismos costos que la economía de la especulación, que en general es una economía “ni ni”, porque ni genera trabajos ni paga suficientes impuestos.**

**La diferenciación entre economía de la producción y economía de la especulación no debe quedar solo en un plano meramente teórico, sino que debe transformarse en el eje de una segunda generación de políticas públicas económicas y productivas.** Por eso pienso que los micro, pequeños y medianos productores, empresarios y comerciantes que generan trabajos de calidad merecen un nuevo régimen específico de protección y de promoción con un paquete de beneficios impositivos, de créditos a tasas subsidiadas, entre otras medidas, que ayude a su rentabilidad, a su fortalecimiento, a su expansión y a la realización de nuevas inversiones que generen nuevos trabajos de calidad. **Argentina necesita una nueva imaginación de gestión que fortalezca la economía del trabajo y de la producción,** y para ello debemos encontrarnos, escuchar, dialogar más con los trabajadores, con los productores, con los empresarios para detectar mejor sus problemáticas y para fortalecer mejor sus potencialidades.

Recorriendo la provincia de Buenos Aires, **en cada encuentro con productores y empresarios sentí que los mismos demandan que el Estado no los castigue por invertir, por producir y por generar trabajo.** El Estado debería transformarse en el principal acompañante e incentivador de la generación de empleos privados y de iniciativas productivas sostenibles. **Es inviable una Argentina donde el Estado no aplique el principio de subsidiaridad para facilitar y promover la inversión privada productiva.** El Estado presente e inteligente es aquel que acompaña, promueve, articula, regula y controla, pero que no sustituye la iniciativa privada cuando la misma contribuye al bien común en el marco de una sana economía social de mercado. Asimismo, un Estado presente e inteligente es un Estado que cobra impuestos con criterios de equidad, eliminando impuestos injustos y todo impuesto distorsivo que limiten la conservación y la generación de empleos, especialmente en las micro, pequeñas y medianas empresas e iniciativas productivas.

**La Argentina necesita empresarios y productores nacionales que sean premiados y no castigados por invertir, por producir y por generar nuevos empleos.** Nuestro país debe apostar por una economía de la inversión productiva y no por una economía de la especulación o del negocio fácil, que genera ingresos para algunos inversores pero pocos empleos y sin justa distribución de los bienes. **Es inviable una Argentina donde un empresario o un productor sientan que el Estado los castiga con impuestos y con burocracias cuando decide invertir para generar nuevos empleos.** Cada trabajo que se mantenga o que se cree debe ser premiado con menos impuestos, con menos tasas de interés en los créditos y con otros beneficios. Es clave que los empresarios y los productores sigan tomando conciencia de que la mejor acción de responsabilidad social es invertir en aumentar su producción creando nuevos empleos porque es más rentable que invertir en especulación.

**Cuando se frena la economía nacional se frena la economía de las familias, se frena el sano desarrollo de los niños y se profundiza la pobreza y la indigencia.** Sin capacidad de

un fuerte consumo interno y de una dinámica producción interna no hay un pleno desarrollo humano, social y económico. **Las posibles inversiones que vengan y la apertura al mundo deben ser una apertura responsable e inteligente que defienda a los trabajadores, a los empresarios y productores argentinos y los intereses nacionales.**

En el capítulo 4 voy a seguir profundizando acerca de la urgencia de fortalecer a los micro, pequeños y medianos productores, empresarios y comerciantes por medio de nuevas estrategias de desarrollo local y de economía social y de una nueva generación de políticas públicas productivas del siglo 21.

## **LAS 7 REALIDADES LABORALES**

En cada recorrida por la provincia, junto a la demanda de fortalecer el trabajo y la producción, fui tomando mayor conciencia de que estamos **frente a una nueva cuestión laboral**. En nuestro tiempo, promover la cultura del trabajo también implica abordar no solo el desempleo y el trabajo esclavo, precario e informal, sino también abordar el nuevo fenómeno de los empleados, los emprendedores, los productores y los trabajadores empobrecidos. **Tener un empleo formal, un trabajo por cuenta propia o un emprendimiento ya no garantiza salir de la pobreza y comenzar un camino de movilidad social ascendente.** Esta nueva cuestión laboral impacta en las 4 Argentinas, especialmente en los sectores en situación de pobreza estructural, vulnerables, y ahora en parte de los sectores de la clase media.

Las diversas problemáticas laborales son cuestiones masivas que afectan a una gran mayoría de argentinos. En la actualidad, **el mercado de trabajo en la Argentina puede dividirse en siete partes:**

1. Una parte es el **trabajador formal**, la persona que va, trabaja todos los días, tiene recibo de sueldo, obra social, vacaciones pagas, y a quien en términos generales en los últimos años los sindicatos y las distintas paritarias y las políticas gu-

bernamentales le permitieron empatar y en muchos casos ganar contra la inflación. Ahora la realidad de este sector se va complicando; por la creciente inflación se va perdiendo poder adquisitivo y ya en muchos casos se corre detrás de la inflación. Como ya he señalado, tener empleo formal ya no garantiza salir de la pobreza, en especial cuando se cobra el salario mínimo, vital y móvil o ingresos cercanos al mismo. Los salarios muchas veces se ven afectados por el pago de los alquileres, o también cuando una familia se encuentra endeudada o sufre situaciones graves, como integrantes con discapacidades, enfermedades crónicas o adultos mayores a su cargo.

2. Hay un segundo modo de trabajo, que es el **trabajo semiformal** o lo que uno podría llamar una zona gris. Son aquellos que tanto en el Estado como en el sector privado cobran con contrato y tienen cierta precariedad laboral, y muchas veces no cobran aguinaldo. Pueden tributar o no, cobran parte en blanco y parte en negro o con bonos. Yo creo que ese sector se ha agrandado en los últimos años, en parte porque ha sido una de las formas de contratación más utilizadas por el Estado y también por el aumento de los trabajadores tercerizados. Yo lo vería como una forma de trabajo que si bien en muchos aspectos de lo formal aparece como empleo decente o empleo regularizado, mantiene todas las características de empleo semiformal.
3. Para mí una tercera forma de trabajo es el **trabajo informal**, que es el trabajo no registrado y es la persona que va a trabajar todos los días a un determinado lugar, a una fábrica, una empresa, un comercio, un consultorio para el desarrollo de su trabajo y no cobra en blanco ni está registrado. Que tiene relación de dependencia laboral permanente, establece un criterio, tiene algún grado de aumentos más o menos acorde a la inflación, pero no tiene ningún tipo de cobertura en términos de obra social, vacaciones pagas, asignaciones laborales, y además gana 35% menos que el que hace lo mismo en el trabajo formal. Está claro

que hubo una política en la Argentina para avanzar en las inspecciones laborales y que permitió que esto se achique, no es lo mismo que siempre. Pero parece que sí hay un punto crítico y es que la crisis de los últimos cuatro años ha agudizado también las problemáticas de este sector.

4. Yo creo que hay un cuarto sector, que es lo que podemos llamar **los cuentapropistas**, que reciben ingresos precarios en el día a día. Son principalmente trabajadoras en casas particulares, peluquerías, venta ambulante, entre otros, trabajadores mecánicos, gasistas, plomeros, carpinteros, panaderos, etc. Son trabajadores que trabajan por su propia cuenta. En este sector está incluido aquel trabajador que no tiene factura porque si se registra tiene costos muy altos, entonces lo que hace permanentemente es llevarla como puede, no relacionarse con la industria o con la producción, sino más bien trabajar en casas o en pequeños talleres, evitando aquello que lo obliga a facturar. En este sector es creciente el trabajo en *remis* o los chicos que hacen repartos en moto (*delivery*), que cada vez tienen más altos costos en el funcionamiento de sus vehículos por el creciente aumento del gas natural comprimido (GNC) y de otros combustibles, y que la pasan muy mal cuando los vehículos, que son sus herramientas de trabajo, sufren desperfectos o accidentes. Para este sector ha sido una muy buena medida del gobierno la extensión de parte de las asignaciones familiares a los trabajadores inscriptos en el monotributo social. Ahora queda pendiente una masiva campaña de inscripción en este monotributo.

Los cuentapropistas en Argentina dependen del contexto económico: cuando la economía crece les va mejor, cuando la economía baja les va peor. Es claro que han tenido un buen 2011, algo en 2012 y después se ha ido complicando, y es claro que en este 2016 la situación se ha ido complicando y que no van a ser muy buenos años los que vienen.

5. El quinto sector son las **personas que están en planes sociales**. No me refiero a la Asignación Universal por Hijo (AUH), sino a los programas al estilo de las cooperativas del Plan Argentina Trabaja o los programas del Ministerio de Trabajo. Son personas que cobran y realizan algún tipo de contraprestación por un número determinado de días y horas. Más allá del clientelismo y del uso y abuso que ha habido en muchos casos sobre estos programas, los mismos han crecido como producto del desempleo o de las dificultades económicas y han sido un buen paliativo como estrategia para abordar la pobreza. Pero ahora el desafío es vincular estos planes con el mundo del trabajo formal y de calidad, con un nuevo esquema de capacitación laboral y de puerta de entrada para el trabajo formal y/o actividades productivas.

Si uno lo piensa, lo más clásico es que debería haber dos salidas de ese programa. Una es que a la cooperativa le va bárbaro y además de ser contratada por el Estado es contratada por cinco, seis lugares más, toma autonomía y se desarrolla; esa sería la salida colectiva. O una de tipo individual, donde alguien que aprendió un determinado oficio se capacitó y luego consiguió trabajo formal en otro lugar. Cualquiera de las dos es una buena salida, pero me parece que no ha habido una estrategia integral de salida de los planes sociales al empleo formal en el último tiempo, y ello se debería transformar en una prioridad en una segunda generación de políticas públicas sociales y laborales.

6. El sexto sector son los **desempleados**, los que buscan trabajo y no encuentran. Ahí la pasan mal los jóvenes, no sólo con baja preparación y sin secundaria completa, sino también las mujeres, que terminan siendo muy discriminadas en términos de ingresos y condiciones del mercado laboral y ahora también se da la situación de que quedarse sin trabajo a los 40 años es muy probable que conduzca a una situación de desempleo o de acceso a peores trabajos que los anteriores. Yo creo que estos son los seis esquemas de un

mercado laboral absolutamente fragmentado, en el marco de cuatro argentinas en términos sociales.

7. Finalmente agregaría un séptimo, que va creciendo en las últimas décadas y tiene que ver con el **trabajo esclavo**, que es un delito y una grave violación a la dignidad y los derechos humanos de las personas. El trabajo esclavo se asocia y está vinculado a lo que se denomina la trata de personas. Por ejemplo, la gente que está trabajando en un taller textil las veinticuatro horas, que vive y duerme en el mismo lugar, lo hace bajo condiciones de esclavitud. Hoy en Argentina no es numéricamente grande, pero sí ha crecido y causa un alto daño social, y creo que ahí hay una cuestión central que se puede seguir profundizando y que debemos erradicar.

## **HACIA UN ABORDAJE INTEGRAL DEL TRABAJO INFORMAL**

**Para contribuir a erradicar la pobreza y a promover la movilidad social ascendente necesitamos ir pasando del trabajo informal al trabajo formal protegido por las leyes como una política de Estado.** Uno de los grandes desafíos de la Argentina del siglo 21 es ir cerrando la grieta de las desigualdades entre los trabajadores formales y los trabajadores informales. Como hemos visto, el trabajo no registrado es un fenómeno multidimensional y por ello requiere nuevas políticas públicas masivas y multidimensionales.

La nueva cuestión laboral también implica tomar conciencia de que muchas veces el trabajo informal es una opción personal ante la nueva realidad de empleos formales que ya no garantizan salir de la pobreza o con condiciones laborales de baja calidad. Muchos trabajadores pueden hacer un cálculo racional de costos y beneficios y no sentirse atraídos por empleos de 12 o más horas (que pueden extenderse todavía en más horas por el largo viajar) retribuidos por un salario mínimo, vital y móvil que cada vez es más mínimo y menos vital y móvil. Asimismo, muchos trabajadores pueden racionalmente optar por ser trabajadores independientes,

tener su propio emprendimiento personal, familiar o asociativo, formar parte de una cooperativa o de una fábrica recuperada. Muchas veces estas opciones “*son lo único que queda*”, “*es lo que hay*” ante la falta de oportunidades de acceso a empleos formales con todos los beneficios de la seguridad social. Pero también estas opciones pueden ser una oportunidad de reafirmar la vocación emprendedora de trabajadores independientes que llevan adelante sus propios emprendimientos y pueden obtener mejores ingresos y generar nuevas oportunidades laborales.

Ya sea como única posibilidad o como opción libre, necesitamos nuevos abordajes, nuevas protecciones y nuevas formalizaciones del trabajo informal. Una auténtica calidad institucional y ampliación de derechos también implica reconocer, fortalecer y amparar las nuevas y múltiples posibilidades y opciones laborales de las personas, las familias y las comunidades para obtener sus propios ingresos. **Cuando la Constitución Nacional en su artículo 14 bis garantiza que “*el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes*”, está promoviendo un enfoque de ciudadanía laboral, que implica derechos de los trabajadores más allá de las diversas formas en las cuales realizan su trabajo.**

Sin dudas el abordaje del trabajo informal es complejo y multidimensional, pero esta realidad, muchas veces naturalizada e invisibilizada, no debería paralizarnos en la búsqueda para resolverlo por medio de grandes consensos para destinar recursos, inteligencias y articulaciones entre el Estado, el sector privado, los sindicatos, las cámaras empresariales, la sociedad civil y todos los sectores de la comunidad nacional.

En este punto, me detendré a compartir parte de la **Recomendación N° 204 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada el 12 de junio de 2015**. La aplicación concreta de investigaciones, recomendaciones y otros instrumentos de organismos internacionales como la OIT nos brinda un marco institucional que debería ser garantizado por ley:

1. La presente Recomendación proporciona a los miembros orientaciones para:

- a) facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento;
- b) promover la creación, preservación y sostenibilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales; y
- c) prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.

2. A los efectos de la presente Recomendación, la expresión “economía informal”:

- a) hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto; y
- b) no abarca las actividades ilícitas, en particular la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.

3. A los efectos de la presente Recomendación, en las unidades económicas de la economía informal quedan comprendidas:

- a) las unidades que emplean mano de obra;
- b) las unidades que pertenecen a personas que trabajan por cuenta propia, ya sea en solitario o con la ayuda de trabajadores familiares auxiliares no remunerados; y
- c) las cooperativas y las unidades de la economía social y solidaria.

4. La presente Recomendación se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluyendo las empresas, los empresarios y los hogares, y en particular a:

- a) quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como:
  - i) los trabajadores por cuenta propia;
  - ii) los empleadores, y
  - iii) los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria;
- b) los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal;
- c) los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluyendo, entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados; y
- d) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

5. El trabajo informal puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados.

**El desafío es repensar las políticas públicas y las legislaciones para ir pasando de una economía informal a una economía formal y para formalizar a los trabajadores informales, protegiendo legalmente las diversas formas de trabajos.**

En este contexto, me detendré a señalar algunos desafíos relacionados con el **empleo y el desempleo de las personas mayores de 40 años**, que considero van formando parte de una nueva generación de exclusión cuando quedan desempleados. Asimismo señalo mi **preocupación por la situación de los jubilados y pensionados en situación de pobreza e indigencia.**

#### **LAS VULNERABILIDADES LABORALES DE LAS PERSONAS MAYORES DE 40 AÑOS**

La nueva cuestión laboral no se limita solamente a las problemáticas de los jóvenes, sino que también, cada vez en mayor cantidad y complejidad, afecta a la **adultez media, que comprende a las personas entre los 40 años hasta su edad de jubilación (60-65 años)**. El trabajo informal es un fenómeno multidimensional e intergeneracional, pero quisiera detenerme a profundizar el mismo desde la perspectiva de la situación de las personas mayores de 40 años porque considero que su situación no está siendo suficientemente visibilizada y que están siendo desprotegidas por las políticas públicas. **El abordaje y el fortalecimiento de este sector de la población es clave para reducir la pobreza, porque las personas mayores de 40 años no solo son los padres de los adolescentes y los jóvenes con problemáticas sociales y laborales, sino que también son abuelos jóvenes y, en general, ya no solo tienen que hacerse cargo económicamente de sus hijos sino también de sus nietos.**

El ciclo del dinamismo laboral se podría sintetizar así: hemos ido pasando del tradicional empleo fijo en una misma empresa hasta la edad de jubilación a la situación de empleo rotativo en varias empresas. Ahora, en nuestro tiempo, las personas de más de 40 años están siendo una generación de expulsados del mercado laboral formal y en caso de ser despedidos de su empleo formal, en general, quedan expuestos al desempleo o acceden a empleos informales, precarizados y de menores ingresos.

En el esquema de las 4 Argentinas, los jóvenes con problemáticas laborales pertenecen mayoritariamente a los sectores pobres, mientras que las problemáticas de los mayores de 40 años pertenecen a los sectores vulnerables con una tendencia decreciente hacia la pobreza. **Mientras que los jóvenes se encuentran con las problemáticas vinculadas a la sub-calificación** (por ejemplo, por falta de experiencia o capacitación), **los adultos medios que han perdido su empleo formal cuando buscan acceder a un nuevo empleo se encuentran, entre otras, con las problemáticas de la sobre-calificación** (no son empleados porque sus eventuales empleadores no pueden cubrir sus salarios anteriores o no hay funciones para sus conocimientos o capacitaciones en los nuevos empleos).

En el marco de las problemáticas laborales de las personas mayores de 40 años, debemos tener en cuenta la creciente problemática de los jubilados y pensionados en situación de pobreza y muchas veces de indigencia, que según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se profundizará por el envejecimiento paulatino de la población: ***“La pobreza de las personas mayores, en un mundo que progresivamente envejece es un gran reto político, económico y social y es de crucial importancia introducir medidas para hacer frente al mismo. Dichas medidas deben y pueden encontrarse en el mercado de trabajo y en los sistemas de transferencias sociales y deben ponerse en marcha de manera integrada y coherente”***.<sup>6</sup> Esta situación también tende-

6 OIT, *Envejecimiento y empleo en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo nro. 56, 2010.

rá a agravarse por el **creciente fenómeno de los “sin aportes previsionales”**, que sufrirán los actuales trabajadores desempleados, informales, precarizados, y quienes participan de programas sociolaborales que no realizan aportes al sistema previsional.

En general, la economía informal está integrada por jubilados y pensionados cuyos ingresos no les alcanzan, por jóvenes y por personas mayores de 40 años que no se incorporan a la misma por elección sino por haber sido expulsadas o por falta de oportunidades de acceso a la economía formal. Las nuevas políticas públicas deberían tener especialmente en cuenta las nuevas realidades sociales y laborales, entre otros, de los siguientes sectores de la población:

- » Trabajadores y empleadores por cuenta propia, dueños de sus propios emprendimientos y empresas del sector informal: podrían acceder a transferencias monetarias por medio de formación laboral; créditos a tasas subsidiadas para compra de maquinarias e insumos; apoyo logístico para la comercialización; deducciones impositivas e incentivos para formalización laboral y ante la creación de nuevos empleos formales.
- » Trabajadores de empresas familiares informales: se podría sancionar una nueva ley de fortalecimiento de familias emprendedoras que incluya los beneficios señalados en el punto anterior, además de garantizar como bien de familia las maquinarias y los insumos dedicados a la producción y comercialización. Las empresas familiares deberían tener un nuevo sistema fiscal simplificado que brinde cobertura a todos los integrantes del núcleo familiar.
- » Miembros de cooperativas de productores informales y de fábricas recuperadas: podrían acceder a créditos, subsidios e incentivos fiscales para acceder a nuevos sistemas de ingreso a la economía y al empleo formal.
- » Asalariados que tienen empleos informales, estén empleados por empresas del sector formal o por empresas del sec-

tor informal: se requiere un gran acuerdo y un nuevo marco legal de formalización de trabajadores/as informales, por ejemplo, vinculados a los servicios de cuidados y en casas particulares, *remis*, mototaxis, delivery y otros servicios de distribución y comercialización.

## **LAS VULNERABILIDADES PREVISIONALES DE LOS MAYORES DE 60 AÑOS**

En la década del 90, la seguridad social fue devastada en sus distintos componentes: obras sociales, riesgos de trabajo, previsional y asignaciones familiares, reduciendo niveles de cobertura, alcance y calidad.

En estos últimos años se han hecho avances para recuperar el sentido de solidaridad, redistribución y movilidad social ascendente en Argentina mediante la recuperación de algunos pilares significativos en la tradición de protección social de nuestro país. Para citar algunas de estas medidas, podemos mencionar la ley de movilidad, la moratoria previsional, la jubilación para amas de casa y personal del servicio doméstico, el aumento de cobertura de las pensiones no contributivas, la re-estatización de los fondos de las AFJP, la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo, entre otras.

El estudio del BID “*Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*” indica que Argentina es uno de los países de la región con mayor proporción de personas mayores de 65 años cubiertas por el sistema previsional: 9 de cada 10 personas tiene jubilación o pensión; el promedio nacional de cobertura es de 90,4% contra el regional, que alcanza el 62,5%. Así, se ubica en el segundo lugar de la región en relación con las prestaciones jubilatorias, con un rasgo distintivo en cuanto a su composición, ya que casi el 70% de las personas se encuentran cubiertas por el sistema contributivo y sólo un poco más del 20% por pensiones no contributivas.

Si bien se ha logrado reconstruir y ampliar la protección social, y se han alcanzado estándares interesantes de cobertura en relación con la tercera edad y la proporción de contribuyentes activos, **es preciso sostener políticas activas de protección social y de mejoras de los ingresos.** Actualmente se están discutiendo algunas modificaciones que podrían implicar retroceder en estos aspectos tan importantes que permitieron a muchas personas jubilarse gracias a la moratoria previsional y la jubilación anticipada. Muchas personas precisan de estos instrumentos para acceder a una jubilación con ingresos dignos debido a que no cuentan con la edad para jubilarse o con la cantidad de años de aportes necesarios para acceder a los beneficios de la seguridad social.

En este sentido, **se requieren nuevas políticas públicas de protección de jubilados y pensionados en situación de pobreza e indigencia.** Los adultos mayores que cobran las jubilaciones y pensiones mínimas o próximas a las mismas deben ser asistidos por una segunda generación de políticas de seguridad social específicas ante situaciones de alta vulnerabilidad social, por ejemplo para garantizar su salud física y su salud alimentaria y nutricional. Se requiere un nuevo abordaje de precisión para detectar las situaciones críticas, como los adultos mayores en situación de soledad que no cuenten con ayuda de sus familiares, en situación de calle o que sufren enfermedades crónicas y que no cuenten con cuidados de su vida y de su salud.

Asimismo, **es un desafío pendiente garantizar el derecho al 82% móvil para todos los jubilados de la Argentina.**

## **BASES DE UNA SEGUNDA GENERACIÓN DE POLÍTICAS LABORALES**

Como señalé al principio del capítulo, estoy convencido de que **Argentina necesita masificar las políticas laborales como antes ha masificado las políticas sociales y lo debe hacer “de abajo hacia arriba”, de acuerdo con cada realidad local y regional.** El trabajo de calidad es un bien público que es deber

constitucional del Estado proteger y promover. Las principales problemáticas sociales, como la indigencia, la pobreza, las adicciones, la exclusión social y hasta el aumento de las violencias y las inseguridades, están asociadas y son el efecto de las actuales y de las nuevas problemáticas laborales que van emergiendo. **El logro de los objetivos de desarrollo humano integral depende de la capacidad que tengamos de detectar y abordar la nueva cuestión laboral de nuestro tiempo como una gran política de Estado.**

Una **segunda generación de políticas laborales** debería garantizar nuevas e innovadoras herramientas de gestión con el objetivo de acompañar, incentivar y facilitar la articulación para la creación de trabajos de calidad como una inversión ética, estratégica e inteligente. Asimismo, estas nuevas políticas públicas laborales deberían **iniciar un camino de transformaciones donde el Estado articule recursos, legislaciones, instituciones e inteligencias** con el objetivo estratégico de proteger y mejorar las condiciones de los actuales trabajos, de promover la creación de nuevos empleos en el sector privado y de formalizar a los trabajadores de la economía informal.

## **UNA SEGUNDA GENERACIÓN DE POLÍTICAS LABORALES PODRÍA INCLUIR ALGUNOS DE LOS SIGUIENTES EJES DE GESTIÓN**

### **Fondo Federal de Integración Laboral**

**Para erradicar la pobreza y para promover la movilidad social ascendente, pienso que es clave establecer un mecanismo claro y progresivo de financiamiento de nuevas políticas públicas laborales** para mantener y generar nuevos trabajos de calidad y para fortalecer a los micro, pequeños y medianos empresarios, productores y comerciantes que generan trabajos formales. Como ya he señalado, **los derechos se garantizan con recursos y no con discursos.** El grado de inversión, y no los

discursos, refleja el grado de decisión política para abordar y para resolver la cuestión social y laboral.

Para el logro de este objetivo, a mí me parece que **se debe crear como política de Estado un gran Fondo Federal de Integración Laboral**, que debería ser un fondo progresivo que garantice financiamiento suficiente, dinámico y permanente de las políticas públicas laborales y de fortalecimiento de los micro, pequeños y medianos empresarios, productores y comerciantes que mantienen y crean trabajos formales. La definición del financiamiento real de este fondo es una cuestión estratégica para lograr reducir la pobreza y generar trayectorias de movilidad social ascendente por medio de nuevas políticas públicas de integración laboral y de fortalecimiento productivo. Con este fondo se brindaría previsibilidad y sustentabilidad para la planificación estratégica laboral y productiva y se evitarían programas “*parches*” aislados, que en general son más costosos y menos efectivos.

Sin duda puede haber muchas propuestas para financiar este fondo. Indudablemente **el financiamiento de las políticas laborales debe ser un debate central de la agenda de las nuevas políticas públicas del siglo 21** y un desafío que debemos asumir la generación del Bicentenario 2016, para transformar, para dar vuelta de verdad la situación social, laboral y productiva de la Argentina. Pienso que **el mejor modelo es el mecanismo de financiamiento que establece la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075**, que fija un incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno. Esta ley establece una base de inversión progresiva, que actualmente ha sido superada.

A mí me parece que **necesitamos una ley de financiamiento laboral (similar a la Ley de Financiamiento Educativo), que garantice el financiamiento de un Fondo Federal de Integración Laboral**, que permita diseñar e implementar dinámicamente nuevas políticas públicas masivas, integrales e integradoras. La crea-

ción de este fondo sería una clara señal para reafirmar que el compromiso para erradicar la pobreza, para promover la movilidad social ascendente y para fortalecer la economía del trabajo y de la producción se va transformando en una política de Estado. Asimismo, también necesitamos una gran reforma impositiva justa, que reduzca impuestos a los empresarios y productores que mantienen y generan nuevos trabajos de calidad y que grave con más decisión y porcentajes las actividades meramente especulativas que no generan empleos.

Pienso que **la justicia social del siglo 21 pasa en gran parte por sumar educación de calidad más trabajo de calidad**. Si logramos estos dos objetivos éticos y estratégicos será más fácil garantizar un piso de ciudadanía social por medio del acceso a los derechos a la salud; a la protección integral de las familias; a la vivienda digna en un hábitat seguro y saludable y a una jubilación y a una pensión que permita a nuestros abuelos vivir cuidados y sin pobreza. Si pensamos en la urgente necesidad de pasar de los gastos improductivos a las inversiones inteligentes, no tengo duda de que la creación de un Fondo Federal de Integración Laboral es una de esas inversiones inteligentes que pueden cambiar la historia social, laboral y productiva de nuestro país.

## **Consejo Federal de Coordinación de Políticas Laborales y Productivas**

Nuestro país necesita una **nueva y dinámica institucionalidad del siglo 21 para generar nuevas políticas públicas integrales y exprés de integración laboral y de fortalecimiento productivo**. El objetivo nacional de evitar despidos, el acceso al trabajo formal y de calidad con todos los beneficios de la seguridad social y el fortalecimiento de la producción requieren superar burocracias y requieren de gestión en tiempo real, de nuevas herramientas y se debe transformar en un eje transversal a todos los ministerios y jurisdicciones.

Por ello, a mí me parece que es necesario crear por ley el **Consejo Federal de Coordinación de Políticas Laborales y**

**Productivas** como nuevo ámbito institucional de diálogo, de articulación y de concertación entre los gobiernos, los sindicatos, los productores y los empresarios, y también incluir a los representantes de los trabajadores de la economía informal. **La gestión pública debe seguir los tiempos reales de los trabajadores y de los productores.** Los tiempos del Estado en general nada tienen que ver con los tiempos de los trabajadores que sienten la angustia de ser despedidos, o los tiempos de un productor o de un emprendedor que siente la urgencia de ser asistido por un crédito a tasa subsidiada.

En la actualidad, existen dos organismos a nivel nacional, el Consejo Federal del Trabajo y el Consejo del Salario, que pienso deben ser fortalecidos y que sus funciones deben ser complementadas con el nuevo Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Laborales y Productivas, que tenga la capacidad de implementar en forma exprés políticas públicas laborales y productivas para evitar que un trabajo se pierda o que un micro, pequeño o mediano empresario, comerciante o productor deba cerrar su fábrica o su emprendimiento.

El Consejo Federal del Trabajo está integrado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y las administraciones del trabajo de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. **Es un organismo que tiene por objetivo fortalecer las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias.**

**Considero que es de suma importancia fortalecer el rol del Consejo Federal del Trabajo, porque no tengo dudas de que la masificación de las políticas laborales implica descentralizar recursos a favor de las provincias y los municipios, de acuerdo con las problemáticas y las potencialidades locales. Hay políticas universales que deben quedar en la órbita nacional, como por ejemplo, las vinculadas a la seguridad social. Pero los gobiernos provinciales y municipales son los**

**más capacitados para desarrollar estrategias regionales y locales de protección y formalización de los trabajadores y de desarrollo local y economía social que ayuden a proteger y que generen nuevos trabajos de calidad, y a fortalecer a los productores. Nadie mejor que un gobernador o un intendente conoce las realidades regionales y locales para detectar y abordar las problemáticas y las potencialidades de las empresas, de los productores y de los trabajadores. Nadie mejor que un empresario o un sindicalista para conocer la mejor estrategia de créditos o de formación laboral de acuerdo con la oferta y la demanda del mercado de trabajo y de la producción local.**

**Asimismo, en la actualidad funciona el Consejo del Salario.** El objetivo del Consejo es funcionar como un ámbito institucional permanente de diálogo, del que participan pluralmente los trabajadores y empleadores; es evaluar temas referidos a las relaciones laborales tales como la redistribución del ingreso, la asistencia a los desempleados, el compromiso con la generación de empleo genuino y decente y el combate al trabajo no registrado, entre otros.

El Consejo del Salario es un ámbito institucional estratégico que, entre otras, tiene las siguientes funciones: determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil; determinar periódicamente los montos mínimos y máximos de la prestación por desempleo; aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo, vital y móvil; constituir comisiones técnicas tripartitas para realizar estudios sobre las situaciones sectoriales que permitan conocer las posibilidades de reinserción laboral y las necesidades de formación profesional planteadas; promover programas dirigidos a apoyar la reconversión productiva, para mejorar la productividad y gestión económica en la búsqueda de iniciativas generadoras de empleo; formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional; proponer medidas para incrementar la producción y la productividad.

Como ya he señalado, **el salario mínimo, vital y móvil es cada vez más mínimo y menos vital y móvil**, y por ello se requieren actualizaciones más dinámicas que compensen el crecimiento de la inflación y que aborden nuevas situaciones locales y sectoriales específicas. No tengo duda de que **debemos fortalecer el Consejo del Salario como columna vertebral en la estrategia nacional de contribuir a erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente**. Asimismo, una nueva función del Consejo del Salario podría ser proponer y **promover nuevas estrategias para la formalización y el acceso a las prestaciones de la seguridad social a trabajadores de la economía informal**.

A mí me parece que **a la Argentina le falta definir con claridad una planificación estratégica quinquenal** que se transforme en una política de Estado, que garantice objetivos, compromisos y reglas de juego claras a trabajadores, a productores y a inversores. Una función clave del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Laborales y Productivas debería ser el diseño y la coordinación en conjunto con las provincias de un **Plan Nacional Estratégico Laboral y Productivo**, que debería ser un plan integral y transversal que vincule institucionalmente todos los ministerios y jurisdicciones (nación, provincia y municipios), y que además facilite la articulación y la gestión asociada entre el sector público, los sindicatos, los empresarios y los productores y las cámaras empresariales y de la producción.

En el marco del Plan Estratégico Laboral y Productivo, pienso que cada ministerio debería definir objetivos concretos y específicos de contribución para evitar despidos, para mantener y para generar trabajos de calidad y para fortalecer a los micro, pequeños y medianos empresarios, comerciantes y productores. **Los tableros de gestión, los indicadores de modernización del Estado, la calidad institucional y las buenas prácticas de gestión deberían estar vinculados a los resultados de cada ministerio y de cada jurisdicción local para el logro de este objetivo prioritario vinculado con el trabajo de calidad y con el fortalecimiento de la producción**.

**Tenemos que superar la lógica de programas dispersos y muchas veces superpuestos, que impiden la optimización de los recursos y mejores resultados de impacto. Los problemas masivos, como son los laborales y los productivos, requieren abordajes masivos e integrales desde los máximos niveles institucionales de decisión posibles.** Imaginemos la potencialidad y el impacto de una **gran red de gestión asociada pública y privada nacional, provincial y municipal**, que tenga el objetivo de mantener y generar nuevos trabajos de calidad y de fortalecer a los micro, pequeños y medianos y productores. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Laborales y Productivas podría contribuir para que todas las políticas públicas sociales, de salud, educativas, económicas, de vivienda, infraestructura y transporte, ambientales, de ciencia y tecnología, de turismo, entre otras, converjan estratégicamente en el objetivo nacional de mantener y crear nuevos trabajos decentes y de fortalecer la producción.

Asimismo, pienso que otra función clave del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Laborales y Productivas podría ser el pensamiento estratégico, la investigación académica y la propuesta de políticas públicas sobre los desafíos y las oportunidades laborales y productivas del siglo 21. **Argentina necesita nuevas políticas públicas y nuevas legislaciones para garantizar que los avances de las nuevas tecnologías sean una oportunidad para generar trabajo y para aumentar la producción sostenible y no un obstáculo que ocasione pérdida de puestos de trabajo y de emprendimientos productivos.** También podría ser un ámbito de promoción de los denominados empleos verdes, como una oportunidad de crear empleos de calidad y ayudar a construir sociedades sostenibles protectoras de una ecología integral.

## **Nuevo sistema para pasar de los planes sociales al trabajo formal de calidad**

Es tiempo de innovar y de **implementar una segunda generación de políticas públicas con eje en la integración labo-**

**ral.** Cuando es necesaria y urgente, la asistencia social está bien. Soy un defensor de la misma, es un derecho humano y un deber del Estado. También siento que **la mejor política social es lograr que todos los trabajadores lleguen a ser trabajadores con todos los derechos del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.**

Para que un trabajador llegue a ser un trabajador artículo 14 bis, pienso que **un primer paso que debemos dar es la implementación de nuevas políticas que podemos denominar socio-laborales, porque vinculan lo social con lo laboral.** Tenemos que cambiar la lógica de gestión, lo social, lo laboral y lo productivo siempre deben ir de la mano, deben ser objetivos de gestión inseparables y complementarios. Pienso que **cada programa social debería incluir componentes de formación laboral y de promoción del acceso al trabajo de calidad y/o actividades productivas.** Por medio de un Plan Estratégico Laboral y Productivo se podrían implementar **nuevas políticas públicas de gestión asociada entre el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación** y de otros ministerios. A veces esas articulaciones se van dando de manera artesanal, de “buena onda”, entre los funcionarios, pero muchas veces eso no ha pasado, por eso creo que es el tiempo de vincular institucionalmente en una red de gestión ambos ministerios, también para que articulen con otros organismos en redes de gestiones.

El MDS tiene distintos planes, programas y proyectos de gestión que creo podrían converger con el MTEySS, para contribuir a una **nueva estrategia integral que facilite el paso de los trabajadores informales de la economía social y de los trabajadores beneficiarios de programas sociales al trabajo formal, de calidad y con todos los beneficios de la seguridad social.**

Por un lado, el MDS tiene iniciativas que se vinculan al fortalecimiento de los trabajadores cuentapropistas (por ejemplo, que tienen peluquerías, que hacen “changas”, gasistas, plomeros, trabajadores de la construcción) y a los trabajadores emprendedores

de la economía social (por ejemplo, que tienen un emprendimiento de producción o de comercialización).

Por ejemplo, **para este sector de trabajadores el MDS tenía el programa “Manos a la Obra”**, que entregaba subsidios para comprar insumos y equipamiento a cooperativas, emprendimientos individuales y familiares, asociaciones de productores y empresas recuperadas. Es un programa que personalmente pienso que se debería volver a implementar masivamente, vinculándolo con otras estrategias de economía social y desarrollo local.

También otra iniciativa que pienso que se debería masificar y ampliar es el acceso al monotributo social, realizando campañas masivas de asesoramiento y de inscripción a los mismos. Asimismo, **se podría crear una nueva categoría de tributo familiar para que accedan los núcleos familiares de las familias emprendedoras y productoras de la economía social**. Por otro lado funciona la Comisión Nacional de Microcréditos, que otorga microcréditos a una baja tasa de interés, destinados a proyectos productivos, comerciales o de servicios que necesiten insumos y maquinaria para fortalecer su actividad. **Junto a la masificación de los microcréditos, pienso que podría haber una nueva línea créditos con montos intermedios a bajas tasas para emprendedores y familias emprendedoras que decidan pasar de la economía informal a la economía registrada y formal.**

Otra interesante iniciativa para fortalecer es el acceso a la **“Marca Colectiva”**, que contribuye a empoderar, a aumentar los ingresos de los emprendedores y a promover una cultura del emprendimiento y de la innovación.

Por otro lado, el MDS ha desarrollado iniciativas vinculadas a los trabajadores beneficiarios de programas sociales, como las cooperativas del Programa “Argentina Trabaja - Ingreso Social con Trabajo”. Podemos debatir cuestiones de formas en la implementación de estos programas y sin duda hay temas para mejorar, como vamos a ir proponiendo. Pero en el fondo, **estoy de acuerdo con que ante situaciones de pobreza y de privaciones sociales, el Estado tenga un rol activo y solidario para contribuir a**

**saldar las deudas sociales.** Por ejemplo, **como está bien un ingreso a la niñez, está bien un ingreso social por un trabajo comunitario, como un primer paso, y con el objetivo de ir acompañando el acceso al trabajo formal con todos los beneficios del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.**

Todas estas buenas iniciativas del MDS deberían vincularse con el MTEySS para diseñar nuevas categorías para la formalización de estos trabajadores, así pueden acceder a los beneficios del trabajo formal y de calidad con todos los beneficios de la seguridad social. **Estamos ante trabajadores que con dignidad buscan ganarse día a día “el pan con el sudor de su frente”. Para promover la cultura del trabajo, pensemos en la importancia que tiene para estos trabajadores contar con la protección de paritarias ante la inflación, la obra social o los aportes para una jubilación digna.**

Es clave garantizar nuevas herramientas de gestión que faciliten el empalme de un programa social, como “Argentina Trabaja”, con el acceso a un trabajo formal y de calidad. **Si el Estado invierte \$1 en un programa social, también puede invertir ese mismo \$1 en un nuevo programa laboral de acceso al trabajo de calidad,** logrando así mejores resultados para las personas y para las familias, y políticas públicas más justas e innovadoras de integración social y laboral.

**El nuevo esquema de empalme entre los programas sociales y las políticas públicas laborales podría ser el siguiente.** Si el trabajador que percibe un ingreso por un programa social consigue un trabajo formal con todos los beneficios de la seguridad social, cobrará su salario formal según lo que le corresponda por convenio, y a la vez sigue cobrando el ingreso del programa social por 24 meses, saliendo gradualmente del mismo hacia el mercado de trabajo formal. Durante 12 meses sigue cobrando el 100% del monto del programa social, los otros 12 meses cobra el 50%, y a los 24 meses ya sale del programa social. Con este sistema se beneficia el trabajador que percibía el programa social, ya que ahora tendrá como base el

salario mínimo vital y móvil; la protección del sindicato; el aumento por paritaria; el acceso a la obra social y a todos los beneficios de la seguridad social y además, por 24 meses tendrá ingresos extras.

Asimismo, los empleadores que generan nuevos trabajos formales y de calidad al que acceden las personas con planes sociales deberían ser inscriptos en un **nuevo Registro de Responsabilidad Laboral Empresaria** y contar con incentivos, créditos a bajas tasas y deducciones impositivas. A estos beneficios también podrían acceder las empresas que generen trabajos formales para los trabajadores informales y para los emprendedores de la economía social.

**Este nuevo mecanismo de empalme entre planes sociales y trabajo formal también se podría implementar con todos los programas sociales, por ejemplo, con el “Plan Progresar” o el “Plan Ellas Hacen”, y así los jóvenes y las mujeres podrían tener más oportunidades de acceso a trabajos formales y de calidad y con salarios dignos.**

Este empalme entre las políticas sociales y las políticas laborales no debería realizarse en forma aislada, sino en el marco de planes integrales de formación laboral, fortalecimiento del desarrollo local y de la economía social y de los micro, pequeños y medianos empresarios y productores para generar cadenas productivas y cadenas de comercialización.

En este sentido, para facilitar este empalme entre las políticas sociales y las políticas laborales, la articulación territorial entre el MDS y el MTEySS se podría realizar por medio de los espacios ya existentes en las comunidades locales, por ejemplo, en los Centros de Integración Comunitaria (CIC) y en las Mesas de Gestión Local del Plan “Ahí” que ya funcionan en el marco del MDS y en las oficinas de empleo del MTEySS, experiencias que se podrían ampliar y fortalecer. Pienso que **las nuevas políticas públicas de integración social y laboral se deben desarrollar territorialmente, fortaleciendo y potenciando las experiencias y las capacidades de las personas, de las familias y de las entidades locales, según las realidades y las riquezas propias de cada zona.**

Asimismo, para lograr el objetivo ético y estratégico de facilitar el paso del trabajo informal y de los planes sociales al trabajo de calidad, a mí parece que es clave la articulación que se pueda lograr, por ejemplo, con la **muy buena iniciativa del gobierno nacional de implementar el Plan Belgrano**, destinado a diez provincias del norte argentino (Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero). Junto a la inclusión de otras provincias en planes estratégicos similares, pienso que **se debería implementar también un Plan Belgrano para los grandes conurbanos, por ejemplo, de la provincia de Buenos Aires, de la provincia de Córdoba y de la provincia de Santa Fe.**

**Promover la cultura del trabajo implica una nueva imaginación de la gestión social y laboral. El Estado también debe implementar una cultura del emprendimiento y de la innovación para optimizar mejor los recursos públicos. La idea es motivar, es incentivar, es generar más oportunidades para el paso del trabajo informal y de los programas sociales al trabajo formal y de calidad.** Sin duda puede haber otros mecanismos, otras ideas, pero sin duda pienso que esta cuestión debería ser parte central de la agenda de las nuevas políticas públicas de integración social y laboral de la Argentina que viene.

**Tenemos un gran desafío pendiente de vinculación entre políticas públicas sociales y laborales y quiero contribuir a instalar el tema en la agenda social y laboral de la Argentina del siglo 21.** Recordemos: en este punto no estamos en cuestiones meramente teóricas, **estamos debatiendo la calidad institucional de garantizar el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que señala que “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes”.**

## **Promover la paridad de ingresos por género**

En todo este tiempo fui profundizando que junto a un derecho y a una causa ética y justa, **la igualdad de oportunidades entre**

**mujeres y hombres y el empoderamiento de las mujeres es una de las mejores políticas públicas de integración social, educativa y laboral y se debe transformar en un eje y en un objetivo transversal de todas las políticas públicas.** Aquí estamos ante otra inversión ética, estratégica e inteligente que se debería transformar en una política de Estado si queremos de verdad tener una Argentina justa, integrada, y con más igualdad de oportunidades. **Sin duda las mujeres son las más afectadas por distintas desigualdades. Estoy convencido de que necesitamos un plan estratégico de nuevas políticas públicas integrales a favor de las mujeres.** En este marco, quisiera detenerme en el **abordaje de las desigualdades laborales que sufren las mujeres.**

En el reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) **“Las mujeres en el trabajo: tendencias de 2016”** se señala que *“entre 1995 y 2015, la tasa mundial de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo cayó del 52,4 al 49,6 por ciento. Las cifras correspondientes a los hombres fueron del 79,9 y del 76,1 por ciento, respectivamente. A escala mundial, la probabilidad de que las mujeres participen en el mercado laboral sigue siendo casi 27 puntos porcentuales menor que la de los hombres (...)* A escala mundial, la brecha salarial entre hombres y mujeres se estima en el 23 por ciento; en otras palabras, **las mujeres ganan el 77 por ciento de lo que ganan los hombres (...)** En tiempos recientes, se han realizado ciertos progresos en la reducción de esta brecha salarial entre hombres y mujeres, pero las mejoras son mínimas y, **si prevalecen las tendencias actuales, se necesitarán más de 70 años para colmar totalmente la desigualdad salarial por motivo de género”** (pág. 3).

Como vamos viendo, **la emergencia laboral afecta especialmente a las mujeres**, que acceden en general a trabajos de menores ingresos, peores condiciones laborales y están más expuestas al desempleo por el solo hecho de quedar embarazadas o por estar a cargo del cuidado de sus hijos. En todo este tiempo fui tomando mayor conciencia de que la Argentina es uno de los países con una fuerte desigualdad de género en cuestiones sociales, labora-

les, económicas, educativas y políticas, entre otras dimensiones. Otros estudios señalan que **en nuestro país las mujeres ganan un 25% o 30% menos que los varones y en general trabajan más horas. Esta diferencia de ingresos genera que sean las mujeres quienes más están expuestas a la pobreza y a la indigencia.** Mayoritariamente son mujeres jóvenes las que no acceden al estudio o al trabajo, o deben dejar los mismos para realizar tareas no remuneradas de cuidados familiares. **Con menores ingresos, peores condiciones laborales y con menor educación, así se van generando los círculos de reproducción intergeneracional de la pobreza y de las desigualdades.**

Por ejemplo, **la desigualdad de ingresos entre el hombre y la mujer produce distintas injusticias y es un freno para una mayor igualdad de oportunidades. Si queremos de verdad lograr el objetivo de erradicar la pobreza, sin duda debe haber igualdad de ingresos por iguales tareas. Asimismo, debemos promover el progreso educativo para lograr el progreso social y laboral de las mujeres.** Esta desigualdad de ingresos afecta a todas las mujeres, especialmente a las mujeres a cargo ellas solas de sus hogares, situación que contribuye a reproducir las pobrezas de sus hijos y de ellas mismas. En el apartado de familia vamos a profundizar el creciente porcentaje de hogares con jefatura femenina. Asimismo, la desigualdad de ingresos genera peores condiciones de acceso a la salud y a la jubilación digna de las mujeres.

**Uno de los debates centrales de la Argentina del siglo 21 es cómo garantizamos el derecho constitucional de “igual remuneración por igual tarea” que establece el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.** Si queremos innovar y saldar de verdad las deudas sociales y laborales, debemos pensar e implementar nuevas herramientas de gestión que conduzcan a **la paridad de ingresos por género, que se traduce e iguales ingresos entre la mujer y el hombre por iguales tareas.**

Pienso que **una plena ampliación de derechos y el logro de un piso de ciudadanía social se da en gran parte por el**

**acceso a la paridad de ingresos por género y por el acceso de las mujeres a trabajos formales y de calidad con mejores ingresos y mejores condiciones laborales.** También sin duda, puede haber distintas propuestas para ir concretando este derecho pendiente, pero deseo contribuir a instalar el tema en el debate y en la agenda social y laboral, aportando algunas ideas y asumiendo el compromiso personal de seguir promoviendo y proponiendo esta cuestión ética y estratégica.

**Una de las alternativas es otorgar incentivos claros a las empresas que garanticen la paridad de ingresos por género.** Hay que certificar y premiar estas iniciativas que serían reflejo de una innovadora responsabilidad social empresaria. Podrían recibir subsidios compensatorios, deducciones impositivas y créditos promocionales a bajas tasas de interés. Se podría crear un registro para inscribir estas empresas y certificarlas.

**Las desigualdades laborales entre las mujeres y los hombres no son solo por cuestiones de ingreso o de condiciones laborales.** También en general las mujeres trabajan más horas que los hombres, porque suman a las horas laborales las horas de trabajos domésticos y de trabajos de cuidados de niños y de adultos mayores. No se puede negar que en la actualidad más hombres colaboran en las tareas domésticas y de cuidados, pero sin duda la mayor responsabilidad de las mismas está a cargo de las mujeres del hogar. **Estas horas de trabajos extras no remunerados deben ser consideradas como trabajo y deben ser de alguna manera compensadas.**

Puede haber distintas propuestas para el logro de este objetivo, pero **estoy convencido de que las labores de cuidado no remuneradas deben reconocerse, reducirse y redistribuirse, y debe lograrse la armonización entre la vida laboral y familiar.** También debe existir una normativa que promueva responsabilidades familiares compartidas, por ejemplo mediante la modificación del régimen de licencias, como lo han hecho otros países (Chile y Uruguay).

## Implementar el derecho al primer empleo joven

Como voy a profundizar en el capítulo sobre la integración de la juventud, **los jóvenes tienen futuro solo si ahora tienen un mejor presente, y para ello deben acceder a trabajos de calidad con todas las garantías del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Y debe quedar bien claro que el derecho al primer empleo joven nunca debería ser sinónimo de flexibilización y de precarización laboral.** Si queremos innovar de verdad en las políticas públicas, es la hora de diseñar e implementar **nuevas herramientas de gestión que faciliten el acceso al empleo formal de los jóvenes** como la mejor política pública para acompañarlos y ayudarlos para ir saliendo de la pobreza e ir recorriendo caminos de movilidad social ascendente.

No tengo duda de que en la Argentina hay políticas públicas masivas de niñez, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo, que es un derecho que el gobierno actual se ha comprometido a extender y ello es una muy buena medida. Tampoco tengo duda de que **en la Argentina hace falta una política laboral masiva e integral destinada a los jóvenes**, y acá todavía no veo la decisión de encarar de frente el tema como una gran política de Estado, más allá de la presentación de algunas iniciativas vinculadas al primer empleo. Debemos tomar y generar mayor conciencia de que **el éxito de las políticas públicas de niñez depende en gran parte del éxito de las políticas públicas de juventud.** Debemos fortalecer a los jóvenes porque ellos son las madres y los padres de los hijos que reciben la AUH. Y a mí me parece que **gran parte de la reproducción de la pobreza de madres y padres a sus hijos se genera por el déficit de una política masiva e integral de juventud que contribuya a frenar la misma. La situación de pobreza de la madre o de un padre impacta directamente sobre sus hijos. Es imposible la pobreza y la indigencia cero de los niños si no definimos un gran acuerdo nacional de integración social, educativa y laboral de los jóvenes.**

**La prioridad joven es una prioridad que desde hace años venimos promoviendo desde el equipo de la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR), con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), como uno de los mejores caminos para ir reduciendo la pobreza y de ir generando trayectorias de movilidad social ascendente.**

**Junto a lograr el objetivo de que “*todos los niños reciban un ingreso universal a la niñez*”, debemos lograr que sus madres y sus padres reciban un ingreso por medio de mejores oportunidades para el acceso al derecho al primer empleo joven.** Pienso que el derecho al primer empleo joven debe ser una nueva política pública transformadora, masiva e integral con grandes inversiones públicas y privadas para **generar como base y como objetivo de desarrollo en cuatro años 1.500.000 nuevos empleos en el sector privado para los jóvenes de 18 a 30 años.**

Para abordar la crisis del empleo juvenil, la Organización Internacional del Trabajo propuso en varias oportunidades a todos sus miembros la urgente necesidad de movilizar asociaciones más amplias con el fin de apoyar la acción a una escala más grande. Son necesarias mayores inversiones para mitigar los daños de la crisis en la generación actual, así como para garantizar mercados laborales y sociedades más inclusivos. Estamos aquí ante una nueva oportunidad de pasar de los gastos improductivos a las inversiones éticas, estratégicas e inteligentes, estamos buscando nuevamente abordar las causas de la pobreza para prevenir sus efectos.

Puede haber distintas propuestas para lograr el derecho al primer empleo joven, como nueva política pública laboral donde deberían articular el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los restantes ministerios en el marco del Plan Estratégico de Integración Joven. Deseo, en este marco, compartir algunas propuestas.

La primera idea es financiar un **Plan Nacional de Primer Empleo Joven** destinado a jóvenes de 18 a 30 años con parte de los recursos del Fondo Federal de Integración Laboral.

Una segunda idea es la implementación de un **Régimen de Incentivo Fiscal para el Primer Empleo Joven**. Por este nuevo régimen, los productores y las empresas que accedan a este sistema de incentivo podrán tomar como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias, por un plazo máximo de 36 meses, como base, un monto equivalente al del salario mínimo vital y móvil por cada trabajador, pudiéndose aumentar ese monto de acuerdo con la zona o con las particularidades de las empresas o de los productores.

**Se trata de generar empleos formales, de calidad y con salarios dignos, no de flexibilizar el empleo ni de generar posibilidades para algunas “avivadas”**. En este sentido, para el otorgamiento de los beneficios del régimen de incentivo fiscal no podrá estipularse un salario inferior al establecido en los convenios colectivos para la categoría correspondiente. Asimismo, el empleador no podrá reducir el número de empleados de su planta permanente durante el período en que esté sujeto al régimen de incentivo fiscal.

Al igual que las empresas que garantizan la paridad de ingresos por género, **se debería premiar la responsabilidad social de las empresas que generan nuevos empleos para los jóvenes**. Junto a las deducciones impositivas, como el régimen de incentivo fiscal, podrían acceder a otros beneficios, como tarifas especiales de luz, gas, entre otros, y créditos a menores tasas.

Una tercera idea es que **junto al derecho al primer empleo joven se debería implementar como contraprestación el Deber de Formación Laboral. En el siglo 21, la formación laboral debe ser un derecho universal gratuito y también debe ser un deber**. Debemos generar mayor conciencia de que cada derecho implica un correlativo deber. A la par de la cultura del trabajo, se debe motivar, generando el hábito y el sano esfuerzo del trabajo y de la formación para el acceso al mismo y el progreso en el mismo. A la par de la cultura del trabajo, se debe generar el interés formativo, la cultura de la formación laboral. **Cada joven que consiga empleo por este nuevo sistema deberá sí o sí capacitarse y actualizarse en forma permanente, progresiva**

**y certificada.** La formación laboral gratuita se podría realizar en entidades gremiales, en la empresa, en universidades, en oficinas municipales de empleo o institutos de formación profesional, con cursos certificados y apoyados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y por los organismos provinciales y municipales. Estoy convencido de que con un nuevo sistema dual que vincule educación y trabajo y con este deber de formación laboral podemos ir construyendo trayectorias concretas y medibles de empleabilidad y de integración de los jóvenes. Asimismo, **debemos garantizar un seguro universal gratuito de formación laboral para todos los jóvenes** que ya tengan trabajo o lo consigan fuera del sistema de primer empleo joven. El seguro universal gratuito de formación laboral también se debería transformar en un nuevo derecho para todos los trabajadores.

Una cuarta idea es la creación de una **Red de Tutores de Desarrollo Joven**, que tendrán la función de asesorar y acompañar a los jóvenes para el acceso al primer empleo, que conforme a su reglamentación brindará el servicio de promover en las comunidades territoriales locales estrategias de cercanía y proximidad tendientes a la inclusión socio-educativa y socio-laboral de los jóvenes, especialmente de aquellos que no estudian ni trabajan. Los tutores de Desarrollo Joven serán propuestos por organizaciones religiosas, de la sociedad civil, universidades, sindicatos, cámaras empresarias, entre otros, y se buscará que el Estado en sus distintos niveles colabore en fortalecerlos y en optimizar los resultados de su servicio solidario.

## **Plan Nacional “Conectar Trabajo”**

Estamos viviendo en la sociedad del conocimiento, y ello es un dato central que debemos tener en cuenta para abordar la nueva cuestión social, económica y laboral de nuestro tiempo. **Siento que es la hora de innovar, no podemos quedarnos quietos, tenemos que actuar ya para detectar y para resolver los desafíos que las nuevas tecnologías presentan al mundo del trabajo.**

**Promover la inclusión digital de los trabajadores debería ser un objetivo estratégico de una segunda generación de políticas públicas laborales del siglo 21.** Muchas veces la innovación y las brechas digitales contribuyen al no acceso o hasta a la pérdida de empleos, pero pienso también que, aunque sea una cuestión compleja, podemos dar vuelta esta tendencia si tomamos seriamente este desafío como una oportunidad. Los desafíos, en lugar de paralizarnos, deben motivarnos a pensar y a promover nuevas ideas para la integración social y laboral. El futuro empieza ahora, en el presente. Debemos tomar y generar una mayor conciencia de que la empleabilidad del siglo 21 estará cada vez más vinculada al conocimiento de las nuevas tecnologías. **Ningún trabajo debería perderse por la falta de inclusión digital de los trabajadores, y por medio del conocimiento podemos generar nuevos trabajos de calidad.**

Una mayor inclusión digital está llegando al sistema educativo, por ejemplo, por medio del **“Plan Conectar Igualdad”**, que es una muy buena iniciativa del gobierno anterior que se debería continuar, ampliar y fortalecer.

Ahora el desafío es que la inclusión digital llegue al mundo laboral, para cuidar cada trabajo, para el progreso en el trabajo y para la generación de nuevos trabajos de calidad.

Junto al fortalecimiento del “Plan Conectar Igualdad”, tenemos que innovar, **tenemos que ir preparándonos para abordar escenarios donde ya tampoco el título secundario y la formación laboral tradicional alcancen para acceder a trabajos de calidad y se requiera cada vez más capacitaciones y certificaciones de conocimientos sobre las nuevas tecnologías.**

Pienso que la idea de gobierno digital es buena en la medida en que también se amplíe y se implementen políticas públicas de inclusión digital a distintos sectores, como por ejemplo el mundo de los trabajadores y de los emprendedores de la economía social.

Tenemos que tener en cuenta que la formalización y actualización laboral es un derecho humano que facilita el acceso a otros

derechos humanos; por ejemplo, el acceso a mayores ingresos personales y familiares. En este marco, también **la formación y la actualización de los trabajadores en las nuevas tecnologías debe considerarse como parte del derecho universal gratuito a la formación laboral**, y por ello pienso que se deben diseñar, implementar y evaluar nuevas políticas públicas, no solo para ir cerrando las brechas digitales, sino también como oportunidad para acceder a mejores empleos y a mejores ingresos.

Sin duda que puede haber diversas estrategias y diversas ideas para vincular la inclusión digital con la integración laboral. **A mí me parece que se podría diseñar, implementar y evaluar un nuevo Plan Nacional “Conectar Trabajo”, con algunos de los siguientes ejes de gestión.**

Una primera idea es **que el “Plan Conectar Igualdad” se vincule con más potencia y con más herramientas con la formación laboral**, desarrollando nuevos programas de orientación vocacional, cultura del emprendimiento y de la innovación, etc. La clave es motivar, despertar el interés formativo para que los estudiantes de la escuela secundaria utilicen mejor las netbooks, para ir vinculándose al mundo del trabajo y de la formación laboral. Como parte de un nuevo sistema dual que vincule educación y trabajo (que vamos a profundizar en el apartado sobre educación), por ejemplo, los estudiantes podrían recibir cursos virtuales de orientación vocacional, formación laboral, información y preparación para el acceso a la universidad, asesoramiento para el desarrollo de emprendimientos, información sobre pasantías, entre otros servicios. La idea es que los estudiantes, mientras estudian los contenidos de la escuela, no se aburran, puedan vincularse a temas de su interés y vayan contando de a poco con más herramientas para una mejor inserción laboral. Junto a un uso de las netbooks que vincule la inclusión digital con la integración laboral, es clave que los estudiantes cuenten con apoyo de docentes tutores y de gabinetes socio-laborales en las escuelas.

Una segunda idea es **que por medio del “Plan Conectar Trabajo” cada trabajador, sea formal o no, vaya accedien-**

**do a una netbook como herramienta de inclusión digital y a la vez de búsqueda laboral, de formación y actualización virtual laboral**, de asesoramiento sobre temas laborales, de denuncias ante incumplimiento de los derechos de los trabajadores, entre otros servicios. La idea es utilizar las herramientas de las tecnologías de la información y la comunicación para contribuir a una mayor integración laboral. Para el logro del objetivo de que cada trabajador cuente con su propia netbook conectada y con acceso a los servicios a un plan como “Conectar Trabajo”, ya partimos con una base de las más de 5.000.000 de netbooks distribuidas por el “Plan Conectar Igualdad”, que se podrían optimizar ahora en nuevas estrategias de formación socio-laborales.

**A las nuevas netbooks, para quienes no hayan recibido la misma, se podría acceder en forma gratuita según los ingresos (por ejemplo, quienes cobren hasta un monto similar a dos salarios mínimos, vitales y móviles) o por medio de créditos a largo plazo y bajos intereses.** Algunos pueden pensar este plan como un gasto, yo lo pienso como una inversión estratégica para ir afrontando los desafíos y aprovechando las oportunidades de la sociedad del conocimiento del siglo 21. **Imaginemos, entre otros, los beneficios de una gran bolsa de trabajo virtual o de aulas virtuales de formación y de actualización laboral.** El Plan “Conectar Trabajo” también debería incluir el **servicio de una red de tutores de inclusión digital de los trabajadores.** Asimismo, podría ser una oportunidad para la transferencia de conocimientos de trabajadores jubilados y pensionados hacia nuevos jóvenes trabajadores y también de comunicación de buenas prácticas innovadoras de formación laboral.

Una tercera idea es que **el “Plan Conectar Trabajo” también podría funcionar como un gran portal de fortalecimiento de los emprendedores de la economía social**, brindando servicios de asesoramiento, asociación y comercialización, oportunidades de compras de insumos a bajos costos y oportunidades de compras virtuales de los productos de los emprendedores.

Sin duda que el “Plan Conectar Trabajo” se puede encontrar con varios obstáculos, como los problemas de conectividad, de falta de acceso a internet y de déficit derivados de las brechas digitales. Junto a la atención personalizada en oficinas públicas, por medio de la red de tutores o por medio de líneas telefónicas gratuitas, también sin duda este plan puede contribuir al acceso a la búsqueda y a la formación laboral en forma más dinámica, en tiempos reales y con menores costos para las personas.

También **este plan puede contribuir a la transparencia y a la democratización del acceso a las políticas públicas laborales**, para que ningún funcionario público pueda guardarse la información para compartirla solo con sus conocidos o con los adherentes a su partido político. También la socialización de la información sobre las políticas públicas contribuye a reducir las desigualdades y a generar una mayor igualdad de oportunidades. Así también podemos ir construyendo gobiernos abiertos, transparencia pública y buenas prácticas de innovación de gestión.

## **Seguro de Formación Laboral**

**Una nueva generación de políticas públicas laborales debería garantizar el derecho humano a la formación laboral de los trabajadores**, porque la misma facilita y otorga mejores oportunidades para mantener, para acceder y para progresar en el trabajo. La formación laboral es un derecho de los trabajadores y es un deber del Estado contribuir a garantizar el mismo. El artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional señala que es atribución del Congreso proveer lo conducente “*a la formación profesional de los trabajadores*”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>7</sup> sostiene en el artículo 6.1 que para lograr la plena efectividad del derecho al trabajo los Estados partes deberán promover “*la orientación y formación téc-*

<sup>7</sup> El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* goza de jerarquía constitucional de acuerdo con el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

*nico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.*

En la “*Consulta Joven*” pudimos detectar que un 65% de los jóvenes encuestados no había recibido en el último año ningún tipo de formación laboral. Como antes ya he señalado, me preocupa seriamente que **va surgiendo una nueva generación de jóvenes y adultos sin formación laboral** adecuada para afrontar los desafíos y las oportunidades del mercado laboral del siglo 21. **La deuda de formación laboral es un cepo que limita toda política pública para cuidar a cada trabajador y para generar trabajos de calidad.** Es un problema estructural que debemos instalar en la agenda pública y superar para contribuir sustentablemente en el corto, mediano y largo plazo a erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente.

Como pudimos ir viendo, estamos viviendo en la sociedad del conocimiento, en un tiempo de transformaciones, por eso pienso que también **debemos transformar las políticas públicas, por ejemplo, diseñando e implementando un Seguro de Formación Laboral** para garantizar que cada potencial trabajador y cada actual trabajador acceda a una formación laboral de calidad, gratuita e integral y que responda a sus características personales y al contexto territorial socio-productivo donde vive.

**La formación laboral no debe ser un curso exprés donde a los 18 años se “forma” a un trabajador en seis meses,** sino un proceso gradual, progresivo, que a mí me parece que, de menor a mayor, debe comenzar en la educación secundaria y que, como hemos visto, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden ser una herramienta innovadora para el logro de este objetivo.

No se trata de programas “*enlatados*” que surgen de “*arriba hacia abajo*”, sino de nuevas políticas públicas de formación laboral que surjan de la participación y del consenso entre trabajadores,

productores y empresarios de acuerdo con las realidades locales y regionales. Ello implica un Sistema Federal de Formación Laboral con la participación del sector público y privado de orden nacional, provincial y municipal.

## **BASES DE UNA LEY DE GESTIÓN SOCIAL**

### **Hacia una segunda generación de políticas sociales: innovación para el desarrollo social**

Junto a una segunda generación de políticas públicas laborales, pienso que **es estratégico institucionalizar por ley una segunda generación de políticas sociales con eje en la integración familiar**. Como veremos más adelante, estoy convencido de que **la protección integral de las familias que garantiza el artículo 14 bis de la Constitución Nacional es un derecho humano pendiente. La calidad institucional también implica mejorar la calidad de las políticas sociales** para que las mismas sean promotoras de la libertad, de la ciudadanía social y del desarrollo integral de las personas, de las familias y de las comunidades. Junto a la modernización del Estado y la modernización de la política **necesitamos una profunda modernización de las políticas sociales. La innovación de gestión también debe contribuir a generar una mayor igualdad de oportunidades de movilidad social ascendente.**

**Es clave innovar y modernizar los abordajes sociales**, por ejemplo, por nuevos sistemas duales que vinculen la educación con la formación laboral y los planes sociales con el acceso a empleos formales con todos los beneficios de la seguridad social. **La necesidad de una profunda modernización de las políticas sociales es un eje transversal que vincula todo el libro. Siento que es la hora de innovar para integrar.**

En los capítulos anteriores señalé que vivimos una nueva cuestión social, económica y laboral donde el crecimiento económico sumado a una mayor inversión social ha permitido frenar parte de

la crisis de 2001-2002, asistir mejor y ampliar la coberturas, pero no han sido suficientes para transformar la desigualdad y generar mayores oportunidades de movilidad social ascendente. Ello implica que necesitamos transformaciones estructurales, diagnósticos de precisión, ideas innovadoras y nuevos abordajes integrales para los nuevos problemas sociales de la Argentina del siglo 21.

Antes de seguir avanzando en las propuestas, quisiera compartir la iluminadora enseñanza del papa Francisco sobre las políticas sociales: *“La necesidad de resolver las causas estructurales de la pobreza no puede esperar, no sólo por una exigencia pragmática de obtener resultados y de ordenar la sociedad, sino para sanarla de una enfermedad que la vuelve frágil e indigna y que sólo podrá llevarla a nuevas crisis. Los planes asistenciales, que atienden ciertas urgencias, sólo deberían pensarse como respuestas pasajeras. Mientras no se resuelvan radicalmente los problemas de los pobres, renunciando a la autonomía absoluta de los mercados y de la especulación financiera y atacando las causas estructurales de la inequidad, no se resolverán los problemas del mundo y en definitiva ningún problema. La inequidad es raíz de los males sociales”*.<sup>8</sup>

En este contexto, comparto las **bases de una segunda generación de políticas sociales** que tomen como piso lo que hoy ya está bien y avancen en otras líneas complementarias vinculadas a contribuir a erradicar la pobreza y a generar mayores oportunidades de movilidad social ascendente.

## **EJES DE UNA SEGUNDA GENERACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES**

A mí parece que es necesaria la sanción de una **Ley de Gestión Social**, que debería establecer las bases para el diseño, la implementación y la evaluación de una segunda generación de políticas sociales, sobre algunos de los siguientes ejes de gestión:

<sup>8</sup> Papa Francisco, Exhortación Apostólica *Evangelii Gaudium*, nro. 202, 2013.

## 1. BASE DE CIUDADANÍA SOCIAL

Las deudas sociales se producen en parte por el **déficit de bases claras de ciudadanía social institucionalizadas por ley** que sufren muchas familias que, por ejemplo, no logran ingresos básicos para subsistir; que no están suficientemente amparadas por las transferencias monetarias de las políticas sociales o porque no logran acceder a los ingresos y a las prestaciones del sistema de seguridad social que garantiza el empleo formal. **Garantizar una base de ciudadanía social y, por lo tanto, de vida digna a las personas y a las familias, debería transformarse en una prioridad nacional y en una política de Estado para ayudar a erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente.**

En nuestro país, como hemos visto en el diagnóstico sobre las 4 Argentinas, la nueva cuestión social y laboral de nuestro tiempo implica que la base de ciudadanía social ya no solo debe alcanzar a los sectores de pobreza estructural, sino ahora también a los sectores vulnerables, como por ejemplo, los trabajadores informales. **Ya no se trata solamente de lograr la movilidad social ascendente, sino también de contribuir a frenar la movilidad social descendente y de evitar la generación de nuevos ciudadanos en situación de pobreza y de indigencia.**

**Una cuestión central para la Argentina que viene es repensar y ampliar los alcances del piso de ciudadanía social a nuevas transferencias,** no solo de subsidios monetarios como la AUH, sino también ahora por medio de nuevas prestaciones, como por ejemplo, las siguientes:

- » **Créditos** con tasas a intereses subsidiados para trabajadores informales, emprendedores, pequeños productores y comerciantes, y profesionales independientes, entre otros.
- » **Deducciones impositivas** a las familias, por ejemplo, que alquilan y para contribuir en los servicios de cuidados infantiles, de adultos mayores, o de personas con discapacidades o enfermedades crónicas.

- » **Promoción de parques de emprendedores y de cadenas productivas** para crear nuevos empleos por medio de estrategias del desarrollo local y de economía social.
- » **Apoyo para refacciones y ampliaciones de las viviendas y de los emprendimientos familiares.**

Sin duda puede haber muchas alternativas para contribuir a garantizar una base de ciudadanía social. Pienso que **una alternativa podría ser implementar en la Argentina un modelo de gestión similar al cumplimiento de objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Todos los objetivos propuestos son complementarios y se encuentran estrechamente vinculados entre sí. **La gestión social centrada en el acceso a objetivos concretos y medibles de desarrollo humano integral** tiene múltiples beneficios; entre ellos, es un **salto de calidad institucional en gestión social** que evitaría el diseño y la implementación de programas dispersos sin vinculación unos con otros, y hasta muchas veces superpuestos y contrapuestos, que generan más costos y menos resultados efectivos.

Los objetivos de desarrollo sostenible propuestos por la ONU son los siguientes:

- » **Objetivo 1.** Poner fin a todas las formas de la pobreza, en todas partes.
- » **Objetivo 2.** Eliminar el hambre, lograr la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.
- » **Objetivo 3.** Garantizar la salud y promover el bienestar de todas las personas, sin importar su edad.
- » **Objetivo 4.** Lograr una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- » **Objetivo 5.** Alcanzar la igualdad entre los géneros y promover la autonomía de todas las mujeres y las niñas.

- » **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
- » **Objetivo 7.** Asegurar el acceso a una energía asequible, confiable, sostenible y moderna para todos.
- » **Objetivo 8.** Impulsar un crecimiento económico sostenido, incluyente y sostenible, el empleo completo y productivo y el trabajo decente para todos.
- » **Objetivo 9.** Construir infraestructura resistente, promover una industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
- » **Objetivo 10.** Reducir las desigualdades en los países y entre ellos.
- » **Objetivo 11.** Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles.
- » **Objetivo 12.** Lograr patrones sostenibles de consumo y producción.
- » **Objetivo 13.** Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos adversos.
- » **Objetivo 14.** Conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- » **Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, combatir la desertificación, detener y revertir la degradación del suelo, y frenar la pérdida de la biodiversidad.
- » **Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos, y crear instituciones eficientes, responsables e incluyentes en todos los niveles.
- » **Objetivo 17.** Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar las asociaciones mundiales para el desarrollo sostenible

en materia de finanzas, tecnología, creación de capacidad, comercio, coherencia normativa e institucional, alianzas con diversas partes interesadas, datos, supervisión y rendición de cuentas.

Personalmente, creo que además de los objetivos mencionados, con los cuales estoy plenamente de acuerdo, **se necesitan nuevos objetivos transversales**, por ejemplo, vinculados al fortalecimiento familiar como eje de una segunda generación de políticas sociales. Asimismo, es clave incluir como objetivos de desarrollo sostenible el fortalecimiento de las entidades solidarias y de los territorios locales donde viven en concreto las personas, las familias y las comunidades; la prevención y asistencia de las adicciones, la lucha contra el narcotráfico y contra las mafias; y la erradicación de los créditos con intereses usurarios que embargan y destruyen las economías familiares.

Para alcanzar una base de ciudadanía social y los objetivos de desarrollo sostenible **es fundamental un nuevo desarrollismo del siglo 21 y pasar de la economía de la especulación y de la exclusión a una nueva economía justa a favor del trabajo y de la producción responsable.**

En este contexto, **una segunda generación de políticas sociales integradoras se debería vincular como prioridad a facilitar el acceso a los objetivos de desarrollo sostenible.** Siento que es fundamental que las políticas sanitarias se vinculen a las políticas sociales, de infraestructura, de vivienda y de hábitat digno; y que las políticas sociales y educativas se vinculen al acceso a la formación laboral y al empleo formal con todos los beneficios de la seguridad social.

La gestión social centrada en el acceso a objetivos concretos y medibles facilita el ordenamiento y la optimización de los recursos públicos, evitando programas dispersos sin conexiones de abordajes y sin seguimiento de resultados.

Las políticas sociales de primera generación centradas en las transferencias monetarias, además de ser impactadas por cues-

tiones macroeconómicas como el aumento de la inflación, tienen como límite no **complementar las mencionadas transferencias de asistencia con otros programas de capacitación y promoción humana integral** que faciliten a las personas y a las familias obtener nuevos ingresos por sus propios medios y lograr contar con mayores oportunidades para sus emprendimientos y para su acceso al empleo formal con todos los beneficios de la seguridad social.

**El objetivo central de una nueva generación de políticas sociales debería ser contribuir a que las personas, las familias y las comunidades sean asistidas, acompañadas, capacitadas y promovidas como actores centrales del desarrollo humano integral.** La clave de gestión es asegurar a todas las personas la posibilidad de desarrollar plenamente sus capacidades y potenciales con el fin de que puedan ir generando los recursos e ingresos que necesitan para reafirmar su dignidad, su libertad y su plena ciudadanía, y ello se logra fundamentalmente con el acceso a la educación de calidad y al trabajo formal de calidad con salarios dignos, la protección de la ley y con todos los beneficios de la seguridad social.

## **2. FORTALECER EL CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES: HACIA UNA TARJETA ÚNICA DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

Para implementar las bases de ciudadanía social **necesitamos transformar el Estado por medio de nuevas políticas públicas transversales a todos los ministerios y jurisdicciones. Una segunda generación de políticas sociales requiere un Estado dinámico y horizontal del siglo 21.** Los tiempos, los abordajes, las lógicas, las estructuras rígidas del Estado vertical del siglo 20 en muchos casos son parte de los problemas y no de las soluciones sociales. En los nuevos diagnósticos y abordajes sociales de precisión se debe evaluar en profundidad el impacto de una mala gestión pública en la reproducción de la pobreza.

En varias oportunidades señalé que la primera generación de políticas sociales está basada en la idea de un Estado que transfiere recursos, pero que en general no acompaña, no capacita, no genera redes y por ello no promueve una mayor igualdad de oportunidades. En este contexto de nueva cuestión social y laboral, **surge la necesidad de repensar el rol del Estado, para que el mismo se transforme en una herramienta no solo de asistencia social, sino también de promoción humana integral, de movilidad social ascendente y de fortalecimiento de los territorios y de los gobiernos locales donde viven las familias.**

**Es imposible resolver la cuestión social sobre la base de un Estado lento, centralizado y centrado en gestiones ministeriales verticales y muchas veces autorreferenciales y cerradas en sus propias funciones, organigramas, intereses y lógicas de gestión.** Por ejemplo, las problemáticas de los jóvenes son abordadas desde los ministerios de Desarrollo Social, Educación, Trabajo, Salud, entre otros organismos, pero se carece de un plan estratégico de integración de los jóvenes transversal a todos los ministerios y jurisdicciones. Cada uno de estos programas en distintos ministerios tiene sus propios gastos de estructuras de funcionarios, que se podría optimizar reduciendo costos innecesarios si se implementa un plan estratégico transversal de integración de los jóvenes.

Partimos de la idea de que **las deudas sociales son muchas veces generadas por las deudas de articulación de gestión.** En nuestro país, en general no faltan recursos para abordar la cuestión social, **hace falta repensar y transformar el Estado, pasando de un Estado fragmentado por las burocracias a un Estado inteligente, ordenado y articulado, promotor de la integración social.** Debemos erradicar por medio de nuevas políticas públicas integrales los programas desordenados, dispersos, superpuestos, que están más al servicio de las estructuras partidarias que al servicio de los ciudadanos. **La fragmentación del Estado profundiza la fragilidad social. Para abordar con decisión la cuestión social, Argentina necesita redes de gestión y gestiones inteligentes que funcionen en red.**

Asimismo, **debemos partir de una mirada amplia del abordaje social**, que no se limite solo a la asistencia de emergencias o a transferir recursos monetarios, sino que también se vincule al acceso a la salud, la educación, el empleo formal y la vivienda digna. **Una segunda generación de políticas sociales integradoras implica una reforma del Estado y un enfoque de abordaje integral donde la resolución de las cuestiones sociales no quede limitada solo al Ministerio de Desarrollo Social, sino que se transforme en un eje transversal interministerial.**

En este sentido, a mí me parece que **es fundamental un nuevo rol institucional del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales** como espacio de articulación y de conexiones de gestión entre los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo, Producción e Interior, entre otros organismos.

En el marco de un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales fortalecido e institucionalizado por ley se podrían optimizar los recursos del Estado destinados a las inversiones sociales, elaborar planes estratégicos de integración social y diseñar protocolos de gestión social que fijen objetivos, derechos, deberes y metodologías de seguimiento para optimizar el servicio a los ciudadanos en situación de pobreza e indigencia. El mencionado consejo debería auditar las inversiones en políticas sociales a nivel nacional, provincial y municipal, denunciando todo incumplimiento y hasta haciéndose cargo del servicio en un organismo nacional, en una provincia o en un municipio si las mismas no cumplen las condiciones establecidas en los protocolos de gestión social.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, junto a representantes de los ministerios vinculados al abordaje de la cuestión social, podría incluir a representantes de organizaciones de la civil social, religiosas y académicas especializadas y comprometidas en la integración social.

Asimismo, **debería ser una función estratégica del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales la implementación de una Tarjeta Única de Integración Social,**

**como nueva herramienta de innovación de gestión que facilite el acceso, la articulación y el seguimiento de las políticas sociales, sanitarias, educativas, laborales, habitacionales, entre otras.**

**El Estado es rápido e innovador para cobrar impuestos, pero no es rápido e innovador para brindar servicios sociales de calidad. Como antes señalaba, la calidad institucional también debe llegar a las políticas sociales.** La falta de innovación de gestión en materia social es una realidad que debemos transformar si queremos de verdad contribuir a erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente. **Estoy convencido de que la innovación es clave para la integración social.**

**Un salto de calidad de innovación de gestión es que cada persona acceda a una Tarjeta Única de Integración Social desde el día de su nacimiento,** para facilitar el acceso a los derechos, a las políticas públicas, al cumplimiento de las contraprestaciones, a la optimización de los recursos públicos y a la simplificación de trámites en beneficio de los ciudadanos. Por ejemplo, podría facilitar el abordaje de emergencias sociales y el acceso a programas sanitarios y sociales, a turnos médicos, a vacantes en las escuelas, a cursos de formación laboral, a la inclusión en tarifas sociales, al registro en listados para el acceso a viviendas o a las oficinas de trabajo, entre otras nuevas prestaciones.

**Muchas veces los ciudadanos son acosados por las burocracias y van rebotando de oficina en oficina para acceder a una política sanitaria y social, que para ellos es urgente.** Muchas veces una mamá tiene el expediente de su hijo con un problema alimentario en una oficina de desarrollo social, y otro expediente en una oficina de salud y otro en el municipio y otro en la provincia o en la nación y debe hacer otro trámite en la escuela, en la unidad sanitaria y también en su trabajo y así sucesivamente. Eso no es justo, debemos frenar los círculos de burocracias, esto no puede suceder más. **En el siglo 21 no puede haber más esos largos trámites y esas largas y eternas colas para acceder a una política pública donde está en juego la**

**vida, la salud y el desarrollo de las personas y de las familias. Siempre aprendí que “*el tiempo vale oro*” y por eso es obligación del Estado respetar y cuidar el tiempo de cada ciudadano, en especial ante situaciones de pobreza y de exclusión social.**

En este sentido, **la Tarjeta Única de Integración Social, que debería contar con una clave al estilo de la CUIT, también sería una herramienta de integración social y de lucha contra la burocracia, la discrecionalidad y el clientelismo partidario.**

### **3. DISEÑAR E IMPLEMENTAR NUEVOS ABORDAJES DE INTEGRACIÓN SOCIAL: LAS FAMILIAS PROTAGONISTAS DEL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL**

La ley de gestión social debería establecer las bases de **nuevos abordajes de integración social**, incluyendo, entre otros, los siguientes ejes de gestión:

#### **Abordar la nueva estructura social**

En el diagnóstico que compartí en el primer capítulo hice referencia a la nueva estructura social que se refleja en las 4 Argentinas: la pobreza estructural, los nuevos sectores vulnerables, los sectores medios y la clase alta. **Las políticas sociales de primera generación se focalizaron en abordar las privaciones y vulnerabilidades de la pobreza estructural.**

**Una segunda generación de políticas sociales debería seguir abordando la pobreza estructural ampliando coberturas y diseñando e implementando nuevos programas** que se vinculen al acceso a la salud integral, al derecho a la primera infancia, a la educación de calidad desde los tres años, a la formación laboral y al acceso al empleo formal con todos los beneficios de la seguridad social.

Asimismo, **las nuevas políticas sociales deben estar destinadas a parte de los sectores vulnerables**, como los trabaja-

dores informales, por medio de nuevas transferencias monetarias para personas en situación de vulnerabilidad social; de créditos con intereses subsidiados; incentivos y deducciones impositivas y asesoramiento y acompañamiento del Estado para el desarrollo de emprendimientos familiares y de la economía social.

## **Integralidad**

Como hemos visto, **en nuestro tiempo la pobreza es multidimensional, ello implica abordajes integrales para problemáticas integrales.** El diseño, la implementación y la evaluación de una segunda generación de políticas sociales deben partir de un **enfoque antropológico centrado en las personas integrales**, que sufren privaciones y vulnerabilidades tanto materiales como interiores y a la vez tienen experiencias y capacidades para transformar su realidad personal, familiar y comunitaria. **Las deudas de fraternidad, de cercanía y de acompañamiento profundizan las deudas sociales.**

Junto al abordaje de la pobreza por falta de ingresos, las nuevas políticas públicas deberían contribuir a **abordar nuevas formas de pobrezas**, como las que emergen por las soledades para resolver los problemas cotidianos de la vida; las adicciones; los hacinamientos; los déficit de educación y capacitación; las contaminaciones; y hasta las privaciones que se generan por el déficit de acceso a las instituciones y de los malos tratos institucionales. Ello implica un nuevo estilo de gestión que articule el Estado con la sociedad civil y el sector privado. Por ejemplo, la cultura del trabajo y del emprendimiento y el progreso educativo también se promueve con nuevos abordajes de acompañamiento ante las vulnerabilidades que producen la baja autoestima, la desmotivación y la falta de sentido de la vida. En este sentido, considero que **es clave la figura de los tutores de acompañamientos personales, familiares y comunitarios** como nuevos servidores de la sociedad civil y de las comunidades religiosas, financiados por el Estado, que puedan estar cerca, acompañar y abordar las nuevas formas de pobrezas que van surgiendo.

Asimismo, considero que **un nuevo abordaje social integral implica fortalecer los núcleos familiares como protagonistas de la segunda generación de políticas sociales.** Las familias son un pilar fundamental para el acceso a los derechos humanos. El desarrollo de las familias es sinónimo del desarrollo de los ciudadanos. En la Argentina que viene, el fortalecimiento integral de las familias como protagonistas del desarrollo humano y social es una inversión ética, estratégica e inteligente para contribuir a ir superando la pobreza y para generar condiciones para una mayor igualdad de oportunidades.

### **Territorialidad: la combinación de las políticas universales con nuevas políticas específicas locales**

Una segunda generación de políticas sociales implica un **nuevo estilo de abordaje territorial donde los gobiernos locales sean protagonistas de una gestión social cercana y de tiempos reales. La calidad institucional y la innovación de gestión deben llegar a los territorios locales donde viven las personas y las familias.** Junto con el fortalecimiento familiar y el empoderamiento de las mujeres, estoy convencido de que un **nuevo estilo de abordaje territorial es un eje central para la transformación de las políticas sociales.**

En los territorios locales coexisten múltiples valiosas iniciativas, tanto públicas, de nivel nacional, provincial y municipal, como de la sociedad civil y privadas. En general, estas iniciativas no se encuentran articuladas y hasta pueden funcionar en forma superpuesta y hasta contrapuesta. **La multiplicidad de actividades y la desconexión entre las mismas caracterizan parte del dinamismo social en los territorios locales.**

En la Argentina que viene, **el abordaje territorial debe dejar de ser sinónimo de punteros y de clientelismos, y debe ser sinónimo de articulación del Estado con la sociedad civil y las comunidades religiosas y de la presencia de las redes solidarias de acompañamiento y de promoción de las fami-**

**lias.** Sin duda que en los territorios locales hay problemáticas sociales, de drogas y adicciones, de clientelismos, de violencias, de inseguridades y de contaminaciones, pero es indudable que en los territorios está el potencial de la dignidad de los vecinos y de los líderes comunitarios; está la fuerza de la fe que, soy testigo, se vive en las parroquias, capillas y templos; están los saberes populares, las ganas y la solidaridad de tantas organizaciones de la sociedad civil que no bajan los brazos. **Estoy convencido de que en los territorios locales hay más potencialidades que vulnerabilidades.** Soy testigo de la potencia solidaria y transformadora, por ejemplo, de las Madres contra el Paco; de los sacerdotes y pastores; de las maestras y de los trabajadores públicos con vocación de servicio; de los vecinos y las familias solidarias; de los técnicos de los clubes de barrio. **En este tiempo seguí aprendiendo que la solidaridad transforma y nos transforma. Para contribuir a superar las pobreza, debemos fortalecer las riquezas humanas, las riquezas de dignidad y de solidaridad que siempre brotan en nuestro pueblo.**

Como ya he señalado, en la época de los años noventa las políticas sociales se caracterizaban por focalizarse para compensar la falta de “derrame” del crecimiento económico. En el período 2003-2015, las políticas sociales tienden a ser universales, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo. **La clave de un nuevo abordaje social territorial es la combinación de políticas sociales universales a cargo del gobierno nacional y de políticas sociales específicas a cargo de los gobiernos locales.** Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo debería quedar dentro de la jurisdicción nacional, mientras que políticas específicas de fortalecimiento familiar, capacitación laboral, desarrollo local y economía social deberían estar a cargo de los gobiernos municipales, que son los que mejor conocen los territorios y tienen mayores posibilidades de cercanía y de articulación de gestión. **En estas nuevas políticas sociales específicas locales, las organizaciones religiosas y de la sociedad civil deberían cumplir un rol central, y para ello debemos empoderar a las mismas.**

En este sentido, pienso en una segunda generación de políticas sociales con capacidad de articular en territorio las estrategias de terminalidad educativa; vínculo entre la educación y el trabajo; formación laboral; generación de empleos formales fortaleciendo a las micro, pequeñas y medianas empresas; créditos masivos a tasas subsidiadas para los emprendedores de la economía social, entre otras iniciativas que contribuyan a generar trayectorias de mayor igualdad de oportunidades y de movilidad social ascendente.

**Un nuevo abordaje territorial requiere de protocolos institucionales entre la nación, las provincias y los municipios** que fijen criterios objetivos de descentralización de recursos, asignación de competencias, metodologías de transparencia, control y sanciones ante los desvíos de los recursos destinados a las inversiones sociales.

### **Intersectorialidad: nuevos espacios de gestión asociada**

Una segunda generación de políticas sociales requiere **un nuevo estilo de gestión asociada entre el Estado, la sociedad civil, las fuerzas productivas, los sindicatos, las universidades, entre otros actores vinculados a la cuestión social**. Volvamos a recordar la idea de que muchas veces las deudas sociales se producen por las deudas de articulación de las gestiones.

Por ejemplo, con relación al abordaje de los jóvenes, en una misma zona del Gran Buenos Aires pueden coexistir proyectos como el Plan Nacional Progresar, el Programa Envión de la provincia de Buenos Aires, escuelas de patios abiertos, iniciativas de entidades religiosas, de la sociedad civil y de responsabilidad social empresaria, cursos de formación laboral de sindicatos, prácticas solidarias proyectos de investigación social de universidades y centros de estudios.

En general, estas valiosas iniciativas no se vinculan; no solo por desconocimiento, sino por la **ausencia de espacios institucionales que faciliten el registro y la articulación entre las mis-**

**mas.** Pensemos qué valioso sería que la directora de una escuela pudiera articular institucionalmente con la universidad, las organizaciones de la sociedad civil, la parroquia y el templo, la empresa y el sindicato de la zona. Muchas veces esa articulación existe de manera voluntaria “de buena onda”. Sin embargo, para lograr mayor impacto y cobertura legal e institucional **hace falta dar un salto de calidad institucional en las articulaciones locales.**

Un nuevo estilo de abordaje territorial implica la necesidad de **protocolos institucionales de articulación intersectorial** donde se registre, se certifique y se facilite la articulación, el fortalecimiento y la transferencia de conocimientos de las cuestiones sociales.

### **Innovación: presupuesto participativo social**

Una segunda generación de políticas sociales implica repensar y ampliar el enfoque tradicional de innovación de gestión. **La modernización del Estado debe llegar a las políticas sociales, la innovación de gestión debe llegar en forma cercana, concreta y cotidiana a los territorios locales para acompañar, fortalecer y promover a las personas, a las familias y a las comunidades.**

Por ejemplo, cuando fui ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires **promoví el Derecho Garantizado de la Niñez y que las políticas alimentarias pasaran de la entrega de bolsones de alimentos al cobro de un subsidio para la compra de alimentos por medio de la “Tarjeta de Alimentos del Plan Más Vida”.** La tarjeta fue implementada con el objetivo final de brindarles a las familias beneficiarias la libertad de seleccionar los productos que más requirieran para subsistir; ayudaba a la inclusión bancaria de las familias y era un freno para el clientelismo político. Esta tarjeta reemplazaba a las cuestionadas bolsas de alimentos, que muchas veces no llegaban a las familias más necesitadas, llegaban con menos productos y algunos de los productos hasta eran vendidos por algunos “avi-

vados”, sin llegar los alimentos a las familias. **Esta innovación de gestión ayudaba a reafirmar la dignidad y la libertad de las familias.**

Ahora, el desafío que tenemos en el siglo 21 es **aplicar las tecnologías de la información y de la comunicación en el abordaje social, por ejemplo, por medio del diseño y la implementación de la Tarjeta Única de Integración Social**, que facilite el acceso a las políticas públicas y el seguimiento de las mismas para optimizar los resultados.

Asimismo, **la innovación debe facilitar y no reemplazar los vínculos humanos y debe implicar un nuevo estilo de gestión más amigable, con más diálogos y consensos que generen vínculos y redes y menos imposiciones de “arriba hacia abajo”**. En este sentido, el papa Francisco nos enseña que debemos acompañar, salir al encuentro, ir de *“abajo hacia arriba”* y contribuir a *“generar procesos que construyan pueblo”*: *“se trata de privilegiar las acciones que generan dinamismos nuevos en la sociedad e involucran a otras personas y grupos que las desarrollarán, hasta que fructifiquen en importantes acontecimientos históricos. Nada de ansiedad, pero sí convicciones claras y tenacidad (...) A veces me pregunto quiénes son los que en el mundo actual se preocupan realmente por generar procesos que construyan pueblo, más que por obtener resultados inmediatos que producen un rédito político fácil, rápido y efímero, pero que no construyen la plenitud humana”*.<sup>9</sup>

Necesitamos entre todos tomar y generar conciencia de que el verdadero gobierno abierto debe garantizar de verdad una mayor participación ciudadana, por medio de **nuevas políticas públicas participativas**. También la innovación en la gestión social se logra por medio de nuevos espacios de participación ciudadana donde se integren saberes, experiencias y conocimientos de los actores locales. En cada territorio se encuentran capacidades humanas e institucionales que debemos de-

9 Papa Francisco, Exhortación Apostólica *Evangelii gaudium*, nro. 223-224, 2013.

tectar y fortalecer para lograr una integración social participativa y concertada.

En este sentido, considero que **debemos crecer en el diseño, la implementación y el control de políticas sociales participativas, donde las personas, las familias y las organizaciones locales sean protagonistas y no meras “beneficiarias” pasivas de las acciones del Estado.** En los últimos años **hemos tenido retrocesos en la participación de la comunidad en las políticas públicas.** Por ejemplo, **se han prácticamente desactivado los Consejos Consultivos Municipales de Políticas Sociales,** que fueron creados como ámbitos de participación ciudadana, pero luego fueron siendo limitados por los actores políticos hasta prácticamente llegar a la desaparición de los mismos.

**Una medida innovadora en gestión social sería relanzar y fortalecer los Consejos Consultivos Municipales de Políticas Sociales,** integrados por los gobiernos locales y las organizaciones religiosas, educativas y de la sociedad civil. Una de las atribuciones de los consejos, además de contribuir al diseño, la implementación y el control de las políticas sociales, podría ser administrar un **presupuesto participativo social,** por medio del cual las organizaciones de cada comunidad cuenten con recursos para implementar programas sociales locales de acuerdo con el perfil, las prioridades, las potencialidades y las problemáticas de cada zona. **La descentralización de recursos por medio de estrategias de gestión asociada de presupuesto participativo social sería una interesante iniciativa para contribuir a que los ciudadanos vayan pasando “de espectadores a protagonistas” de las políticas públicas.**

Asimismo, la innovación de gestión implica también **nuevos abordajes intergeneracionales.** Por ejemplo, pensemos en la innovación de gestión que se podría lograr por nuevos programas de integración intergeneracional donde participen los niños, los jóvenes y los abuelos de una comunidad.

#### **4. EL CEPO A LA SOLIDARIDAD: HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES SIN FINES DE LUCRO**

Muchos pensadores denominan a esta era como “posmodernidad”, que se caracterizaría como un período en el que predominan los intereses individuales, donde cada uno se preocupa solo por ser feliz, por el cuidado de su cuerpo y de su vida, antes que por los temas más generales o comunitarios que nos afectan a todos. Para mí no está claro que esto sea tan así. De hecho, en mi paso por el mundo académico y profesional, por la gestión pública y ahora en la actividad política, **soy testigo de que hay muchísima gente movilizada por motivos solidarios y que se reúne para reclamar y para proponer.** Sin duda puede haber situaciones de individualismo, **pero personalmente siento que hay un despertar de los valores, que hay un despertar de la solidaridad, y ello es un nuevo signo de esperanza que debemos reconocer, valorar y promover.**

Así, creo yo, tenemos hoy nuevas realidades en nuestro país: por un lado, un **crecimiento fuerte de la re-religiosidad y de la espiritualidad**, con mucha gente buscando conectar su vida cotidiana con lo trascendente, con lo solidario, y por eso es creciente el número de voluntarios que ponen el cuerpo, que se la juegan, y es creciente la cantidad de entidades que se van organizando y van prestando servicios solidarios y que van luchando por los derechos humanos cotidianos, como por ejemplo sucede con las Madres contra el Paco.

Por otro lado, siento que **se va dando un fenómeno creciente de implosión social**, de mucha gente que, complicada por los problemas cotidianos, el hacinamiento, la pérdida de ingresos y las dificultades del trabajo, terminan reventando para adentro, estando sacados todo el tiempo y peleando siempre con los que están cerca por la impotencia que les genera la situación; así se va reproduciendo la violencia, se van generando situaciones de violencias estructurales. **Este nuevo fenómeno de la implosión social requiere nuevos abordajes, nuevos acompañamien-**

**tos, requiere de cercanía, requiere de vínculos, por eso las entidades solidarias cumplirán un rol fundamental en el abordaje de la nueva cuestión social del siglo 21.** El Estado puede transferir bien ingresos monetarios, pero no puede (y si lo hace lo haría mal) bienes de vínculos, de cercanía, de escucha y de acompañamiento.

**Asimismo, debemos tomar mayor conciencia de la pobreza de la soledad. Hoy, vivir en grandes ciudades, en asentamientos o rodeado de otras personas no significa sentirse acompañado y no significa dejar de sufrir la soledad.**

**El Estado con sus estructuras no puede transferir capital de fraternidad.** Por eso, si queremos de verdad erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente, junto a un Estado activo y creativo y a una nueva generación de políticas sociales y laborales integrales e integradoras **necesitamos nuevas políticas públicas de fortalecimiento de las entidades religiosas y de la sociedad civil sin fines de lucro, que yo denomino las entidades solidarias.**

**Siento que así como debe quedar bien clara la diferencia entre la economía de la producción y de la especulación, también debe quedar bien clara la diferencia entre las actividades sin fines de lucro y las actividades con fines de lucro.**

**Las actividades sin fines de lucro requieren un régimen especial promocional que las distinga en su tratamiento de las actividades con fines de lucro. Las entidades solidarias merecen una urgente reparación histórica por sus servicios solidarios a favor de la vida, de la dignidad, de los derechos y del pleno desarrollo humano, familiar y social.** La solidaridad debe ser reconocida y promovida institucionalmente como una cuestión de interés público prioritaria por ser una expresión concreta del derecho constitucional de asociarse con fines útiles.

**En la actualidad, las entidades sin fines de lucro sufren un verdadero cepo a la solidaridad, porque deben afrontar**

**costos laborales, pagos de impuestos, tasas y tarifas, entre otros rubros, prácticamente en las mismas condiciones que las actividades que se realizan con fines de lucro. Una entidad solidaria tiene prácticamente los mismos costos que una empresa de juegos de azar.** Ello genera situaciones de desigualdades e injusticias que limitan los derechos de participación y de asociación con fines útiles y pone en riesgo los servicios de interés público que brindan las mismas.

Asimismo, el aumento de la pobreza y de la indigencia ha generado una mayor demanda en los servicios que brindan las entidades sin fines de lucro y encima **el Estado muchas veces paga poco y paga tarde las becas y los fondos para sus proyectos.** Para lograr efectivamente el objetivo de lograr pobreza cero y de promover la movilidad social ascendente, **es urgente promover el fortalecimiento de las entidades sin fines de lucro,** evitando la desaparición de las mismas o de los servicios que prestan a favor del bien común, en especial de los ciudadanos en situación de pobreza e indigencia.

Las entidades solidarias brindan, cada vez con mayor impacto y cantidad de beneficiarios, servicios sociales, educativos, sanitarios, de prevención y asistencia de las adicciones, entre otros, cooperando con el Estado o directamente en muchos casos estando presentes en situaciones donde el Estado está ausente, es ineficiente o hasta es cómplice de situaciones de violaciones a los derechos humanos.

**Es evidente que las entidades sin fines de lucro no pueden reemplazar las obligaciones a cargo del Estado,** pero también es evidente que las mismas son complementarias al Estado porque brindan un servicio de interés público que debe ser reconocido y promovido institucionalmente. **Las entidades religiosas y de la sociedad civil cuentan con una reconocida e irremplazable presencia territorial en cada rincón del país y con una gran cantidad de trabajadores y de voluntarios que es responsabilidad del Estado fortalecer y promover por medio de una nueva política pública.** Las mismas cuentan con un valioso capital de fraternidad, solidaridad, honestidad,

cercanía y acompañamiento que el Estado no puede ni debe reemplazar, porque cuidan vidas, salvan vidas y promueven mayores oportunidades de desarrollo humano, familiar y social.

Asimismo, **pienso que el trabajo solidario también debe ser protegido y promovido como un trabajo productivo.** Por ejemplo, en el siglo 21 el trabajo solidario tendrá cada vez una mayor demanda por el crecimiento de los servicios de prevención y asistencia de las adicciones; de violencias y desigualdades contra las mujeres, y por el cuidado de niños y de adultos mayores debido al aumento de los años de la vida de las personas. **En tiempos de individualismo, el Estado debe proteger y promover el trabajo de calidad en las organizaciones sin fines de lucro, como auténticas oportunidades de creación de nuevos trabajos formales y, además, como señal a favor de una cultura de la solidaridad.**

En este contexto, estoy convencido de que **es urgente crear por ley un Fondo Federal de Fortalecimiento de las Entidades sin Fines de Lucro**, que contribuya a financiar parte de los salarios y de las cargas sociales de los trabajadores de las entidades solidarias, de los costos y tarifas de su funcionamiento y de proyectos de desarrollo humano, familiar y social que las mismas llevan adelante. Invertir en el fortalecimiento de las entidades sin fines de lucro es otra inversión ética y estratégica si queremos de verdad vivir en una Argentina más justa, más solidaria y más integrada.

Asimismo, me parece necesaria la creación del **Instituto Nacional de Entidades Sin Fines de Lucro**, como nuevo espacio institucional de abordaje de las problemáticas y de potenciación de las capacidades de las entidades sin fines de lucro. Como muchas veces el Estado te castiga por trabajar y por producir, también te castiga por ser solidario. Hoy las entidades solidarias son víctimas de la burocracia estatal. Van recorriendo distintas áreas y jurisdicciones; van rebotando en todos lados para resolver sus problemáticas; tienen que hacer magia para financiar sus costos y sus proyectos. Por eso estoy convencido de que es urgente crear este instituto, para que de verdad las entidades solidarias se sientan reconocidas, acompañadas y promovidas.



## CAPÍTULO 4

# FORTALECER EL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL: LOS MUNICIPIOS DEBEN SER EL EJE DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRODUCTIVAS

### ACERCA DEL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

En esta parte del libro quisiera presentarles algunas reflexiones sobre el concepto de desarrollo local, para luego repensar algunos desafíos y propuestas para nuestro país.

En primer lugar, debemos recalcar que existen diversas perspectivas al momento de definir qué entendemos por desarrollo local. En nuestro país, este concepto comienza a hacerse fuerte en los años ochenta, en el marco de la teoría y el concepto de **descentralización**. Desde esta perspectiva aparece muy fuertemente la idea de transferir hacia abajo gran parte de las decisiones que se tomaban en el Estado Nacional.

Si nos remontamos a la década del 90, el desarrollo local había adquirido una perspectiva más ligada a la asociación del crecimiento económico, cuyo planteo básico era ver cómo hacer crecer la economía y cómo eso repercutía en el resto de las variables. Ese proyecto insistía, en primer término, en la necesidad del crecimiento de la economía para, luego, encarar las mejoras de las instancias locales a través de los instrumentos de intervención y en la distribución de los ingresos. Esta noción de desarrollo predomi-

nó no sólo en América Latina, sino a nivel mundial, y es, aún hoy, la concepción predominante en las ciencias sociales.<sup>10</sup>

En esta primera etapa, si bien hubo ciudades que trataron de llevar estos mismos conceptos a nivel local, muchas veces se tradujeron solamente en la implementación de algunas iniciativas económicas (principalmente vinculados a industrias extractivas con financiamiento externo), sin haber implantado modelos claros de inclusión social o generación de empleo genuino a nivel local. En este sentido, los ejemplos tenían que ver con un supermercado que se instala en una localidad, obtenía un excedente y lo transfería hacia afuera. Ello no es desarrollo local, es crecimiento económico; es aumento de la masa de volumen económico, pero no es desarrollo local. Para que haya desarrollo local, tienen que mejorar las condiciones de vida del lugar. El excedente, en vez de transformarlo hacia afuera, tiene que ser volcado hacia adentro.

Se impuso un paradigma que sostenía que tras una primera etapa, en la que se enfatizaba el desarrollo económico y las inversiones, se pasaría luego a una segunda instancia en la que se produciría el “*derrame*” de la riqueza generada y que tendría como consecuencia necesaria una mejora en las condiciones sociales a través del aumento del empleo y la mejora de los ingresos de la población. De más está decirles que esta etapa fue escasa y sin alcance, y las políticas sociales fueron poco relevantes.

Para adentrarnos en lo que quiero plantearles, **la idea de desarrollo local** supone pensarlo “*desde abajo*” y no como un proceso que va desde lo general a lo particular, pues requiere como primer paso identificar los recursos con que cuenta una región para promoverlos y potenciarlos. Pensar el desarrollo desde las localidades, desde el territorio y no desde el Estado nacional. Ese es el primer concepto, y a la vez, el primer problema que se presenta en la Argentina, donde la tradición ha sido que el Estado nacional definía

10 Arroyo, Daniel, *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*, FLACSO, Buenos Aires, Mimeo, 2003.

hacia dónde íbamos, qué criterios había que tener, qué políticas había que aplicar, y los territorios simplemente eran receptores.

El desarrollo local en Argentina, a diferencia de Brasil y de Chile, no tiene una tradición. El Estado nacional constituía las grandes políticas, y la región y las localidades simplemente acompañaban. Revertir ese modelo ha sido un gran desafío para nuestra planificación.

### **DESARROLLO LOCAL COMO ESTRATEGIA PARA LA INCLUSIÓN Y EL DESARROLLO INTEGRAL**

El desarrollo local supone otras cuestiones además de pensar en el territorio, y la más importante es entender el concepto de desarrollo como crecimiento económico con impacto social, es decir, aquella actividad económica que no sólo motoriza el crecimiento económico del lugar sino que, al mismo tiempo, mejora las condiciones de vida mediante una mejor distribución del excedente que genere mejoras en los ingresos de la población.

Desde esta última perspectiva, el **desarrollo local como estrategia para la inclusión** debe entenderse como la capacidad de llevar adelante un proyecto que considera y toma en cuenta las potencialidades territoriales, sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales y culturales de manera sustentable. Esto significa pensar “*desde abajo*”, teniendo en cuenta cuáles son los recursos disponibles para, de ese modo y en función de los actores y potencialidades existentes, promover actividades socio-productivas.

Y en esa dirección, articular la dinámica local con la implementación de un nuevo estilo de intervención social es fundamental para el desarrollo integral. El objetivo es lograr una convergencia entre desarrollo local y políticas sociales, laborales y productivas a partir de la dinámica propia de cada territorio. Se trata de pensar políticas públicas según lo local, lo regional o lo provincial que tengan un verdadero impacto sobre las personas, las familias y las comunidades.

Esto implica, también, transformar la estructura territorial en favor de actividades que generen valor agregado y procesos económicos que articulen regiones para formar cadenas y corredores productivos sólidos en las localidades, y así desarrollar una noción de políticas sociales inclusivas.

Esto se relaciona directamente con el concepto de desarrollo integral, donde el desarrollo humano, social y económico se complementan en una estrategia que involucra a todos los sectores, para mejorar las oportunidades de acceso al empleo. Pues es necesario buscar soluciones a la problemática de los desocupados y subocupados, y para todos los actores que se encuentran en la economía informal y trabajan con reglas totalmente distintas a las de la economía formal. Por otro lado, se debe articular con el sector privado porque no debe pensarse que la economía formal y la informal constituyen circuitos separados.

Como les dije, la Argentina que tiene varias velocidades, en las cuales la economía formal y la informal (emprendedores, cuenta-propistas, quienes realizan “*changas*”) no se relacionan y donde muchas veces los beneficios conseguidos por los trabajadores de una de ellas, no “*derraman*” sobre los otros trabajadores. Es clave para planificar un desarrollo local sustentable trabajar con los dos modelos económicos, mediante la generación de cadenas de valor en el marco de la economía formal, para desarrollar circuitos, intercambios y articulación con la informal.<sup>11</sup>

## **ALGUNOS DESAFÍOS QUE TENEMOS PENDIENTES PARA REPENSAR EL DESARROLLO LOCAL**

El primero tiene que ver con poder definir con claridad qué sectores participan y quiénes son los actores de cada localidad, y en función de eso, pensar líneas muy rápidas de trabajo, pensar alternativas de intervención dinámica, generar redes. Saber con qué

11 Cravacuore, Daniel (comp.), “Reflexiones acerca de la innovación”, en *Innovación en la gestión municipal*, Universidad Nacional de Quilmes y Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires, 2002.

contamos, con quiénes y para dónde queremos ir es fundamental en esta etapa.

En la Argentina, generalmente cuando se evalúa que el desarrollo local no funciona se dice: *“porque no estuvo bien hecho el mapeo de actores, porque no participaron todos los actores que tenían que estar, porque faltaba esta asociación de fomento, esta unión vecinal, la cámara no estuvo, no estuvo la universidad, no estuvo tal”*. Hoy, claramente, lo que hay que hacer es tratar de ver qué actores centrales tienen que estar y rápidamente poner en marcha programas con consenso, con pocas líneas y de tipo integral.

Aquí tenemos que encarar dos tipos de intervención. Por un lado, una planificación para los próximos años, que tiene que ver con abordar aquellos temas prioritarios aquí y ahora, como por ejemplo las cadenas locales de empleo, la inclusión de los jóvenes, la lucha contra las adicciones, etc. El papel que tienen los organismos locales es fundamental en la intervención directa. Estamos en un momento de la gestión donde cada vez es más importante el rol de las administraciones municipales. Las demandas de los vecinos llegan directamente al intendente, las soluciones se piden ahí, en lo local. Para resolverlas bien y rápidamente, es preciso potenciar el rol que ellos tienen. Un segundo tipo de intervención tiene que ver con encarar un proyecto más a largo plazo, definiendo una mirada integral acerca de cómo cada localidad se inserta en la región y cómo está a nivel nacional, privilegiando perfiles productivos, económicos, incluso educativos, sociales y culturales, promoviendo la participación y las condiciones para poder hacerlo.

Ahora bien, en contextos de emergencia, lo que habría que hacer es definir líneas, empezar a generar algún producto, que al micro-emprendedor le vaya mejor, que tengamos un padrón de desempleados, que generemos alguna actividad productiva, que mejoremos algunas de estas cosas, y luego comenzar a consensuar el perfil a largo plazo.

En segundo desafío tiene que ver con repensar el perfil de desarrollo de lo local, tal como fue pensado en la Argentina, que en

un primer momento tenía que ver básicamente con la idea desarrollo de servicios, como por ejemplo el turismo. Este tipo de actividades son buenas si se articulan con muchas otras, solas tienen fuertes dificultades para absorber mano de obra. Pueden crecer económicamente, pueden crecer en volumen económico, pero tienen fuertes dificultades para absorber mano de obra. No quiere decir que los servicios no sean un punto clave, pero también habría que pensar, además de eso, qué actividades productivas pueden generar valor agregado y pueden contener mano de obra y la creación de puestos de trabajo de calidad.

Porque la definición del perfil de desarrollo no es sólo qué podemos hacer acá, sino qué puede mejorar las condiciones sociales del lugar; de ahí el punto clave de la mano de obra.

Y el tercer punto tiene que ver con evaluar las condiciones de contexto. Hay localidades que planificaron, tuvieron consenso, promovieron el desarrollo y hoy están en crisis. ¿Qué significa esto? Que en algunos casos el contexto es más fuerte que las condiciones locales.

Planificar teniendo en cuenta esto, con las eventualidades que eso implica, es otro de los desafíos que tenemos hoy. Si no generamos condiciones, programas de trabajo para el desarrollo local, no tenemos ninguna chance para desarrollar nuestra localidad. Si lo hacemos, tenemos fuertes dificultades que tienen que ver con el contexto, que no manejamos. Pero si no lo hacemos, si no generamos modelos de desarrollo, actividades en el eje productivo y el empleo, no tenemos ninguna chance.

## **LA ECONOMÍA SOCIAL COMO MOTOR PARA EL DESARROLLO SOCIAL**

Avanzar en políticas públicas que frenen la inflación, que reduzcan la pobreza estructural y que fortalezcan a los sectores vulnerables, que eliminen la dificultad para acceder al crédito y a la vivienda, frenar el aumento de la venta de droga en los barrios y la inclusión de los jóvenes que están fuera del sistema escolar y laboral deben ser la prioridad al pensar qué Argentina queremos.

Si lo pensamos en términos de políticas de asistencia, es claro que tenemos que **avanzar hacia un piso mínimo con el que deba contar cualquier ciudadano** que habite nuestro país. Esa es la función prioritaria que las políticas sociales deben cumplir, pero también es necesario pensar que además estas deben ser una buena herramienta para promover la plena integración a través de la generación de empleo genuino. Entre ellas, el microcrédito y el desarrollo de la economía social han sido experiencias que han dado grandes resultados en los países donde se han implementado políticas de este tipo.

En este sentido, es vital que la conformación de estrategias de microcrédito sea prioritaria en la agenda del Estado y en las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, de las cooperativas y del sector privado en general. La economía social es un subsistema socioeconómico, cultural, de producción y distribución de bienes y servicios que, desde el Estado junto con las organizaciones de la sociedad y el sector privado, mejora los ingresos de las familias. Al mismo tiempo que intenta definir un espacio “nuevo” en términos de perfiles laborales, de acción colectiva y de actores, debe incorporar dentro de sus fines la idea de un escenario que modifique la exclusión social y una forma determinada de financiamiento para alcanzar esos fines.

En este sentido, la economía social debería seguir los siguientes objetivos fundamentales:

- » Abordar la pobreza y la indigencia.
- » Promover la justicia social, a favor de un desarrollo integral y una ciudadanía plena.
- » Involucrarse dentro de un proyecto de país inclusivo, a través de la realización del desarrollo productivo.
- » Brindar condiciones y generar mecanismos y herramientas para lograr volumen de los emprendimientos y la creación de empleo formal.

Es claro que el sistema financiero no tuvo en los últimos años la capacidad ni la vocación para llegar a miles de ciudadanos, que

pueden tener pocos recursos económicos pero que son uno de los sostenes en términos del trabajo y la producción. La economía social debe derribar los muros que separan las políticas sociales de las políticas económicas y construir puentes que aseguren un desarrollo sostenible e inclusivo.

La pobreza en la Argentina es un problema de mayorías y está directamente vinculado a la falta de ingresos. En los últimos años, además se viene estableciendo una compleja relación entre pobreza y endeudamiento, especialmente en los grandes centros urbanos, ya que su población toma créditos a tasas muy altas debido a las fuertes dificultades que tienen para acceder al préstamo bancario.

Muchas veces, la única opción para los sectores pobres es tomar un “*crédito fácil*” o “*crédito ya*”, que exige como único requisito presentar la fotocopia del documento. Se trata, sin embargo, de préstamos que, en muchos casos, encubren tasas que superan el 100%, 150% o más anualmente. Y cuando el deudor no puede pagar, se le ofrece hacerlo con intereses aún más elevados.

Una reciente investigación que realizamos junto a la Fundación Konrad Adenauer<sup>12</sup> y que tuvo como objetivo relevar el perfil de emprendedores argentinos, nos permitió también indagar sobre la cuestión de los créditos tomados por las familias que realizan algún emprendimiento vinculado a la economía social. Dentro del grupo con el cual se trabajó,<sup>13</sup> un 27% contestó que tiene tomados créditos con distintas entidades financieras, cuyo **promedio de cuota mensual que abona es de \$1.000; con un porcentaje menor, el 22,3% dijo que pagó aproximadamente \$1.500 todos los meses.**

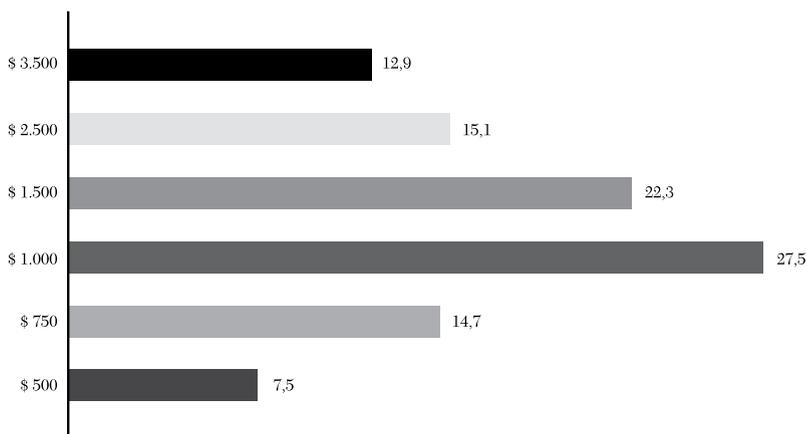
Por su parte, del 28% de los que participaron de esta consulta, dijo que tiene tomado un crédito por el que pagan de forma fija más de \$2.500 por mes. De esto se desprende el alto porcentaje

12 Arroyo, Daniel, *El desarrollo local, la economía social y una segunda generación de políticas sociales*, Fundación Konrad Adenauer – Red Prioridades Argentinas, 2015.

13 Participaron de dicha investigación 237 personas.

que tiene el endeudamiento y el pago de cuotas dentro de los ingresos del grupo familiar.

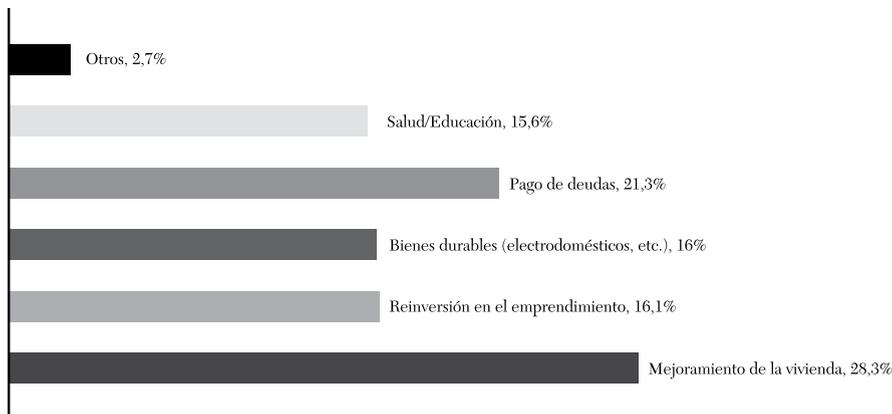
### Promedio de dinero que paga por cuotas de créditos



Ahora bien, continuando con el análisis y preguntando el lugar donde lo adquirieron, un **23% de aquellos que contrajeron créditos fueron tomados en entidades comerciales**, un **26% en bancos comerciales**, mientras que un **35% contrajo créditos en entidades privadas de préstamos personales**, donde generalmente se los otorgan con bajo requisito de garantía, a sola firma y con un alto porcentaje de interés mensual. La banca pública debe tomar este rol y lograr la masificación del crédito para estos sectores, **garantizando una mayor inclusión financiera. Para reducir la pobreza y promover la movilidad social ascendente, el acceso al crédito a tasas con intereses subsidiados debe transformarse en un derecho humano garantizado por ley.**

Por otro lado, al analizar el destino de ese crédito llama la atención que sólo un 16% es utilizado para el emprendimiento. La mayoría ha sido destinado al mejoramiento de la vivienda (lo que marca una clara ausencia de políticas de tipo hipotecario o de mejoras habitacionales), al pago de deudas y a la compensación de servicios como la educación.

## Destino del crédito tomado



Retomando el análisis, este tipo de economía debe funcionar con financiamiento a tasas bajas y no con financiamiento para vivir pagando lo que se pidió como crédito. En el país hay más de cinco millones de personas que se encuentran en esa situación. Se trata de cuentapropistas y pequeños emprendedores que trabajan en condiciones precarias, con tecnología atrasada y una mala interacción con el mercado, y que no pueden acceder a créditos dentro del sistema bancario porque no cuentan con garantías suficientes.

Vale resaltar que las entidades financieras públicas han puesto en marcha, en los últimos tiempos, programas destinados a capitalizar a los sectores pobres. El aporte estatal permite bajar las tasas a porcentajes razonables y absorber los altos costos de la operatoria del microcrédito, que requiere de oficiales de cuenta que no sólo cobren las cuotas en el territorio, sino que también acompañen y asesoren a los emprendedores.

Los programas se destacan por su bajo nivel de morosidad: llegan a menos del 3% sobre el capital vencido. Esta cifra encuentra al menos dos explicaciones posibles. Por un lado, que los sectores pobres asumen la palabra empeñada. Por otro, que al ser su única fuente de financiamiento, pagan en tiempo y forma para volver a tomar otro préstamo. El hecho de que sea un banco –público o privado– el que les brinde el crédito genera un incentivo intangible

aunque muy relevante: las personas sienten que hay una organización financiera que confía en ellos.

Se estima que este tipo de microcréditos vinculados a entidades del Estado no llegan en forma masiva. Hay un gran porcentaje de la población que no accede al préstamo “*oficial*”, y dentro de ese universo, claro está, se encuentran los que se endeudan a tasas usurarias. Es por ello que resulta necesario dar un salto de escala y avanzar en la masificación de los sistemas de microcréditos existentes y en mecanismos de asesoramiento, acompañamiento y seguimiento.

En Argentina, si bien a principios del siglo 20 hubo experiencias como las viejas sociedades de socorros mutuos y las cajas de crédito que aportaban financiamiento para el trabajo y la producción, el microcrédito, como lo conocemos en la actualidad, se consolidó en nuestro país en la década del 80, cuando organizaciones del tercer sector comenzaron a trabajar con pequeños productores rurales proporcionándoles crédito, capacitación y asistencia técnica.

En la actualidad, generar condiciones de articulación entre el microcrédito, el desarrollo local y la economía social implica un concepto abarcador de la compleja y vasta realidad social, teniendo en cuenta las diferentes experiencias asociativas. Esta masificación y **el debate acerca de cuál es el rol del sector bancario resulta fundamental para reducir los niveles de vulnerabilidad social**. Los avances en los últimos años han sido importantes, tanto del sector financiero como de las áreas sociales, pero resulta trascendente establecer mecanismos para intensificar el otorgamiento de créditos a las personas que no poseen garantías y, junto con ellos, desarrollar una red de seguimiento que acompañe a los pequeños emprendedores. En un estudio que elaboramos recientemente desde la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR), en el cual indagamos sobre el perfil de los ciudadanos de 18 a 30 años que perciben planes sociales en municipios del conurbano bonaerense, el 51% indicó que la falta de dinero o acceso al crédito es el principal problema para crear un emprendimiento propio.

Sucede que el problema del desempleo no sólo se mejora con microcréditos, sino también con mecanismos de acompañamiento, capacitación laboral y brindando mayores oportunidades de comercialización. En este aspecto, los últimos años también muestran avances. Lo que aún resta es debatir acerca de cuáles son los sectores estratégicos en los que habría que generar mecanismos de incentivos para que los diferentes sectores consigan trabajo.

Son muchas las actividades productivas que mejoran el PBI en Argentina, pero pocas las que llegan hasta la punta de la cadena, es decir, las que incorporan a los jóvenes sin la escuela secundaria completa. La construcción, la industria textil, la metalmecánica, el calzado y las curtiembres generan mucho movimiento y permiten incluir a estos sectores. De allí la necesidad de que, junto a la masificación del microcrédito, se generen créditos de montos intermedios y diversos incentivos para el desarrollo de estas actividades.

En la actualidad, la economía social puede involucrar una variedad de acciones colectivas, como son las cooperativas y mutuales, la agricultura familiar, experiencias basadas en particularidades étnicas y culturales de grupos de población, los diferentes emprendimientos productivos familiares, las empresas recuperadas por los trabajadores, las ferias sociales, los diferentes clubes de trueque, etc. Muchas de estas prácticas utilizan el microcrédito como forma para comenzar y/o consolidar la producción y la comercialización de los emprendimientos.

De esta manera, la economía social se configura como un ámbito donde los conocimientos o saberes individuales y sociales, las construcciones asociativas y otros recursos intangibles como la identidad, los valores y la confianza, se constituyen como “*reservas ocultas*” y externalidades positivas de difícil identificación (Coraggio, 1998).

El fortalecimiento de la economía social de cada localidad es la condición indispensable (y excluyente) para todo proceso de desarrollo local que se quiera emprender, donde el microcrédito es un instrumento de suma importancia para desplegar su potencialidad. A través de la misma se puede dar un salto de las experiencias a

una escala que cubra a los miles de cuentapropistas que trabajan con tecnología retrasada en el país y que son pobres porque no alcanzan los ingresos mínimos.

Como les dije, la pobreza en la Argentina también está muy vinculada a la tecnología inadecuada: un carpintero que no accede a una sierra circular y que, por lo 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, pierden potenciales clientes y la oportunidad de aumentar sus ingresos. Lo mismo sucede con una mujer que quiere instalar una panadería en su casa y que, por falta de una amasadora, horno o heladeras, no logra romper el círculo de la pobreza. Además de esto, existe también la dificultad para el acceso al crédito para mejorar los espacios de trabajo, generando muchas veces problemas para obtener las aprobaciones municipales y/o provinciales.

Para esto, el Estado debe procurar una convergencia entre el perfeccionamiento de las instituciones gubernamentales, los marcos jurídicos y una adecuada articulación con las organizaciones sociales. Por su parte, la economía social puede proveer un escenario que facilite la gestión del Estado, al promover la participación de la sociedad en las decisiones fundamentales que orientan la gestión de los recursos sociales y económicos.

Antes de pasar a algunas propuestas que considero que podrían implementarse, **la economía social tiene algunos desafíos** que es importante conocer.

**El primero tiene que ver con lograr escala**, un avance que se debe dar entre todos, no sólo a nivel estatal, sino que son el Estado, la banca pública, la banca privada y las organizaciones sociales los que tienen que actuar para llegar con tasas subsidiadas y fortalecer las capacidades productivas de la economía social. La idea no es endeudar a las personas, sino dar un salto de calidad productiva.

Es segundo lugar, es necesario pensar **mecanismos tributarios** y mecanismos de **reconocimiento de las actividades de la economía social**, y no sólo a las personas. El tema del monotribu-

to social es un avance importante, pero cinco personas que formaron una panadería tienen que tener un reconocimiento como tal: como un emprendimiento y no cada uno suelto como monotributista. En este sentido, **sería interesante crear un nuevo tributo social para emprendimientos familiares y asociativos.**

El tercer desafío que tenemos todos, y que representa desde mi punto de vista el más importante de la economía social en los próximos años, tiene que ver con cómo **empezar a generar mecanismos para que todas sus actividades den un salto en la escala del mercado**, fortalezcan instancias de comercialización más allá de lo que estamos haciendo y que el Estado ayude, a través de la promoción y del incentivo para comprar los productos producidos localmente, a dar una escala sostenida a las actividades de la economía social. Deberíamos intentar que el Estado obtenga, al utilizar su capacidad de compra, un importante rol a la hora de empezar a dar un salto y a acompañar. Es complejo, pero hay municipios que lo hacen, ahí está la alternativa. Es necesario fortalecer escalas de producción y comercialización de la economía social, que en este esquema de crecimiento económico nadie venda sus cosas de la manera que puede, sino dar un salto de calidad.

En cuarto lugar, el Estado, con estas **políticas de promoción y acceso al microcrédito, debe llegar al barrio, y estas políticas deben estar acompañadas de seguimiento y asesoramiento.** Es allí donde muchas mujeres y hombres se juntan para comenzar con un emprendimiento. El rol debe ser de acompañamiento durante todas las etapas (crédito, asesoramiento, administración, ejecución y comercialización como mínimo). Argentina cuenta con instrumentos y organismos como el INTA, INTI, las universidades, etc., que pueden acompañar este proceso.

El último desafío tiene que ver con distinguir las actividades productivas en tres niveles distintos de actividades de la economía social, especialmente en los que tienen que ver con emprendimientos pequeños y medianos y empezar a generar políticas específicas.

- » Un municipio apunta al tema turístico, metalmecánico y tal o cual actividad e inicia actividades productivas. Eso se

vincula con lo estratégico del lugar. Cualquier territorio, cualquier municipio, apunta claramente a lograr ciertos objetivos. Lo que tiene, entonces, es la capacidad de inducir, de generar y de promover actividades productivas que podemos llamar estratégicas.

- » El segundo nivel es lo preexistente. Alguien que es gasista, plomero o carpintero, es evidente, sin hacer grandes estudios, que le hace falta dar un salto, y para ello precisa obtener financiamiento.
- » El tercer nivel es la persona que tiene una idea de aquello que quiere hacer. Mi impresión es que la economía social debe trabajar en las tres escalas, sin que prevalezca una por sobre las otras, sino que los sistemas de seguimiento y de acompañamiento tienen que estar en los tres.

Combinar estos tres aspectos con tasas de interés diferenciales me parece que es un punto central.

## **BASES PARA UN PLAN FEDERAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL**

El unir desarrollo local y economía social nos va a permitir construir entornos innovadores a partir de sus propios recursos y circunstancias específicas. Desde mi punto de vista, una dinámica de desarrollo productivo en el nivel local y que potencie la economía social debería tener en cuenta:

- » La elaboración de proyectos a partir, fundamentalmente, de los recursos económicos, sociales y humanos propios.
- » La acción de actores públicos y privados comprometidos en el desarrollo local y con capacidades institucionales para establecer pautas de acción.

Impulsar procesos de desarrollo local y de economía social implica identificar los recursos existentes, lo que permite una definición del perfil económico. Esto es de suma relevancia, ya que

permite reconocer el rango de posibilidades y alternativas según la existencia de todos los recursos conducidos desde “*lo local*”. Así se pueden definir los circuitos económicos en la localidad incorporando los sectores formales, los informales y los de subsistencia, como forma de encontrar puntos de vinculación que busquen la inclusión social y laboral. La importancia del microcrédito es sustancial para una política social de tipo inclusiva, ya que permite promover iniciativas productivas en favor del empleo y de la mejora de los ingresos de las familias.

**Fondo Federal para el Desarrollo Local.** Aquí pienso que tenemos que constituir un fondo específico vinculado a un porcentaje progresivo del presupuesto nacional, que tenga como finalidad el financiamiento y la promoción del desarrollo local y la economía social, con cuyos programas se busque la articulación entre la creación del trabajo, la productividad y los beneficios para las comunidades locales. Pienso principalmente en un fondo que tenga las siguientes prioridades:

**Parques de emprendedores del desarrollo local y economía social.** Debemos ir a un modelo similar a los parques industriales creando nuevos parques de emprendedores, junto al fondo que garantice la implementación y desarrollo de estrategias de articulación para el acompañamiento de la planificación estratégica local. Creo que debemos avanzar hacia modelos de planificación local que incluya a los propios emprendedores. Pienso principalmente que tenemos que implementar nuevos espacios de asesoramiento, producción y comercialización que gocen no sólo de beneficios impositivos, sino también que trabajen articuladamente con las escuelas locales, los municipios y los emprendedores de la economía social, diseñando planes estratégicos de acuerdo con el perfil de desarrollo que el municipio o la región definan. Lo importante de esta nueva forma de intervención tiene que ver con que la planificación es hecha por los propios actores, en el propio territorio, y no implantadas desde la esfera nacional, donde muchas veces dichos programas distan mucho de la realidad local y terminan por desincentivar, haciendo fracasar los planes estratégicos locales.

**Masificación del microcrédito.** En la Argentina del siglo 21 debemos promover una cultura del emprendimiento, fortaleciendo e incentivando a los emprendedores sociales. Como mencioné anteriormente, nuestro país tiene 40% de informalidad laboral y una gran red de cuentapropistas (gasistas, plomeros, carpinteros, etc.) que no son sujetos de crédito bancario y acceden al crédito a tasas usurarias al 100, 120, 150% anual contra fotocopia de DNI. Es la población que hoy está sobre-endeudada y para la cual hay que masificar el acceso al crédito con subsidios de la tasa de interés, para que accedan a insumos, máquinas, herramientas, para mejorar su producción y también promover nuevos mecanismos para su acceso al empleo formal.

Junto a otras políticas de tipo social, debemos avanzar hacia un sistema que genere escala en economía social, que contenga a aquellos emprendedores que actualmente no acceden al crédito bancario por falta de garantías. La masificación de los sistemas de microcréditos no sólo favorecería la vocación emprendedora y el desarrollo de innovaciones productivas, sino que también pone en funcionamiento un circuito que vincula el desarrollo local de las economías regionales. El desafío es llegar con tasas de interés subsidiadas para personas que tengan buenos proyectos e ideas.

Esta masificación del crédito no sólo tiene impacto sobre el financiamiento de los emprendimientos, sino también sobre todas las cuestiones vinculadas al mismo. Debemos avanzar hacia un financiamiento realmente masivo de parte del sector financiero formal para apoyar todo el mundo del autoempleo, para todos aquellos que trabajan en el marco de la economía social y para financiar capacitación actualizada y reentrenamiento laboral. Es decir que el joven que estudia tornería lo haga con el torno que después va a tener que manipular en la empresa y que no estudie con uno que no tiene nada que ver con la tecnología y las competencias que hoy se necesitan en la empresa moderna. Un sistema masivo de financiamiento que facilite microcréditos para la producción, la capacitación y el reequipamiento de todas las instituciones técnicas que necesitan hacerlo con tecnologías del siglo 21 y no con tecnología obsoleta del siglo 19.

Las instituciones financieras también deben desarrollar el sentido de responsabilidad social y aportar con sus créditos al fortalecimiento de un modelo de desarrollo centrado en la producción y la equidad social que desincentive la especulación de los que más tienen y otorgue financiamiento a quienes de otro modo se verían imposibilitados de acceder a condiciones de infraestructura mínima y/o desarrollar sus emprendimientos productivos.

Numerosos han sido los avances desde cuando me tocó ser uno de los promotores del Programa Manos a la Obra. Incluso contamos en nuestro país con una Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) y una Ley de Promoción del Microcrédito (N° 26.117) y la Ley de Marca Colectiva (N°26.355). En este sentido, los instrumentos están; debemos profundizar y masificar el acceso al crédito, para lograr que la economía social logre la escala suficiente y llegue a los sectores que hoy obtienen financiamiento con intereses usurarios.

**Plan Federal Emprendedor Joven.** Como les he comentado a lo largo del libro, abordar con políticas públicas la situación actual de los jóvenes debe ser nuestro horizonte. Avanzar en este sentido es avanzar en desarrollar un esquema que facilite el acceso al crédito para los jóvenes emprendedores. Indudablemente las nuevas generaciones tienen mucha más facilidad para el manejo y desarrollo de las nuevas tecnologías. Si uno observa a nivel mundial emprendimientos como Twitter, Facebook o las innovaciones desarrolladas en materia de impresiones 3D, han sido desarrollados por jóvenes pioneros.

Es necesario vincular la utilización de las TICs con el desarrollo de carreras universitarias y su posterior salida laboral de forma equilibrada. Se observan en Argentina bajos índices de egresos de las carreras informáticas, los cuales se deben a la dificultad para mantenerse en el estudio, así como también por el rápido ingreso y aceptación laboral que tienen estas carreras, generando que muchas veces los alumnos no finalicen las mismas por cuestiones u oportunidades laborales. Un buen camino sería **constituir un fondo específico** que permita apostar a que desarrollen sus pro-

pios emprendimientos a través del crédito dado por el Estado. Existen sobrados ejemplos de países emergentes que se posicionaron como generadores de tecnología a nivel mundial.

**Creación de foros locales para el desarrollo, la educación y el trabajo.** Debemos repensar el desarrollo local por medio de establecer mesas locales que tengan como fin generar espacios de diálogo y consenso para diseñar y promover nuevas políticas públicas participativas que tengan como objetivo lograr un desarrollo integral, solidario y sustentable. Es momento de generar mesas de articulación según las demandas de lo local y los diferentes actores comprometidos. Estos foros locales tendrían que tener al menos los siguientes objetivos:

- » Promover un espacio de articulación entre los distintos organismos vinculados a la educación y al trabajo (empresas, colegios, OSC, universidades, sector público, etc.).
- » Generar una nueva forma de intervención en la cual cada ciudadano sea protagonista de las decisiones a tomar (pienso fundamentalmente en que estos foros estén compuestos con participación de los ciudadanos).
- » Desarrollar iniciativas que busquen fortalecer y apoyar los servicios de inclusión de adolescentes y jóvenes en todos los niveles.
- » Desarrollar estrategias de promoción de la participación, la solidaridad y la organización comunitaria como pilares de un desarrollo concertado y sustentable, y formar una red de promotores comunitarios para el desarrollo integral.
- » Implementar una Tarjeta Única de Emprendedores Sociales para facilitar el acompañamiento, el asesoramiento y el seguimiento de los emprendimientos.

En nosotros está la oportunidad para hacer realidad el sueño de muchos emprendedores y, sobre todo, para impulsar nuevas políticas de Estado que permitan mejorar y promover a este sector económico.



## CAPÍTULO 5

# GARANTIZAR EL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LAS FAMILIAS: FORTALECIENDO A LAS FAMILIAS PODEMOS IR GARANTIZANDO EL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

Hoy en día asistimos a múltiples transformaciones en cada uno de los ámbitos de la vida cotidiana. La familia no es la excepción. Atravesada por las dificultades económicas, de acceso al empleo, la división de tareas cotidianas, y muchas otras, aún así no ha perdido capacidad de adaptarse.

La familia es históricamente el primer espacio de socialización de cada uno de sus miembros. Es allí donde se forma la personalidad de cada uno y donde se dan los primeros pasos para la vinculación con los otros en una sociedad. La familia promueve amor, fortaleza y cohesión. Múltiples son las definiciones cuando se habla de ella. **Siento que la protección integral de las familias es un derecho humano pendiente.** En este libro, sólo voy a profundizar en el rol que tiene como puente para acceder a los derechos y para transformarse en el eje central de una nueva generación de políticas sociales de desarrollo humano y social.

Tanto en mi carrera académica como durante los años que estuve en el ámbito público, siempre me interesó poder conversar en los barrios con los padres y las madres, con toda la familia, que fueran ellos los que me contaran cómo veían la situación, que me

dijeran qué tipo de acompañamiento necesitaban del Estado y qué cosas veían que podíamos mejorar. Creo que allí está la clave. Uno tiene que involucrarse y meterse a fondo para poder transformar. Siempre pensé que **las familias deben ser las protagonistas de nuevas políticas públicas participativas.**

**Repensar las políticas sociales** vinculadas al desarrollo familiar implica observar la realidad y hacer un diagnóstico para modificar lo que está mal y continuar aquellas políticas que sí funcionaron, sumándole nuevas miradas y abordajes integrales con el fin de lograr mayor impacto. Pero sobre todo, requiere ponerse en el lugar del otro y partir desde allí. Siempre entendí que lo social no pasa meramente por lo económico, sino también por lo que muchos denominan “*nueva cuestión social*”, como bien lo describieron los obispos argentinos en el documento “*Hacia un Bicentenario en Justicia y Solidaridad (2008)*”. Lo social no tiene que ver mera y exclusivamente con déficit o dificultades económicas, sino también con otras cuestiones vinculadas con el aislamiento, la soledad, la crisis del sentido de la vida o la fragmentación de las relaciones sociales. Particularmente creo en una familia que no es sólo un concepto, sino que es protagonista de cada una de las dinámicas de desarrollo de nuestro país. Desde aquí quiero partir. Fortalecer a las familias es clave para el cuidado integral de la salud, la lucha contra la desnutrición infantil, la prevención de las adicciones, la permanencia en la educación y el acceso al empleo entre otras cuestiones. Asimismo, siempre sentí que **las familias tienen un enorme potencial para renovar la política y para transformar las políticas públicas.**

El último censo realizado en Argentina, en el año 2010, nos mostró datos que corroboran que actualmente el índice de natalidad descende. Salvo excepciones, como las provincias del noroeste y el noreste, en general las parejas tienen menos hijos (Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires muestran esta tendencia). Este fenómeno se traduce en una disminución de la población de 0 y 14 años (la estructura de la población en este sector se redujo un 2,8% entre 2001 y 2010, y un 4,8% en los últimos treinta años). Esto, junto al aumento en la expectativa

de vida, produjo un ensanchamiento en la pirámide poblacional. Básicamente, en los últimos años ha disminuido el número de chicos con relación al aumento en el número de personas mayores de 65 años.

Otro dato que me parece importante con relación a esto tiene que ver con la estructura de los hogares argentinos. Los datos también arrojaron que en nuestro país hay aproximadamente 2 millones de hogares más que en el último relevamiento, pero con la dificultad de que los mismos no fueron acompañados con la creación de nuevas viviendas, otro de los desafíos que debemos encarar y que abordaremos concretamente más adelante.

En relación con esto, si bien en nuestro país son mayoría (62%) los hogares de tipo “*nucleares*” (es decir, hogares caracterizados por la presencia de uno o dos padres con al menos un hijo), hubo un aumento en más de un 5% de los hogares “*unipersonales*”.

En este contexto, las jefaturas femeninas crecieron. Más de 4 millones de los hogares argentinos declararon tener una mujer como jefa del hogar, sobre todo en aquellos de tipo nuclear. Y esto no tiene que ver exclusivamente con madres que viven solas (por viudez o estar separadas), sino que se encuentran en pareja pero son ellas las que ejercen la jefatura. Esto es importante tenerlo en cuenta al pensar nuevas políticas públicas de desarrollo familiar. Sabemos el importante papel que las madres tienen en cada una de nuestras familias. Ellas acompañan y se ponen al hombro muchas veces solas todas las dificultades familiares.

	Hogares	
	Jefe masculino	Jefa femenina
2001	72,3	27,7
2010	65,8	34,4
		+ 6,7%

Bernardo Kliksberg describe bien este proceso: “*Los impactos regresivos de las políticas ortodoxas sobre las familias influyeron*

*mucho en que, en toda la región, de una cuarta parte a un tercera parte de los hogares se convirtieran en hogares con una madre pobre sola como su jefa. Esas madres lucharon duramente para salvar el núcleo familiar...".*<sup>14</sup> Estas madres sufren también numerosas formas de discriminación; por ejemplo en lo vinculado al ingreso, se estima que actualmente ganan desde un 30% menos que los hombres. Esta cuestión, combinada en muchas ocasiones con una ausencia económica del padre, genera un círculo intergeneracional de pobreza que se reproduce en la limitación de los hijos para la seguridad alimentaria y nutricional para la continuidad educativa, reproduciendo muchas veces un círculo de pobreza del que cuesta décadas salir o que incluso nunca se logra. Dónde uno nació y dónde vive, y el clima educativo del hogar, influyen cada vez más en el acceso igualitario a las oportunidades.

*“Los hogares monoparentales son más frecuentes entre las mujeres de sectores vulnerables que padecen situaciones socioeconómicas desfavorables: viven en hogares monoparentales con hijos –porque se separaron o divorciaron, quedaron viudas o son madres solas– el 30,9% de las madres indigentes, el 17,8% de las que están en situación de pobreza, y el 13,5% de las no pobres”.*<sup>15</sup> Ahora bien, al indagar más sobre la estructura de estas familias monoparentales en nuestro país, observamos que más del 85% de los jefes y jefas de este tipo de hogares pertenecen a mujeres solas, mientras que solo un 14% son hombres. Por lo tanto, hablamos de una realidad básicamente femenina.<sup>16</sup> Dato que en los últimos veinticinco años se duplicó en proporción (en 1985, el 6,7% de las madres se hallaba sin una pareja estable, mientras que en 2010 lo está el 14,7%).

Pensar y planificar políticas de segunda generación orientadas en el desarrollo familiar implica tener en cuenta realidades como:

14 Bernardo Kliksberg. *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2013, pág. 254.

15 Lupica, Carina, *Anuario de la Maternidad. Madres solas en la Argentina. Dilemas y recursos para hacer frente al trabajo remunerado y al cuidado de los hijos*, primera edición, Buenos Aires, 2011, pág. 14, en [www.o-maternidad.org.ar](http://www.o-maternidad.org.ar).

16 *Ibíd.*

los tipos de hogar, la cuestión habitacional, la inserción laboral, la modificación en las relaciones intrafamiliares, la disminución de tiempo para estar con los hijos, las responsabilidades familiares compartidas, los ingresos en relación con los hijos en edad de dependencia, la insuficiencia de lugares de cuidado, los déficit habitacionales, así como también otras transformaciones en la dinámica familiar y de socialización.

Ahora bien, antes de desarrollar algunas propuestas sobre esta temática, quisiera contarles algunos desafíos que tenemos que resolver para avanzar en esta dirección.

**Pobreza estructural.** Este es el primer desafío por resolver, lograr que todos los habitantes del país tengan piso de material y servicios básicos. Para ello, es necesario establecer una fuerte política de inversión en infraestructura, con recursos permanentes para las áreas sociales y generar políticas focalizadas en las zonas del NOA, NEA y el conurbano bonaerense. Debemos generar un piso mínimo de ciudadanía y derechos, todos los argentinos deberían tener cloacas, vivir en lugares con servicios públicos, con acceso a través de calles, tener piso de material, acceso al agua y saneamiento, etc. Ese es el primer objetivo a resolver para pensar el desarrollo familiar en una Argentina integrada.

**Abordar las cuestiones de distribución territorial.** Tenemos dos tipos de desequilibrio. El primero, vinculado a la alta concentración de ciudadanos en un espacio territorial reducido, esto está representado principalmente por el conurbano bonaerense. Si observamos, podemos ver que en el área metropolitana, que representa el 1% del territorio nacional, vive casi 1/3 de la población argentina. Esto implica un importante problema económico para lograr crecimiento y también para generar políticas sociales buscando mejorar el sector.

El segundo tipo de desequilibrio tiene que ver con la necesidad de pautar metas para cada región: poblar la Patagonia; generar un fondo especial para favorecer el NOA, el NEA; acompañar determinadas actividades productivas y mejorar la calidad de vida en los grandes centros urbanos.

Esto debe ser tenido en cuenta para diseñar políticas que busquen descentralizar recursos promoviendo nuevas áreas de desarrollo e inclusión en distintos puntos del país. El Estado cumple un papel central en la puesta en agenda y en la visibilización de ciertos derechos y en la transformación de situaciones de desigualdad.

En la actualidad existe consenso respecto de que en determinados temas es necesario que el Estado sea el promotor y quien intervenga y planifique anticipadamente políticas específicas sobre problemáticas determinadas, como por ejemplo en aquellos temas que violan directamente los derechos humanos fundamentales.

En este sentido, temas como el maltrato y la violencia intrafamiliar y de género requieren la generación de estrategias de atención que acompañen a las personas en situación de violencia durante todo el trayecto de la intervención: en la primera atención, denuncia, proceso judicial y generación o recuperación de su proyecto de vida. Ello obliga a mejorar los circuitos de atención, evitar la re-victimización de las personas vulneradas en sus derechos, identificar respuestas accesibles a las personas en situación de violencia –en lo posible en sus territorios (aprovechando la red de servicios existentes y/o fortaleciendo la creación de redes)– y priorizar la búsqueda de soluciones que permitan restituir y reparar la vulneración de derechos mejorando la calidad de vida de las personas víctimas de violencia. En esa línea, considero que es necesario fortalecer cada etapa del proceso de abordaje integral, que tiene que ver con el “acompañamiento”.

Las organizaciones de la sociedad civil resultan un eslabón potente en la sensibilización y prevención, en el acompañamiento de los procesos de atención y seguimiento, ya que muchas veces sólo son ellas quienes acompañan a nivel local a las personas que atravesaron situaciones complejas. Estas organizaciones cumplen un rol fundamental porque trabajan territorialmente y, sobre todo, porque conocen la lógica barrial y las dinámicas que operan en los territorios y sus problemáticas. Desde esta perspectiva, resulta fundamental generar mecanismos de comunicación y participación, así como también de fortalecimiento con los actores sociales

en la reconstitución de un proyecto de vida de las personas que han sido víctimas.

**Repensar el abordaje social.** El Estado transfiere recursos pero no se ocupa de visitar en las casas a las familias más pobres para ver en concreto qué les pasa y para trabajar en conjunto los problemas relacionados con las múltiples precariedades que sufren abordando sus derechos vulnerados. Una nueva lógica de abordaje social, además de atender las cuestiones materiales inmediatas, debe promover nuevas formas de protección, promoción, bienestar y cuidado familiares. También deben tomarse en cuenta otras nuevas formas de exclusión que se refieren a cuestiones de discriminación y aislamiento. Muchas familias y sobre todo jóvenes de los sectores pobres sufren fuertes procesos de estigmatización que lesionan directamente su capacidad de inclusión y desarrollo social. Debemos abordar con mayor integralidad y recursos los círculos de adicciones, violencia y abandono que sufren muchas familias. Asimismo, las políticas sociales son inseparables de las políticas de salud pública. Repensar lo social implica garantizar el derecho a la salud, recuperar enfoques locales y comunitarios como una de las vías para el acceso equitativo a la salud, incorporar estilos de vida saludables, vencer ambientes insalubres y desarrollar servicios adecuados a las necesidades de la población a partir de nuevos esquemas de atención primaria de la salud basados en la medicina familiar y comunitaria.

En este nuevo contexto, proponemos un nuevo enfoque de desarrollo familiar integral, integrador, intergeneracional, interdisciplinario e intersectorial, como eje transversal de una segunda generación de políticas sociales que tengan como objetivo brindar una base para el desarrollo humano, familiar y social.

**Repensar y ampliar el enfoque de derechos** implica tomar y generar conciencia del cumplimiento del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que garantiza “... *la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna*”. Promover una mirada que fortalezca la crianza compartida, la igualdad entre mujeres y

hombres en las responsabilidades familiares, son cuestiones clave para facilitar el acceso a los derechos humanos y el cumplimiento de los respectivos deberes. Las familias más pobres muchas veces sufren aún más la falta de acceso a oportunidades para desarrollar una familia, muchas veces es el propio Estado quien, con la falta de políticas públicas, atenta contra la conformación de nuevas familias: *“Muchas de ellas son destruidas ante el embate de la pobreza y la desigualdad, otras no llegan siquiera a ser constituidas”* (Kliksberg, 2004). Garantizar el derecho a la protección integral de las familias y actualizar la legislación sobre los derechos y los deberes familiares es una de las tareas pendientes en los próximos años.

**Nuevas políticas integrales y específicas según necesidad.** Este nuevo paradigma de políticas centradas en el desarrollo familiar implica una nueva mirada de las políticas públicas. Como les decía, el Estado tiene capilaridad en todo el país, pero no visita a las familias, no llega adentro de la casa; conoce las problemáticas pero de modo general, actúa sobre la base de aquellas familias que llegan a un ministerio, a una secretaria municipal, a un centro de atención barrial o a una organización social, pero prácticamente no a las restantes. Primero tenemos que conocer dificultades y oportunidades de las familias con las cuales trabajar. **Es claro que cualquier política pública vinculada a la familia tiene que contener una mirada de cada uno de los miembros del hogar**, así como también implementar acciones que atiendan y coordinen una intervención integral en salud, trabajo, educación, acompañamiento y cuestiones materiales inmediatas, así como también la resiliencia, el acompañamiento y el fortalecimiento comunitario. Distintas son las oportunidades, el desarrollo y la atención que podemos trabajar con una familia numerosa de los quintiles más pobres que la de una familia nuclear con necesidades básicas satisfechas.

Existe una fuerte ausencia de políticas masivas e integrales que promuevan la protección de la familia. Actualizar la legislación y las políticas públicas en este tema, con un Estado que garantice el desarrollo y la integridad de la familia, es el camino. Coincidió en que hoy en día existen programas vinculados a la protección de

niños, jóvenes, mujeres, pero una nueva mirada apunta a intervenciones que complementen el rol familiar como unidad, y que contemplen las diferentes realidades de cada uno de los integrantes del grupo, así como de la dinámica familiar.

Es necesario, en primer lugar, apoyar el desarrollo y constitución de las familias en los sectores más desfavorecidos, eliminando la discriminación, protegiendo la maternidad y asegurando la seguridad alimentaria y nutricional y el estudio de los niños, promoviendo redes de cuidado y espacios de estimulación, así como también generando oportunidades laborales y culturales para los progenitores y para los jóvenes adultos.

Estos problemas plantean debates en torno a las políticas a aplicar, pero también generan debates en torno al modelo de intervención. ¿Hay que mantener la lógica de los programas sueltos, dispersos o es necesario avanzar hacia modelos más integrados e integrales? ¿El eje central tiene que estar puesto en cada grupo vulnerable o el eje tiene que estar centrado en la familia y en el hogar? Avanzaremos en buscar algún tipo de respuesta.

## **HACIA UNA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LAS FAMILIAS**

Uno de los temas que quisiera resaltar es que si queremos de verdad frenar la reproducción intergeneracional de la pobreza, pienso en primer lugar que **tenemos que encarar una política masiva de protección integral de las familias**, como fue el Programa “Bolsa Familia” que implementó Brasil a partir del año 2003, programa que para el año 2008 había alcanzado a 14 millones de hogares, es decir, a más de 40 millones de personas, toda una Argentina junta. **En lo social pude haber un mejor futuro solo en la medida en que ahora las familias tengan un mejor futuro.**

En la Argentina del siglo 21, debemos encarar un esquema parecido, trabajando integralmente sobre todos los integrantes del grupo familiar, sobre la salud, la nutrición, el cuidado, la educación y con un acompañamiento de promoción a través de tutores de

integración familiar, que tengan una perspectiva de integralidad y masiva. Esto permitirá invertir en el presente y en las futuras generaciones.

En toda Latinoamérica se viene trabajando en esta línea y diversas políticas públicas funcionan con esta lógica de intervención y estilo de abordaje que les comentaba.

Este programa en Argentina tendría que ir acompañado de políticas de acceso a créditos para el mejoramiento de la vivienda, así como también de un plan masivo de construcción de viviendas populares para los sectores sociales más vulnerables. Debemos avanzar hacia un modelo estandarizado, con un costo fijo y crédito para llevarlo adelante, pero con la condición de que sea masivo.

En 2007, luego de asumir como ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, comenzamos a implementar el Derecho Garantizado a la Niñez, donde en una primera etapa incluía a todas las familias en situación de vulnerabilidad social con hijos menores de 6 años. Allí buscamos corregir un panorama de fuerte inequidad con el fin de garantizar condiciones básicas para el desarrollo integral.

Siguiendo esta línea, el esquema que propongo de poner el eje en acompañar a la familia, en el hogar, y trabajar de forma articulada entre todo el núcleo familiar, debería contener al menos los siguientes pasos:

- » Cada familia debe contar con un **equipo social interdisciplinario de referencia**, para saber adónde y ante quién acudir, cómo acceder a las políticas públicas, cómo alertar ante situaciones críticas, cómo dejar de ir rebotando de oficina en oficina y perdiéndose de expediente en expediente. Con este equipo de referencia las familias podrían ir superando las burocracias, las gestiones lentas y rígidas evitando que las atienda alguien por un lado del área social, por otra persona de salud, y por otra de educación, y así sucesivamente. Las va atendiendo, asesorando y acompañando un mismo equipo interdisciplinario. Así las familias

van adquiriendo una identidad y van dejando de ser anónimas y huérfanas ante el Estado, van conociendo y también valorando y evaluando a los trabajadores públicos que articulan con las mismas. Van sintiendo gestiones amigables y que el Estado y los trabajadores públicos están de su lado. Ello no significa más empleados públicos, sino una estructura pública mejor organizada y que funcione y que piense en red y no en compartimientos estancos y muchas veces contrapuestos.

- » El equipo de referencia, al ser interdisciplinario, debe contar con toda la información de programas que tiene el Estado a nivel nacional, provincial y municipal, para que en su abordaje sepa identificar las políticas públicas concretas para mejorar la situación en la familia. El equipo debe contar con capacidad de articulación interministerial y a nivel nacional, provincial y municipal.
- » Este nuevo estilo de abordaje permite que la protección integral de las familias se transforme en un eje transversal de todas las políticas públicas, vinculando en red las gestiones públicas, evitando así programas superpuestos y muchas veces contrapuestos y posibilitando una mejor articulación con los servicios que brindan las entidades solidarias y las entidades privadas.
- » La Tarjeta Única de Integración Social, que ya he propuesto antes como una nueva herramienta de gestión social, puede facilitar este nuevo estilo de abordaje con eje en el desarrollo familiar.

**Reforma impositiva para fortalecer a las familias.** El núcleo del problema está en la desigualdad. Mejoró la tendencia en cuanto a la reducción de la pobreza, pero no se achicó de manera significativa la brecha entre los más ricos y los más pobres, y es fuente de tensión y de violencia en la medida en que genera privación relativa (brecha entre las expectativas de consumo y los ingresos reales). Hacen falta instrumentos económicos para modificar esta situación, más allá de políticas universales que pue-

dan dotar de recursos a la población más pobre y en situación de vulnerabilidad.

Parecería necesario incorporarles propuestas más estructurales en lo referido a la política económica vinculadas con procesos de reforma impositiva y análisis en torno a los sistemas tributarios en estos países.<sup>17</sup>

Las familias también sufren retenciones impositivas que no están siendo abordadas. Una política social eficiente y eficaz, que venimos promoviendo desde hace varios años, debería incluir la eliminación impositiva para los artículos de primera necesidad que consumen las familias más vulnerables. La reducción del IVA es una buena medida, pero considero que un primer paso que debemos dar tiene que ver con la eliminación directa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los artículos de la canasta básica, sin ningún tipo de tope para el consumo de las familias. No es complejo; el Estado, con la Asignación Universal por Hijo, ha implementado una tarjeta que llega a más 3.500.000 chicos. Hoy mismo, una medida de este estilo podría implementarse. Por otro lado, también es clave brindar deducciones impositivas a las familias productoras y emprendedoras de la economía social. El impuesto a las ganancias sobre el salario de los trabajadores que no ocupan cargos gerenciales es una retención a la economía familiar. Asimismo, se deben analizar nuevas medidas de beneficios impositivos para las familias que alquilan y que deben enviar a sus hijos a jardines maternos y de infantes abonando estos servicios de cuidados.

## **HACIA UN MINISTERIO DE LA FAMILIA**

Repensar los enfoques implica también que la familia tenga centralidad para las políticas públicas sociales. Considero que **es tiempo de que todas estas propuestas que realizamos sean abordadas a través de un Ministerio de la Familia**. En nuestro país existen algunos ejemplos a nivel provincial y otros a nivel

17 Arroyo, Daniel, "Desarrollo social y comunicación en América Latina", *Revista Oficios Terrestres*.

internacional, como es el caso del Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud de Alemania.

Por medio de un nuevo Ministerio de la Familia se podría promover un **Plan Federal de Desarrollo Familiar** que tenga como finalidad el abordaje integral, mejorando las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza estructural y de vulnerabilidad social.

Es necesario implementar nuevas gestiones descentralizadas y modernas. Entre otros, los ejes centrales de este nuevo Plan Federal deberían ser:

- » **La familia:** promoviendo la creación de **Redes de Familias Solidarias** por medio de estrategias de abordaje, fortalecimiento y formación integral de los miembros de las familias, para que puedan acompañar a otras familias más vulnerables a ser protagonistas de su propio desarrollo, buscando su inclusión social, política, económica, educativa y ciudadana.
- » **El territorio:** creando **Centros de Desarrollo Familiar** como nuevos espacios territoriales donde podrían funcionar los **equipos interdisciplinarios de referencia para cada familia**.
- » **El liderazgo:** por medio de la formación de **nuevos líderes del servicio** que promuevan la participación, la organización, la solidaridad y la incidencia de las familias en la vida públicas.

Este tipo de intervención social tiene que ver con un cambio en el abordaje y de implementación de las políticas sociales, trabajando en lo local y junto a las familias, fortaleciendo los espacios comunitarios. Debemos avanzar en políticas que también aborden las necesidades, no sólo económicas sino afectivas, relacionales y organizacionales. **Es el tiempo de promover a nivel local un nuevo liderazgo comunitario, transformador y efectivo.**

Lo más importante está en el modelo de intervención: trabajar con la idea del *“ciclo de vida”*. Cuando se va directamente al ho-

gar se encuentran todos los problemas sociales juntos (del abuelo, del niño, de las mujeres, de los jóvenes, entre otros) y se los busca resolver integralmente con la familia y con el equipo referente de desarrollo familiar. Hoy el modelo argentino es al revés: tenemos programas para cada problema (adolescentes en riesgo, niños desnutridos, adultos con problemas laborales, etc.), pero está todo suelto y no vamos a trabajar directamente con las familias ni vamos a visitar cada hogar. Tenemos una asistencia dispersa que llega a destiempo y toda desarticulada. Como antes señalaba, **la fragmentación del Estado profundiza la fragilidad de las familias.**

Desde la perspectiva que propongo, pienso que es necesario romper el esquema de los programas sueltos, para intervenir directamente sobre la familia para llegar en tiempo real a resolver los problemas (en Argentina el trabajador social tiene que ir a presentar cada caso en el programa que corresponde, y así llega tarde y mal).

Para finalizar, y a modo de resumen, junto con los programas planteados podemos avanzar con políticas públicas específicas para fortalecer a las familias que sufren diversas problemáticas y privaciones, como por ejemplo, las siguientes:

- » Hogares monoparentales a cargo de hijos (los datos del Censo 2010 reflejan que el 34,2% de los hogares tienen jefatura femenina, problemática que se vincula al ingreso familiar único que profundiza la pobreza).
- » Hogares con problemáticas de salud (adicciones, enfermedades crónicas, entre otras).
- » Familias con problemáticas especiales (embarazos adolescentes, familias numerosas, familias a cargo de adultos mayores y de personas con discapacidad, entre otras).
- » Familias en situación de violencia familiar, de abandono y en situación de calle.
- » Familias con déficit habitacionales y afectadas por desigualdades territoriales (familias inquilinas, hacinadas, en situación de calle, en asentamientos, con déficit ambientales, etc.).

- » Familias jóvenes (por ejemplo, mediante deducciones impositivas, créditos para la compra del terreno o la vivienda propia, etc.).

## **PRIORIDAD PRIMERA INFANCIA**

Planificar políticas públicas que pongan el acento en el desarrollo de la primera infancia es una de las principales tareas que tenemos por delante como nación. **La protección integral de las familias es uno de los mejores caminos para garantizar los derechos de los niños.** Esa es una etapa crucial en el desarrollo de cada uno de nosotros, la cual tiene múltiples impactos que condicionarán la personalidad, la confianza, la salud, etc. de cada persona.

Pensar como país este tipo de política no sólo implica asegurar derechos y garantías, sino también garantizar la inversión para un desarrollo equitativo, sea habitacional, nutricional, así como también en lo referente a la salud, la educación y la participación, entre otras dimensiones.

Cada niño y niña tiene derechos al pleno desarrollo. Todos acordamos que a nivel mundial, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) abrió un nuevo camino en el reconocimiento de más derechos vinculados a la primera infancia.

Los primeros años de vida son fundamentales para instalar condiciones de igualdad en el desarrollo, frenar las inequidades económicas y de acceso, que muchas veces terminan generando grandes dificultades que se trasladarán durante la vida adulta. **Promover la primera infancia como prioridad implica generar oportunidades de desarrollo equitativo desde el inicio de la vida.** Y además supone que el Estado sea el verdadero garante en crear mecanismos de articulación que reduzcan los niveles de conflictividad y exclusión social, en especial de los menores, que constituyen uno de los grupos más vulnerables en términos de pobreza y desprotección social.

Cualquier política integral dirigida a la primera infancia deberá contemplar programas y propuestas que atiendan y generen un abordaje en el plano de la salud, la nutrición, el acceso y acompañamiento al desarrollo educativo, el contexto y hábitat en el cual el niño se desarrolla, así como también las políticas y legislaciones vinculadas al cuidado de los primeros años de vida. Junto a las políticas de transferencia de dinero, tenemos que pensar otras que tengan que ver con reducciones impositivas para mejorar la inclusión. Creo que en este sentido, **el camino es invertir ya y ahora en un gran plan federal que garantice el derecho integral a la primera infancia.**

## **DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**

En nuestro país, la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) en el año 2005 ha sido un primer avance en materia de familia, infancia y adolescencia para transformar la perspectiva de trabajo con este sector. En primer lugar se modifica el paradigma vigente (de pensar al sujeto por la negativa, por lo que le falta), reconociendo al niño como sujeto de derechos, así como también pensar nuevos conceptos de desarrollo familiar y, sobre todo, repensar a la familia como primer garante en la aseguración del disfrute pleno de derechos, sin deslindar de obligaciones al propio Estado, ya que es este es el que debe “... *asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones...*”.<sup>18</sup>

Si uno revisa cualquier informe que dé cuenta de la situación económica y social de América Latina, puede encontrarse la siguiente afirmación: “**La mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres**”, una comprobación derivada de la combinación de dos factores:

18 Ley 26.061, art. N° 7.

1. El elevado número de perceptores de ingresos por debajo de la línea de pobreza.
2. El hecho de que las familias pobres tienen más hijos que el resto de la población.

No sólo la pobreza es mayor en los hogares con mayor número de hijos, sino también en los hogares monoparentales con jefatura femenina. Se sabe que el mayor número de personas por hogar explica gran parte de la pobreza per cápita y que, además, el mayor número de personas económicamente dependientes, como menores y ancianos, genera mayor presión sobre el ingreso de los miembros económicamente activos. Esta situación, y dadas las condiciones del mercado de empleo remunerado, obliga a generar más ingresos por hogar que difícilmente se logran por mejores remuneraciones sino que se ven obligados a incorporar más miembros para lograrlos, una realidad que explica por qué los niños y los jóvenes de familias pobres se ven forzados a trabajar a edades tempranas, en actividades remuneradas o en trabajo doméstico gratuito para permitir que otros miembros del hogar ingresen al empleo remunerado, un escenario que se agrava cuando se comprueba que los menores que trabajan abandonan el sistema educativo o bajan notablemente su rendimiento. Como resultado, su formación educativa y sus calificaciones se resienten y, en consecuencia, se hace más compleja la posibilidad de transitar la niñez con desarrollo en iguales condiciones.

Argentina cuenta con aproximadamente cinco millones de niños de 0 a 6 años, lo cual representa algo más del 11% de la población total.

Total de población (2010) ..... **40.117.096**

Total de niños de 0 a 6 años (2010) ..... **4.692.689**

Porcentaje de niños de 0 a 6 años  
sobre el total de la población (2010)..... **11,7%**

En cuanto a la mortalidad infantil, todos los indicadores muestran descensos. Sin embargo, existe una gran diferencia entre las provincias argentinas, principalmente mostrando los índices más altos en las provincias del NEA y del NOA.

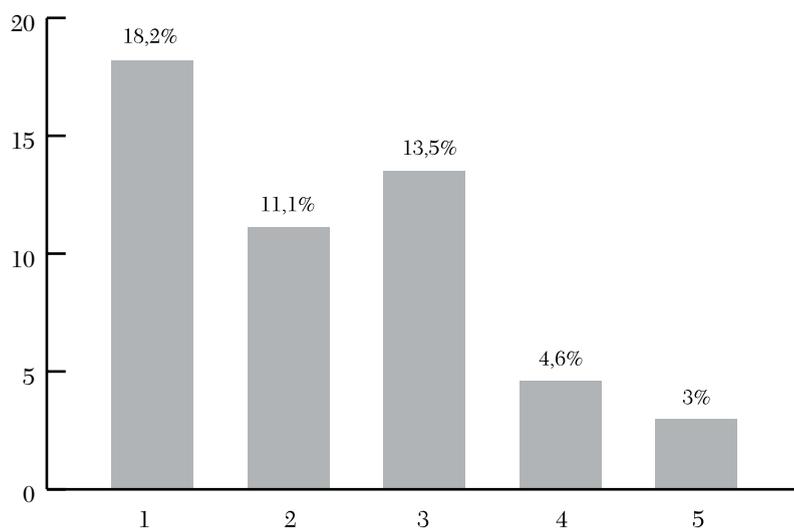
Por otro lado, otro de los desafíos que observo tiene que ver con el embarazo adolescente, sobre todo en lo relacionado con desarrollo personal de las madres, la finalización educativa, la inserción en la vida laboral o la salida del hogar familiar, por ejemplo, así como también en lo que implica la sobrecarga económica y doméstica. Según datos de UNICEF,<sup>19</sup> en Argentina se producen aproximadamente 700 mil nacimientos por año, de los cuales el embarazo adolescente ronda el 16% (madres de entre 15 y 19 años) del total. Esta realidad, que está proporcionalmente presente en los sectores más vulnerables, termina generando muchas veces desigualdades desde el origen, produciendo que romper con estos círculos generacionales de pobreza sea cada vez más difícil.

Si bien el censo no nos permite establecer una relación directa de este fenómeno y el sector social, la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA, 2012) muestra los siguientes índices: que entre aquellas mujeres con hijos que tienen entre 15 y 19 años, casi el 28% posee primario incompleto o menos; un 13%, primario completo o secundario incompleto y solo un 7% logró completar el mismo, así como también que la mayoría de ellas se encuentran ubicadas en los quintiles<sup>20</sup> socioeconómicos más vulnerables.

19 UNICEF, *Situación del embarazo adolescente en Argentina, en el día mundial de la población*, 2013.

20 Índice que contempla indicadores correspondientes a cuatro dimensiones: hábitat, características del hogar, ingresos y bienes (ECOVNA, 2013).

### Mujeres de 15 a 19 años embarazadas y/o con al menos un hijo según quintil socioeconómico del hogar



Fuente: ECOVNA, 2012.<sup>21</sup>

**Contar con políticas públicas que corten la transmisión intergeneracional de la pobreza debe ser la razón de ser de nuestro país, y será lo único que nos permita transitar hacia una sociedad integrada e ir saldando la grieta de la desigualdad social.** Ello, sumado a otras políticas de acompañamiento y desarrollo familiar, nos permitirá generar una mayor igualdad de oportunidades para todos, y especialmente a aquellas madres que muchas veces tienen mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral, ya que tienen bajo su sola responsabilidad el cuidado de los niños. Es necesario promover una legislación más amigable que permita la posibilidad de un desarrollo equitativo de ambos padres y responsabilidades compartidas.

En mi paso por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como secretario de Políticas Sociales (2003-2007) nos planteamos como desafío implementar una política de transferencia de ingre-

<sup>21</sup> UNICEF-Ministerio de Desarrollo Social, *Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia*, 2013.

sos con compromisos en salud y educación que tuviera en cuenta el desarrollo de acciones en los barrios que pudieran fortalecer el desarrollo y crianza de niños, niñas y adolescentes de las familias participantes del Programa Familias y la inclusión socio-productiva mediante la realización de talleres de prevención y promoción de derechos, becas para terminalidad educativa y formación laboral de los adultos del hogar, espacios de apoyo escolar para mejorar las trayectorias escolares de los chicos y vinculación con el monotributo social y emprendimientos productivos.

¿Por qué resalto esta cuestión? La presencia o ausencia de políticas de acompañamiento familiar impacta directamente sobre la planificación familiar y los primeros años de vida. En este sentido, la posibilidad de cuidado de los hijos está directamente relacionada con la eventualidad de contar con dinero o con tiempo para el cuidado de ellos. Según la EPH (2013), 1 de cada 2 trabajadores tiene licencia por maternidad (50,4%) o paternidad (49%), generando que muchas veces se pierdan todas las ventajas de una crianza compartida. Los sectores más vulnerables claramente son los que más pierden en esta cuestión, ya que muchas veces –aunque no siempre se cumpla– los trabajadores formales cuentan no sólo con los beneficios económicos y de licencias otorgados por ley, sino también con posibilidades de cuidados y guarderías en el propio lugar de trabajo.

**Oportunidades desde donde partir.** En cuanto al sistema de protección, considero que ha sido un gran avance el desarrollo a nivel nacional de la Asignación Universal por Hijo (AUH). **Cuando comenzamos a implementar el Derecho Garantizado a la Niñez en la provincia de Buenos Aires creíamos que este tipo de transferencia monetaria familiar era el camino para fortalecer el desarrollo de la primera infancia.** Actualmente la AUH alcanza a más de 3.500.000 menores de 18 años y cuenta con más de 74 mil asignaciones por embarazo.<sup>22</sup> Sin embargo, quedan excluidos alrededor del 13% de chicos que se encuentran en condiciones de percibir este ingreso “... *Un 13,1% del total de*

<sup>22</sup> <http://transparencia.anses.gob.ar/anses-numeros/asignaciones-universales>.

*la población de menores se encontraría excluido por la normativa para percibir transferencias monetarias, lo que se corresponde, fundamentalmente, con tres situaciones: hijos de monotributistas –que no reciben asignaciones y están excluidos de percibir AUH– (35,1%); hijos de personas con trabajo no registrado e ingresos superiores al tope fijado para percibir la AUH (25,2%); y, por último, hijos de asalariados registrados que cobran por encima del tope fijado para la percepción de asignaciones familiares por hijo y por debajo del piso para realizar deducciones del impuesto a las ganancias (32,6% del total de excluidos)...”*<sup>23</sup> El gobierno actual está abordando esta problemática. Ahora, un desafío que tenemos para adelante es lograr incrementar el número de personas que acceden al monotributo social y crear nuevas categorías de tributos sociales para los integrantes de emprendimientos familiares y asociativos.

En cuanto a lo educativo, **tenemos algunas cuestiones pendientes que tienen que ver con el garantizar el acceso (establecido por ley) a la educación obligatoria de preescolar, así como también el acceso universal a la sala de 3 años.** Argentina ha mostrado voluntad elevando el porcentaje destinado del Producto Bruto Interno (PBI), pero aún no ha podido revertir la fuerte diferenciación que existe entre las provincias en cuanto al acceso y calidad educativa.

En este contexto, antes de comentarles algunas propuestas específicas sobre este tema tendríamos que resolver algunos desafíos que han quedado pendientes. En primer lugar, como hemos mencionado a lo largo del libro, en materia de primera infancia debemos también desarrollar propuestas que tengan esta mirada integral de abordaje con políticas específicas durante todo el ciclo de vida. Es necesario trabajar sobre la salud, la educación y la nutrición de los primeros años, como también en la legislación de licencias y en la concientización de la estimulación temprana, la crianza con apego, etc. Pensar bajo este paradigma nos puede dar

23 <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/Enapross/Libro%20EN-APROS%20interior.pdf>.

más resultados que abordar el tema de forma separada, permitiendo romper los techos de crecimiento y desarrollo que hoy en día tienen muchos chicos.

La Argentina tiene un alto nivel de cobertura, pero la política alimentaria tiene un gran desafío todavía, que es cómo apuntarle a la calidad nutricional. Debería complementar ampliación de cobertura, promoción de la calidad nutricional, educación nutricional e implementar nuevas estrategias de inclusión afectiva. Asimismo, deberían fortalecerse las redes solidarias, como las desarrolladas en el Plan Vida de la provincia de Buenos Aires, ya que la cuestión alimentaria se debe complementar con la cuestión sanitaria (control de peso de los niños, prevención de enfermedades, mejoramiento del hábitat de los hogares, etc.). También es clave fortalecer los servicios de la sociedad civil que brindan nuevos abordajes integrales e integradores.

En cuanto a la aplicación de la ley, existen desigualdades. En mi experiencia como ministro he tenido a mi cargo los institutos de menores de la provincia de Buenos Aires, he hablado claramente con los chicos que cometen delito y me queda claro que terminan en situación de encierro los que no tienen recursos, buena defensa de un abogado o la capacidad para seguir el procedimiento y evitar la pena. Los sectores más pobres son los que tienen más complicaciones porque no tienen recursos, y ello contribuye a la estigmatización y la reproducción de la pobreza. La idea de que la justicia es distinta para unos y otros complica la vida cotidiana y va desenganchando a la sociedad de las reglas de la justicia y de la idea de que hay un camino que todos tienen que hacer y de que quien no lo hace paga por ello.

Esto complica la vida cotidiana en los barrios, porque está claro que a quienes tienen efectivamente los contactos, con la policía, con personas influyentes, les va mejor que a quienes no los tienen. La desigualdad es cercana y cotidiana, se da dentro de un mismo barrio, lo que permite a alguien estar en peores o mejores condiciones.

Relacionado con lo anterior, existe otro punto que se vincula al problema en la interpretación de la ley. Tenemos, por ejemplo,

la Ley de Protección de los Derechos del Niño y cada uno de los diferentes actores entiende algo absolutamente distinto acerca de qué es esa ley. El trabajador social que trata con niños que han cometido delito o que están en situación de pobreza recibe del juez una apreciación, la directora de la escuela le dice otra, el funcionario del área social le dice otra cosa y todas las personas opinan distinto. Hay un serio problema de interpretación de la ley, porque no puede ser que haya múltiples visiones y todas tengan razón, porque así es imposible la aplicación, y por ello se requiere un manual de procedimiento social.

Otro de los puntos se relaciona con la transparencia de la gestión pública. Por ejemplo, **la discrecionalidad, el clientelismo y la discriminación en el acceso a las políticas sociales exigen tolerancia cero del Estado en todos sus niveles y de la sociedad y conforman nuevas formas de corrupción que atentan contra la dignidad y los derechos de cada ciudadano.** Como primer punto, debemos fortalecer aquellos mecanismos que tiendan a erradicar la discrecionalidad de las políticas sociales que terminan contribuyendo a reproducir la pobreza. **El clientelismo significa intermediación. Cuando no hay intermediación, cuando hay un acceso directo a los programas, se rompe el clientelismo.** La Asignación Universal por Hijo (AUH) tiene todavía dificultades, pero es un avance significativo. No sólo avanza sobre el clientelismo, sino que marca un piso. Toda familia tiene este nivel de ingreso, y ello va generando autonomía. **Si nosotros logramos establecer un piso de ciudadanía, claramente la situación va a mejorar. Habiendo salido de la emergencia, necesitamos dar un salto de ciudadanía social.**

#### **ALGUNAS PROPUESTAS PARA ABORDAR INTEGRALMENTE LA CUESTIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

En primer lugar, debemos avanzar en institucionalidad garantizando el cumplimiento de las convenciones y pactos adheridos, como también las leyes nacionales vinculadas con esta temática.

En este sentido, una primera medida que tendríamos que implementar tiene que ver con establecer y nombrar el **Defensor de los Derechos del Niño**. Su importancia radica en que él es el encargado de velar por el cumplimiento efectivo de los derechos. Nuestro país aún no lo ha nombrado desde la sanción de la Ley; ahí el primer obstáculo.

Por otro lado, para pensar políticas integrales tenemos que garantizar el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (art. 45 de la Ley 26.061), este es el camino para que la planificación de programas y planes de acción conjuntos no terminen generando superposición de funciones.

Finalmente, colaborar en la implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en los tres niveles, adecuando o avanzando en materia legislativa a nivel provincial y municipal y la creación de los órganos administrativos correspondientes.

En segundo lugar, creo que tenemos que avanzar hacia la creación del **Derecho Integral a la Primera Infancia**, que tenga como objetivo principal la elaboración y articulación de políticas comunes a los niños y niñas de 0 a 6 años, donde se vincule salud, desarrollo humano, nutrición, educación por un lado, e infraestructura, mejoramiento y acceso a los servicios desde el embarazo por el otro.

Para este propósito, debemos asegurar los mecanismos económicos que posibiliten este desarrollo. Por eso propongo la creación de un **Fondo Federal de Primera Infancia** conformado por una base fija **del Producto Bruto Interno (PBI)** que, sumada a los presupuestos actuales, permitirá fortalecer y crear nuevos programas integradores.

**Esto supone un nuevo estilo de abordaje territorial.** El desarrollo integral de las familias implica también promover nuevas formas de intervención sobre las distintas problemáticas familiares. Mayor información y de forma más accesible permite democratizar el acceso a los programas y proyectos que se brindan desde el Estado. Creo que fortalecer el ámbito local y comunitario

permite construir un futuro más sólido, generando mayor pertenencia social. En este sentido, son los municipios los que siempre están más cerca para abordar los problemas de los hogares de las niñas y de los niños y de sus familias. Esta nueva mirada busca fortalecer las áreas locales de Niñez, Adolescencia y Familia, disminuyendo los tiempos de respuesta y solución de problemas.

En el marco de un sistema integrado que se encargue de investigar, analizar y llevar adelante iniciativas en todo el país, identificando buenas prácticas y dificultades propias de cada territorio, **el fondo Federal de Primera Infancia asegurará principalmente consensos mínimos de políticas públicas para cada uno de los siguientes ejes: a) salud integral, b) desarrollo social, c) educación, d) hábitat familiar y comunitario.**

Dentro de estos ejes, considero prioritario avanzar en un plan integral nacional de fortalecimiento del seguimiento y cuidado desde el embarazo hasta los 6 años de edad, asegurando las estrategias de cuidado, alimentación, nutrición y atención primaria de salud sobre la base del modelo de maternidades seguras y centradas en las familias, así como también el respeto a aquellas referidas a la ley de nacimiento y parto humanizado.

Por otro lado, debemos avanzar hacia un modelo de acompañamiento como se realiza en otros países del mundo, a través de una **Red de Promotores de Desarrollo Infantil y Familiar** integrada por un equipo interdisciplinario de profesionales y de líderes comunitarios que visitan y acompañan a los hogares con mujeres embarazadas y con niños y niñas hasta 6 años en situación de vulnerabilidad. Este esquema permite realizar un abordaje integral para cada hogar y sobre la base del mismo diseñar estrategias para el acceso a las distintas políticas públicas sanitarias, sociales, educativas y laborales, entre otras. También aquí, fortalecer las organizaciones sociales y/o religiosas que abordan esta cuestión es el mejor camino para avanzar sobre lo que está hecho y no retroceder obstaculizando muchas veces los logros conseguidos.

También es necesaria la presencia en las comunidades con estas estrategias integrales. El modelo de abordaje familiar que propo-

nemos demuestra que es posible llegar en tiempo y forma a cubrir las necesidades, solucionando los problemas en momentos donde muchas veces con lo que no se cuenta es con tiempo.

**En el plano educativo, es prioritario garantizar la educación universal desde los 3 y la obligatoriedad desde los 4 años.** Asimismo, para mejorar el acompañamiento a los sectores más vulnerables, aumentar y universalizar la ayuda económica a los sectores de la economía informal y promover estrategias de políticas socio-educativas locales que tengan como fin mejorar el ingreso y permanencia en los primeros años de edad.

**Es necesario promover mayores condiciones para el fortalecimiento del desarrollo familiar.** En este sentido, reorganizar los esfuerzos a favor de generar condiciones que permitan conciliar la vida profesional y laboral con la familiar debería ser una prioridad. Amplios son los beneficios de una crianza compartida y con padres presentes. Políticas que reconozcan el diferente esfuerzo laboral y de cuidado también deben tenerse en cuenta al momento de planificar políticas sociales destinadas a la familia. **Debemos avanzar hacia un esquema de mayor oferta del cuidado a partir de los 45 días de vida** en los sectores más pobres y vulnerables; esto recae generalmente sobre algún miembro del hogar. Aquí la presencia del Estado en la provisión de este servicio es casi inexistente. Esto impacta en los hogares de diferentes formas, por ejemplo en cómo los miembros del hogar acceden al ámbito laboral, educativo, etc. y en cómo se desarrollan en él. Así como también las condiciones de socialización y construcción de lazos sociales que se irán construyendo en sus ámbitos comunitarios.

Finalmente, cualquier proyecto que busque mejorar el desarrollo de la primera infancia requiere políticas que reduzcan el hacinamiento y mejoren la cuestión habitacional y del entorno. Por esta razón, es necesario implementar un programa de mejora habitacional específico destinado al mejoramiento y ampliación de la vivienda de familias con hijos, a través de subsidios y créditos blandos con acompañamiento del Estado para su realización.

## **LA VIVIENDA COMO DERECHO Y POLÍTICA PÚBLICA DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

Hoy emerge una nueva problemática que afecta transversalmente tanto a los estratos en situación de pobreza como a los de clase media, que es la dificultad creciente de acceder a la vivienda propia, **surgiendo una nueva generación de inquilinos en lugar de una de propietarios**. Es clave promover una transformación de las políticas de acceso a la vivienda propia, porque **lograr una nueva generación de propietarios es uno de los mejores caminos para la movilidad social ascendente de todas las familias**. **Garantizar el derecho a la vivienda propia debería ser una prioridad central de una nueva agenda de derechos humanos**.

Respecto de este tema, me gustaría presentarles algunas reflexiones. En principio, es necesario reconocer que en este tema tenemos un serio problema de demanda y oferta. Pueden variar los datos de cuántas viviendas faltaría construir en el país, sean dos o tres millones, pero si hay algo que está claro es que tenemos que dar vuelta esta cuestión.

El intento más cercano es el plan PRO.CRE.AR, que se implementó en los últimos años y significó un primer puntapié para abordar esta situación. Fue correcto su desarrollo vinculando al Banco Hipotecario y la cuestión de incluir financiamiento no sólo para la adquisición de viviendas y terrenos, sino también para la construcción y remodelación de las unidades. Creo que ha funcionado correctamente y que ha generado créditos en buenas condiciones, no sólo para el sector formal de la economía sino para algunos en situación de informalidad, pero creo también que le ha faltado masividad para lograr mayor impacto.

Sin ponernos a hacer un diagnóstico cuantitativo de cómo está la situación habitacional en Argentina, me parece a mí que para avanzar hay que pensar cinco medidas en relación con este tema.

En primer lugar, tenemos que pensar que un programa de acceso a la vivienda debe incluir un programa que facilite el acceso a

la tierra y la regularización dominial. En nuestro país, la propiedad de la misma tiene una situación de fuerte concentración, tanto de privados como del propio Estado.

Partiendo desde esta perspectiva, tenemos que avanzar en la creación de un Banco Social de Tierras, tomar toda la tierra fiscal que existe y constituir una gran base de datos que diferencie dónde se puede construir y dónde no, en función de condiciones climáticas, de habitabilidad, etc., y a partir de allí poner en marcha un mecanismo que asegure un equitativo acceso. Creo esencialmente que eso nos permitiría empezar a identificar y armar planes para la vivienda social como primera idea.

Lo segundo, y es algo que se ha repetido en los distintos temas de este libro, necesitamos resolver el tema del crédito. Está claro que el problema de viviendas tiene que ver con falta de créditos a largo plazo, a 20 o 30 años, así como también con dificultades en el acceso a aquellas líneas existentes. Hay muchísima gente que no es sujeto de crédito bancario, y hay otros, como parejas jóvenes que cuentan con trabajo formal pero que igualmente no acceden por no tener los ingresos o los requisitos mínimos (por ejemplo, la antigüedad laboral).

Me parece que hay que armar un sistema flexible, de crédito masivo a largo plazo, bajando las tasas, pero sobre todo bajando las condiciones de acceso o simplificando las condiciones. La vivienda entendida como política social no sólo va a permitir mejorar la vida de millones de argentinos, sino también generar un gran impacto, reactivación económica y creación de empleos formales.

En tercer lugar está el debate sobre la vivienda social, la autoconstrucción, la construcción de barrios, la situación de villas, barrios y asentamientos. Todo ese paquete que vamos a llamar la problemática de la vivienda social y de los asentamientos en Argentina. Yo ahí fui cambiando un poquito mi mirada. Yo vengo del mundo de las organizaciones sociales y estoy impregnado de la visión de las ciencias sociales y el impacto que este tipo de políticas públicas tiene. Siempre trabajé con la idea de que sólo son sostenibles los barrios cuando hay participación comunitaria y donde

hay una actividad colectiva. Me parece que eso es importante y sigo creyendo en esa idea, pero entiendo que lo que hoy necesitamos es lograr escala, resolviendo la construcción de barrios con un tipo de edificación mucho más estandarizada. No quiero decir que hay que repetir las experiencias de los monoblocks históricos de la década del 70, pero sí un mecanismo donde se construyan masivamente viviendas con un fuerte vínculo entre el sector público y el sector privado.

Mi impresión es que este es el momento de generar un mecanismo de urbanización de villas, barrios y asentamientos. Si no lo hacemos en este contexto, no lo vamos a hacer más. Quien crea que hay que hacerlo en términos de condiciones de vida, salubridad, urbanización, tiene que hacerlo ya. Yo soy de los que creen eso. Mi impresión es que en eso hay una deuda habitacional muy grande en Argentina, y que ese es un desafío significativo de los tiempos que vienen.

La cuarta cuestión, para mí, tiene que ver con los alquileres. Está claro que la falta de vivienda ha disparado el mercado de precios. Está claro que existen tomas de tierra porque hay necesidad, que hay muchos jóvenes que no pueden dejar sus casas paternas, está claro que es necesario regular los altísimos costos que hoy tiene alquilar en Argentina. Es un tema complejo y se intentó darle solución en algunos momentos y terminó siendo muy complicado. Pero hace falta encarar una política de alquileres en nuestro país, y eso implicará algún tipo de articulación del Estado con el sector financiero y pensar deducciones impositivas a las familias que alquilan. Incluso es necesario generar acciones para desalentar la proliferación de viviendas vacías en las grandes ciudades, las cuales muchas veces acentúan este efecto de aumento de precios por la poca disponibilidad de viviendas para alquilar.

El otro problema de la vivienda me parece a mí que tiene que ver con la relación conurbano bonaerense e interior del país, con grandes centros urbanos y comunidades más pequeñas. No hay forma de modificar el esquema de viviendas sin descentralizar las regiones y si no se logra que la gente pueda tener posibilidades en

sus lugares de origen. Eso tiene que ver principalmente con armar redes de servicios de salud y educación y cadenas productivas que generen nuevos empleos.

La migración en la década del 40 tenía características propias. Quien iba a los centros urbanos se movilizaba porque pasaba a ser un operario automotriz, pasaba a ser un trabajador de cuello azul, de mameluco, y eso le daba una identidad. Hoy sigue migrando casi la misma proporción al conurbano bonaerense, pero laboralmente muchas veces se insertan haciendo changas o teniendo empleo precario. Las variables que se toman en cuenta para esta decisión tienen que ver con estar cerca de una escuela, de una sala de primeros auxilios o cualquier otro servicio público. Redefinir un poco lo que hace a la concentración, generar planes de vivienda, pero sobre todo servicios de salud y educación, me parece un punto clave.

La falta de vivienda en la Argentina genera hacinamiento, genera que muchas personas estén en pocos metros cuadrados y compartan un solo dormitorio o un solo espacio físico. El hacinamiento es generador de múltiples conflictos. Primero, es expulsivo, ya que un pibe que se siente hacinado se va a la esquina, y allí aparecen múltiples amenazas, pero también es generador de muchas tensiones dentro del propio hogar. Así como también impide desarrollarse plenamente: si un chico no tiene lugar donde sentarse para hacer sus deberes, no los hace y cuando se los piden en la escuela comienza la desigualdad.

Cuando uno no tiene un pequeño espacio para desarrollarse por sí mismo, sobre todo en el período de la niñez y de la adolescencia, donde el lugar, el tener un propio espacio define la identidad de una persona, las dificultades por el hacinamiento serán muy grandes.

Ahí yo creo que hay que crear un mecanismo de créditos rápidos que tengan como fin la reforma o ampliación de núcleos húmedos como cocina, baño y habitaciones. Creo que hay que armar bloques de construcción comprobados, que hacer una pieza de cuatro por cuatro o ampliar una cocina cueste equis dinero, que

requiera tantos ladrillos, tantas bolsas de cemento y determinados metros de arena. A partir de allí, la entrega de créditos a sola firma para este fin. Hoy tenemos que resolver rápido el problema del hacinamiento, para que la gente tenga más lugares donde estar en su casa, más metros cuadrados.

A mí siempre me pareció que había distintas formas de abordar la problemática social, de encarar políticas sociales, de planificar políticas de Estado para cambiar la situación. Había tres enfoques distintos. El primero, vinculado a la década del 90, donde el objetivo pasaba por identificar grupos vulnerables (niños que no tienen cubiertas las necesidades básicas, las mamás que están en tal situación, comunidades aborígenes, etc.) y desde allí hacer programas específicos. El segundo enfoque tiene que ver con el desarrollo local-territorial, que es: no vamos a concentrarnos en los grupos que tienen problema, sino que vamos a desarrollar territorios. Esa fue mi entrada a la política social; yo entré con una crítica fuerte a la política focalizada partiendo de la base de que si se desarrollaba el barrio, crecían todos y mejorábamos todos.

El tercer enfoque es el enfoque de familia. Es una idea de construcción de modelos sobre la base de que en realidad un niño tiene un hermano mayor que lo va a socializando, construyéndose como modelo en donde la escuela, la familia y las referencias barriales son el esquema. Mi impresión es que en Argentina tenemos que hacer una fusión entre los dos últimos. No tienen alto impacto en general las políticas meramente focalizadas, excepto para algunas situaciones muy específicas, porque en realidad son muchos los que tienen problemas y no vamos a llegar de a uno con cada programa. Hay que hacer una articulación de los dos, y esa articulación de ambos tiene que ver con potenciar el territorio y potenciar en la familia sobre todo a los niños, y sobre todo los primeros años y a las mujeres.

Lo fundamental es animarnos a fortalecer a las familias para que se vayan transformando en las protagonistas del desarrollo humano y social y de la búsqueda colectiva de la movilidad social ascendente.



## CAPÍTULO 6

# SANCIONAR UNA LEY FEDERAL DE INTEGRACIÓN DE LOS JÓVENES: LOS JÓVENES SON EL FUTURO SOLO SI AHORA TIENEN PRESENTE

No es la intención de este libro abordar la cuestión conceptual de la juventud, sino más bien plantear desafíos y propuestas para pensar la integración de los jóvenes.

**Hoy la Argentina enfrenta uno de los desafíos más importantes que tiene como nación: el de pensar nuevos mecanismos para promover la integración social, educativa y laboral de los jóvenes.** Es que ellos, en especial los más vulnerables, desafiados o excluidos, fueron los más afectados por la crisis del empleo, y parecen ser el segmento más golpeado de una crisis del ciclo de vida en la organización social, especialmente cuando en un corto lapso deben enfrentar cambios importantes y tomar decisiones personales trascendentes que implican transiciones educativas, laborales, familiares y de vivienda. Cuándo y cómo se viven esos cambios es decisivo, no sólo para sus protagonistas sino para la sociedad en su conjunto.

Antes de comenzar a abordar esta cuestión, además de pensar nuevas políticas públicas, debemos promover condiciones para lograr que los jóvenes se sientan parte de un proyecto común y trascendente en el que compartan aspiraciones, objetivos y metas, y sean provistos con las herramientas, las condiciones y las oportu-

tunidades para su pleno desarrollo en virtud de sus cualidades y potencialidades. Aquí debemos poner el acento: **los jóvenes son el futuro solo en la medida que tengan presente.**

También es preciso resaltar que resulta clave quitarles lugar a quienes buscan aprovecharse de ellos y fortalecer el trabajo de los referentes legítimos: aquellos pares o adultos creíbles que sirven de modelos a seguir y que los ayudan a sostenerse en lo laboral o en la escuela. En relación con esto, así como es importante acompañar a los jóvenes para evitar la deserción escolar, es necesario recuperar la noción del trabajo como mecanismo de integración social, que no sólo genera un ingreso sino que suma legitimidad a quien lo percibe; que además de producir objetos, construye sujetos capaces de salir del aislamiento, tomar sus propias decisiones e influir en la realidad. **Recuperar el trabajo como articulador social requiere del esfuerzo conjunto del Estado, los sindicatos, el sector privado y la sociedad civil.**

Los jóvenes hoy en día no sólo sufren desigualdades de tipo social, económica y laboral, sino que además se encuentran muchas veces fuera de la toma de decisiones. Se habla mucho de ellos, pero se les permite decidir poco. **Las políticas públicas no son en general participativas y quedan limitadas a los funcionarios públicos.** Por ejemplo, hoy en la práctica funcionan muy pocos consejos municipales de Juventud. Aunque en algunas provincias los mismos funcionan muy bien. Esa es una primera tarea que tenemos como adultos: **el generar y promover más y mejores mecanismos de participación e inclusión de los jóvenes en la toma de decisiones de nuevas políticas públicas.**

Hace muchos años que trabajo el tema de las juventudes y siempre consideré que es uno de los temas que debemos abordar prioritariamente, pensándolo no sólo para hacer cumplir sus derechos, sino como una inversión ética y estratégica de acá a veinte años. Actualmente, podemos decir que en nuestro país hay 1.500.000 de jóvenes que no estudian ni trabajan. Estos son principalmente chicos que, por diversas cuestiones, han sufrido desafilaciones del ámbito educativo, social y laboral, y que en plena edad de desa-

rrollo no logran sostener una actividad fija, o que entran y salen del trabajo y de la escuela con mucha frecuencia, es decir, que no logran continuidad con estas actividades.

La atención específica y adecuada destinada a ellos es una deuda pendiente en la mayoría de los países del mundo, sobre todo en los más pobres y con mayores índices de desigualdad. Cómo hacer para que aquellos que están fuera del sistema puedan revertir su realidad actual y construir mejores futuros representa un gran reto técnico y político.

Son varios los desafíos que tenemos en este tema. Uno de ellos lo abordamos más detenidamente en otro de los capítulos y tiene que ver **con reconstruir la conexión entre la formación, la escuela y el ingreso al trabajo**. También en otro capítulo ya profundicé sobre el empleo de los jóvenes.

Otra de las cuestiones que considero importante tiene que ver con la fuerte **estigmatización** que los jóvenes sufren. **La grieta social en muchos casos es una grieta de la discriminación de los jóvenes**.

Para planificar políticas públicas vinculadas a jóvenes es necesario tener una mirada integral que evite reduccionismos cómodos. **En la Argentina que viene debemos pasar de la discriminación a la integración de los jóvenes**. Suponer que los chicos de los sectores pobres son los que cometen más delitos no se corresponde con ningún dato de la realidad, sino con una sensación construida en gran parte por la infinita reproducción mediática de algunos casos muy dolorosos protagonizados por jóvenes. Es por ello la imperiosa necesidad de instalar un sistema de justicia especialmente diseñado, que reconozca y amplíe las garantías del debido proceso y estipule las medidas y sanciones adecuadas para los jóvenes, promocionando su reintegración social y asumiendo una función constructiva en la sociedad. Avanzar en la construcción de centros o institutos, con escuelas, capacitación laboral, con máquinas y herramientas que puedan llevarse para trabajar luego, permitirá que la reinserción deje de ser una palabra vacía.

**Hoy no podemos hacer programas piloto en este tema, sino aplicar políticas masivas, integrales y para todos.** No sirven los programas aislados porque es un problema de mayorías que se resuelve con planes de gran escala, con una política en la que estén involucrados todos los sectores de la población, bajo el liderazgo del Estado nacional. Para acompañar a los y las jóvenes, es necesaria la generación de un **gran acuerdo social y la creación de un plan masivo centrado en la inclusión de los jóvenes** que contenga, además de aquello que ya existe (programas de becas y apoyo económico para los jóvenes), una red de tutores creíbles para los jóvenes. Se trata de potenciar una red que en muchos casos ya funciona a través de las organizaciones sociales, las Iglesias, los clubes de barrio, etc.

## **ALGUNOS TEMAS PENDIENTES**

### **PARA PENSAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES**

#### **La situación de pobreza estructural complica todo**

No podemos eludir que la situación de pobreza dificulta la adquisición de los conocimientos formales y las competencias prácticas fundamentales que irán formando las condiciones de empleabilidad de los sujetos y sus posibilidades de inserción en un mercado laboral cada vez más exigente, que torna obsoletos muchos de los conocimientos y competencias que en el pasado garantizaban un empleo.<sup>24</sup> La pobreza no sólo restringe las posibilidades de acceder a una educación de calidad (cada vez más alejada del ámbito público), sino que, además, afecta el rendimiento<sup>25</sup> e influye en los niveles de deserción escolar. De esta manera, la falta de incentivos produce que muchos niños y jóvenes se vean obligados, por sus

24 Como estamos en una situación que no es de pleno empleo, generalmente los requisitos exigidos por los empleadores superan ampliamente los conocimientos/competencias que el desempeño del puesto requiere.

25 La insuficiencia alimentaria y la falta de contención familiar (ya sea por desarticulación del núcleo familiar como por incapacidad real de los adultos de asistirlos) influye negativamente en el desempeño escolar de niños y jóvenes.

necesidades, a abandonar los estudios para insertarse tempranamente en el mercado laboral.

## **Jóvenes que no estudian ni trabajan: uno de los principales desafíos de las políticas sociales**

El fenómeno de exclusión social en jóvenes está relacionado con los altos niveles de pobreza, el desigual acceso a los bienes y servicios a los que hicimos referencia. Pero esta cuestión no debe limitarse solamente a la variable trabajo y educación. No se trata solamente de estar efectivamente afuera de los mercados y entramados sociales, sino de tener la sensación de estar al margen de ellos de manera involuntaria y experimentar la certidumbre de que no hay destino, que no hay esperanza.

Los jóvenes argentinos no tienen problemas para realizar la tarea en sí misma, sino para poder seguir la rutina del trabajo. El problema no es entender cómo hacer la tarea, sino poder sostener el ritmo e ir a trabajar todos los días ocho horas. Esto es así por varias razones; entre ellas, que muchos no han visto trabajar ni a sus padres ni a sus abuelos o los han visto trabajar en condiciones informales e injustas. Muchos jóvenes sienten que ese esfuerzo no vale, tienen baja autoestima, están desmotivados o discriminados en su propio barrio.

Como mencioné en otro de los apartados, la misma situación se traslada al sistema educativo, en donde el gran desafío es sostenerse, mantener el ritmo, no caerse. Desde mi punto de vista, considero que es necesario encarar una reforma integral que revise los objetivos de la escuela secundaria y del nivel terciario y los ponga en línea con los sectores productivos y los intereses que tienen jóvenes, que se adaptan mucho más rápido a la actual dinámica de nuestras sociedades. Esta situación hace que la abulia y la sensación de desenganche con la escuela suceda tanto en los jóvenes pobres como en los de clase media.

Si pensamos en términos de alcance, la Ley de Educación sancionada en 2006 permitió ampliar el piso de ciudadanía definiendo

do la obligatoriedad de la escuela secundaria, pero también, en muchos casos, siguió manteniendo una matriz expulsiva. Hoy el problema son los índices de deserción. Los jóvenes sienten que hay una distancia grande entre lo que aprenden en las escuelas y el mundo del trabajo o la vida cotidiana.

### **Distribución de los jóvenes según máximo nivel educativo alcanzado. Año 2010**

<b>Máximo nivel educativo alcanzado al año 2010</b>		
	Cantidad	Porcentaje del Total
Inicial	2.683	0,03 %
Primaria	1.432.345	18,32%
EGB	348.981	4,46%
Secundario	2.970.172	38,00%
Polimodal	758.689	9,71%
Superior no universitario	750.196	9,60%
Universitario	1.469.781	18,80%
Post universitario	33.264	0,43%
Educación especial	50.708	0,65%
<b>Total jóvenes 18 a 29 años</b>	<b>7.816.819</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Censo 2010, INDEC.

En este contexto, **muchos de estos jóvenes encuentran dificultades diarias para transitar su paso a la adultez y mejorar su condición social y económica.** La dificultad para finalizar los estudios y su posterior inserción laboral, sumada a otras de tipo estructural como la adquisición de una vivienda, ponen trabas aún más pesadas. Todo esto deriva en situaciones que van desde la postergación del derecho a formar una familia, la constitución de hogares que no logran independizarse de los padres, y hasta familias enteras hacinadas en viviendas precarias (villas, asentamientos, etc.), transitorias (hoteles, pensiones, inquilinatos y hogares) o directamente en situación de calle, con escasas o nulas respuestas por parte del Estado.

Por diferentes cuestiones que fuimos presentando, queda claro que los jóvenes son uno de los grupos que tienen mayores dificultades para ingresar al mercado laboral o incluso sostenerse en él. Distintas son las perspectivas en cuanto al número certero de jóvenes que no estudian ni trabajan en nuestro país: *“Dentro de este grupo heterogéneo hay jóvenes que dedican su tiempo a tareas del hogar o cuidados de otros miembros del hogar, y que si bien no participan del mercado de trabajo y se encuentran fuera del sistema educativo, dan un uso productivo a su tiempo (...) también un porcentaje no menor debe dedicarse al cuidado de sus hijos...”*<sup>26</sup> Claramente, esto nos hace reflexionar sobre las distintas variables que tenemos que tener en cuenta al pensar políticas de inclusión de jóvenes en el mercado laboral. Evaluar también el apoyo que necesitan estos jóvenes para destinar al tiempo de cuidado o a tareas domésticas es otra visión que tenemos que incluir en el diseño de políticas.

## **Las vulnerabilidades y las oportunidades laborales de los jóvenes**

**La nueva cuestión laboral de nuestro tiempo se caracteriza por la crisis del empleo de los jóvenes**, que limita su plena integración, desarrollo humano integral y movilidad social ascendente. **El acceso al primer empleo de los jóvenes, que desde años vengo promoviendo,<sup>27</sup> no debería quedar limitado a una sola ley, sino que implica un paquete de políticas públicas sociales, educativas y económicas y nuevas herramientas de gestión, por ejemplo, el acompañamiento y el asesoramiento de una red de tutores del primer empleo joven.**

26 OIT, *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*, Fabio Bertranou y Luis Casanova, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT, 2015, pág. 32.

27 Desde la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR) venimos realizando desde el año 2012 la campaña “*Prioridad Joven*” con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

**Quiero dejar bien claro que nuestra propuesta de primer empleo joven tiene el objetivo de que cada joven acceda a un trabajo de calidad con todos los beneficios del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Los programas de primer empleo joven en ningún caso pueden ser la puerta de entrada a la flexibilización laboral o al trabajo precarizado.**

Es inviabile el objetivo de erradicar la pobreza sin un masivo, decidido y decisivo compromiso del Estado, del sector privado y de la sociedad civil para lograr la plena integración educativa y laboral de los jóvenes como una prioridad nacional y una política de Estado. Una efectiva e innovadora inversión estratégica en la integración laboral de los jóvenes es una inversión ética e inteligente porque, entre otras cuestiones, facilitará la generación de una virtuosa cadena de efectos, contribuyendo a frenar los círculos de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Pensemos que es muy probable que el hijo de un joven de 20 años cuyos padres y abuelos han tenido problemas laborales sea parte de una cuarta generación de exclusión social. Como más adelante voy a profundizar, **los jóvenes son el futuro solo si ahora tienen un presente con mayores oportunidades de integración educativa y laboral y de movilidad social ascendente.**

En este sentido, al referirse a la actual crisis del empleo juvenil, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que ***“existe una necesidad urgente de revertir la tendencia actual. Si no se adoptan medidas inmediatas y enérgicas, la comunidad mundial se enfrentará al triste legado de una generación perdida. Invertir en los jóvenes es invertir en el presente y en el futuro de nuestras sociedades (...) El compromiso político y los enfoques innovadores son indispensables para mejorar la situación”***.<sup>28</sup>

Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sostenido que ***“se detecta una importante preocupación por las tasas de desempleo que, si bien afectan***

<sup>28</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, *La crisis del empleo juvenil, un llamado a la acción*, 2012.

***a toda la sociedad, golpean especialmente a los jóvenes. En algunos casos, los jóvenes son parte de una tercera generación de desocupados, lo que debilita la transmisión inter-generacional de la ‘cultura del trabajo’ y afecta sus expectativas y percepciones”.***<sup>29</sup>

Contribuir a revertir la crisis del empleo juvenil es una Meta de Desarrollo del Milenio fijada por la Organización de Naciones Unidas (ONU), siendo una prioridad lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. Asimismo, **este objetivo debería ser central en un núcleo de prioridades éticas y estratégicas a consensuar en la Argentina de la década 2016-2026.**

**Creo en el diseño y en la implementación de políticas públicas participativas, que se diseñan e implementan con la participación de la gente, escuchando, dialogando y aprendiendo.** En este mismo sentido, en la investigación **“Educación+Trabajo”**<sup>30</sup> realizamos, junto a nuestro equipo de la **Red de Prioridades Argentinas (Red PAR)** y la cooperación de la **Fundación Konrad Adenauer (KAS)**, la **“Consulta Joven”** a jóvenes del Gran Buenos Aires, con el objetivo de consultarlos para diseñar y promover el derecho al primer empleo joven y otras propuestas de integración de los jóvenes.

En esta consulta, junto al encuentro y al diálogo con los jóvenes, detectamos que las principales problemáticas que señalan los mismos que los afectan se vinculan al desempleo y al trabajo informal, mal pago y de mala calidad. El acceso a este tipo de trabajos informales y precarios es una de las causas de la alta tasa de deserción de la escuela secundaria. Una de las grandes problemáticas que hoy se observan tiene que ver con que muchos jóvenes abandonan el sistema educativo por la necesidad de trabajar para

29 Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano: informe sobre desarrollo humano para Mercosur*, 1a ed., PNUD, pág. 277, 2009.

30 Arroyo, Daniel, *“Juventud, educación y trabajo”*. Informe de la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR) realizado con la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2015.

acceder a un ingreso mínimo para su subsistencia y para contribuir con los ingresos familiares.

En la “*Consulta Joven*”, el nivel educativo alcanzado por los jóvenes que participaron de esta muestra está caracterizado principalmente por jóvenes que no finalizaron el nivel secundario (47%), seguido de un 33% de quienes sí lo completaron. Por su parte, un 14% declaró haber alcanzado el ciclo terciario/universitario incompleto, mientras que solo un 4% logró finalizarlo.

**En aquella investigación nos interesó centrarnos en analizar las problemáticas que los jóvenes viven a diario y sobre las cuales tienen dificultades para superar y también sobre sus intereses y potencialidades.** Como señalé anteriormente, las problemáticas laborales son la principal preocupación de este sector. Los jóvenes encuestados manifestaron tanto la dificultad para encontrar empleo como también el empleo de mala calidad o las malas condiciones de trabajo, como las principales dificultades por las que deben atravesar. Por ejemplo, señalaron que ***“es así, es un problema conseguir trabajo. Muchos queremos trabajar, pero no te dan chances porque no tenemos experiencia, o no estamos en la universidad”***. También señalaron que ***“trabajos hay, pero casi no hay trabajos bien pagos, todos te explotan y no te pagan casi nada, o tenés que estar acomodado para que te paguen bien o tener un buen trabajo”***.

Asimismo, en la “*Consulta Joven*”, al observar la condición de ocupación de los jóvenes encuestados, notamos que el 70% declara encontrarse trabajando en la actualidad, en tanto un 25% declara no estar trabajando, mientras que un 5% no respondió. Sobre quienes trabajan, el 44,2% de los jóvenes encuestados trabaja en distintas modalidades de changas informales (distribución en motos tipo delivery, venta ambulante o en comercios, ayudante de construcción o de talleres textiles, entre otras). En tanto un 20,1% desconoce la duración de su trabajo al realizar changas precarias y periódicas del “*día a día*”, situación que aumenta la precariedad y la incertidumbre laboral. Y un 18% de los jóvenes encuestados señaló que se encuentra en una relación laboral de empleo formal permanente o temporario.

En cuanto a la percepción acerca de posibilidades de insertarse laboralmente, los jóvenes identificaron en relación de dependencia en empresas en primer lugar (27%); la posibilidad de insertarse en relación de dependencia en comercios (21%); un 17% señaló en actividades solidarias, culturales, deportivas, recreativas y turísticas; el 12% percibe como posibilidad insertarse como trabajador informal (changas, cuentapropistas); un 9% como profesional independiente; un 8% de los jóvenes consultados se percibe con posibilidades de insertarse en el Estado y un 6%, en cuidado de personas.

**Sobre las principales dificultades para acceder a un empleo, la principal dificultad que los entrevistados encuentran es la falta de experiencia (73%),** seguida por el hecho de no cumplir los requisitos (15%), luego la condición de madre/padre (10%) y, en menor medida, el 2%, por el lugar de residencia.

Asimismo, **nos interesó indagar sobre el acceso o participación en talleres o capacitaciones de formación laboral realizados en el último año. El 65% respondió negativamente, es decir, que no había realizado ninguna capacitación.** Ello refleja que junto a los jóvenes que no acceden al trabajo ni al estudio **va surgiendo parte de una nueva generación sin formación laboral.** En tanto un 21% de quienes participaron de la consulta señaló haber realizado alguna formación específica. Al consultar los motivos por los cuales no realizaron capacitaciones, encontramos los siguientes en orden de aparición: 1) falta de oferta donde residen; 2) no tener tiempo disponible; 3) no poder afrontar su pago.

Quienes esgrimieron sus motivos para realizar capacitaciones lo indicaron de la siguiente manera: 1) conseguir un trabajo; 2) comenzar un emprendimiento; 3) mejorar empleo, especializarse, actualizar sus conocimientos; 4) cambiar de trabajo y aumentar los ingresos.

En relación con la consulta acerca de la percepción que tienen los jóvenes sobre si la educación los formó para luego conseguir un trabajo, el 54% respondió afirmativamente, en tanto un 38% dijo que no y un 8% no dio respuesta. Entre quienes respondieron

negativamente, explicitaron que la educación recibida no les dio ningún contenido, ni los capacitó en nada específico; no se enfoca en lo laboral; no prepara para las exigencias de las empresas; no da herramientas; en tanto que otras respuestas giraron en torno a no haber podido terminar el ciclo educativo.

**En cuanto a la participación de los jóvenes consultados en actividades previas de acceso al primer empleo, el 52% respondió no haber participado en ninguna actividad**, en tanto que un 14% respondió haber participado de orientación vocacional, 13% en charlas sobre emprendimientos sociales, 9% en charlas informativas en empresas y 7% de charlas informativas en universidades. La opción inscripción en bolsas de trabajo resultó ínfima, solo un 5%, dato que también nos conduce a repensar las estrategias y las estructuras públicas vinculadas al acceso al empleo.

Consultados los jóvenes sobre qué debería hacer la educación secundaria para ayudar en el acceso al primer empleo, encontramos un 40% que demanda hacer pasantías en empresas, seguido con un 22% que solicita vincularse con el nivel terciario/universidad; luego señalaron la necesidad de aprender a hacer CV y comportarse en entrevistas laborales (21%) y la formación en oficios (17%).

Acerca de su creencia con respecto a si los contenidos que brinda la educación sirven para insertarse laboralmente, encontramos perspectivas diferentes y complementarias: en tanto unos dicen que terminar el ciclo educativo secundario no sirve, hay quienes reafirman la necesidad de la culminación del ciclo por el valor de la certificación educativa (título). Otros refieren que se requiere una carrera universitaria, mientras que otro grupo da por sentado que el saber otorga más alternativas por la formación y la educación. Un último sector menciona que los contenidos educativos no otorgan experiencia –que es uno de los requisitos por los que fracasan en la búsqueda de empleo– y otros indican que los contenidos ayudan a encontrar la vocación.

**Con relación a la necesidad de contar con una nueva materia específica de “Educación para el Trabajo” en la escue-**

**la secundaria, el 81% respondió afirmativamente en tanto que solo el 9% se opuso. Es un dato relevante que deseo resaltar porque refleja las ganas de progresar y de estudiar los temas que de verdad les interesan porque les sirven a los jóvenes para su vida concreta y cotidiana.** Entre los contenidos identificados por los jóvenes para una materia así, encontramos que el 25% señaló que debería ayudarlo a descubrir la vocación laboral; seguido por quienes dijeron requerir formación en oficios (22%); luego, para ayudar a formar un emprendimiento social (15%); un 14%, para recibir información sobre la realidad laboral, la confección de CV y comportamiento en una entrevista laboral; el 10% procuraría articular la educación con pasantías en empresas; el 8% requiere que facilite la articulación con la universidad y el 6%, la enseñanza para utilizar las netbooks en búsqueda y la formación laboral.

Con relación a la preferencia de establecimiento/institución donde desarrollar una pasantía, el 40% indicó las instituciones públicas municipales, seguidas por las empresas privadas con el 31% y un 24% en los organismos estatales de nivel nacional (ministerios, etc.). Un 5% refirió preferir hacer una pasantía en una organización no gubernamental.

**Al preguntarles a los jóvenes acerca del acompañamiento de un/a tutor/a para conseguir el primer empleo, un 76% respondió afirmativamente y un 24% señaló su negativa por cuestiones de confianza en sí mismos.** Quienes estuvieron de acuerdo con el acompañamiento de las/os tutores/as de primer empleo joven, un 22% señaló la necesidad de recibir asesoramiento para descubrir la vocación laboral, seguido por el asesoramiento en formación laboral (18%), la información sobre ofertas laborales (13%) y el asesoramiento para terminar la escuela secundaria (12%). En tanto el 11% no respondió a la consulta.

En relación con el parecer de los jóvenes sobre las acciones que debería iniciar el Estado para promover el primer empleo joven, éstos consideraron en primer lugar que se deberían fortalecer los programas de formación laboral (21%); seguido por el otor-

gamiento de becas para el estudio universitario (18%); la baja de impuestos y beneficios a empresas que contraten jóvenes (16%); la creación de un programa donde se pueda elegir estudiar y trabajar el último año (13%); la creación de un programa donde los jóvenes trabajen en nuevas tecnologías (10%); el armar una red de tutores para que acompañen a cada joven (8%); crear un programa de construcción de viviendas a cargo de los jóvenes (6%); crear un programa donde los jóvenes realicen actividades solidarias (5%); crear un programa masivo de microcrédito para el primer emprendimiento (3%).

Con relación a la **consulta sobre el primer emprendimiento joven**, al preguntarles a los jóvenes si se animarían a realizar algún emprendimiento propio como forma de trabajar, hubo diversas reacciones. Las motivaciones de quienes lo harían tienen que ver con: autoconfianza, capacidad para desarrollarlo así como el sentido de poder desempeñarse, necesidad de ayudar a su familia y progresar, ayudar a otras personas y dar trabajo, razones vocacionales (tener alguna habilidad propia), razones económicas para generar ingresos propios y porque no encuentran otra opción.

En sentido contrario, en un alto porcentaje indicaron la falta de capacitación y carencia de ideas, la falta de autoestima (ánimo, vergüenza y miedo al fracaso), así como la falta de dinero para iniciarlo. La mayoría (51%) indicó como problema para crear un emprendimiento propio la falta de dinero; la falta de ideas (16%); la falta de espacio para el emprendimiento (13%); la falta de formación (8%); la falta de información (3%); y un 1% que identifica no poder acceder a créditos. Un 8% de la población no dio respuesta alguna. Como podemos observar, **las cuestiones económicas, y no la falta de ideas, son el principal obstáculo que tienen los jóvenes si quieren llevar adelante su propio emprendimiento.**

En cuanto al tipo de emprendimiento que les gustaría realizar a estos jóvenes, encontramos las siguientes respuestas: un 34% refiere que elegiría un emprendimiento de venta de productos, en tanto que el 14% haría un emprendimiento productivo; el 10% lo

haría vinculado a nuevas tecnologías así como, en igual proporción, quienes desarrollarían un emprendimiento cultural, deportivo y recreativo; un 8% lo haría de mantenimiento (construcción, pintura, etc.); el 7% desarrollaría el cuidado de personas y un 2% realizaría otro tipo de emprendimientos (por ejemplo, servicios de gestoría). Un 15% de los jóvenes consultados no dio respuesta.

**Con relación a las formas de acceso al trabajo actual, el 72% de los jóvenes señaló que lo hicieron por vínculos familiares o por amigos**, seguido por aquellos que declararon acceder por la búsqueda personal (22%) y en idénticas proporciones (3%), quienes lo hicieron a través de una pasantía y de una agencia laboral pública. **Claramente, este dato refleja la importancia que tienen las redes y los lazos familiares y sociales con los que cuenta cada persona al momento de conseguir un empleo. Ello nos conduce a repensar las estrategias y las estructuras públicas vinculadas al abordaje de la oferta y la demanda laboral y a fortalecer a las familias, que en muchos casos son un puente para el acceso al trabajo de sus hijos.**

Entre quienes perciben ingresos monetarios por su labor, puede observarse que un 20% percibe ingresos entre \$0 y \$3.000 mensuales; un 42% refiere obtener como ingreso entre \$3.001 y \$6.000 mensualmente (quienes se encuentran cerca de la franja del salario mínimo, vital y móvil). Un 29% obtiene ingresos superiores a \$6.001 (quienes superan el salario mínimo, vital y móvil). Finalmente, hay un porcentaje del 9% que declaró tener como ingresos mensuales más de \$9.001.

Asimismo, en la “*Consulta Joven*” también **podimos detectar que la discriminación social que sufren los jóvenes es una de las causas de sus dificultades de integración laboral.** Debemos tomar mayor conciencia de la fuerte exclusión que sufren sobre todo los estratos populares en la búsqueda para acceder a un empleo. En la consulta acerca de si fue víctima de discriminación al buscar trabajo, el 72% no dio respuesta alguna, en tanto el 9% identificó como motivo la procedencia social/aspecto físico en igual porcentaje que por cuestión de género. Un 5% indicó que

por ser madre/padre, un 3% lo asoció al lugar de residencia y un 2% a la nacionalidad. Claramente este tipo de acciones impacta directamente cercenando las posibilidades de que muchos jóvenes ingresen a un empleo estable y generan verdaderos círculos de desmotivación y desesperanza.

Estas problemáticas ocasionan a los jóvenes **precariedades múltiples**, no solo privaciones materiales por déficit de ingresos, sino también dificultades interiores subjetivas que limitan el desarrollo de sus capacidades y se relacionan con un escaso sentido de la vida; limitaciones de la pertenencia y la integración social que brinda el trabajo de calidad; déficit en su salud física y mental, como por ejemplo adicciones; falta de motivaciones para progresar; limitada capacidad de asociación y de emprendimiento; no poder planificar el futuro; sentirse discriminados, entre otras privaciones que afectan el derecho a su desarrollo humano integral.

**Estos datos de la “Consulta Joven” son interesantes para el diseño de nuevas políticas públicas diseñadas con la consulta y la participación de los jóvenes como protagonistas y no como meros espectadores de las estrategias para su integración social y laboral.**

En la consulta pudimos ir detectando, **que no solo hay jóvenes que no acceden al estudio y al trabajo, sino que también hay jóvenes sin experiencia y sin formación laboral.** Va surgiendo así parte de una generación sin formación laboral para enfrentar los desafíos y las oportunidades del mercado de trabajo del siglo 21, por eso pienso que **es urgente diseñar e implementar un seguro gratuito de formación laboral** como nueva política pública y nuevo derecho que se garantice de acuerdo con las realidades locales y regionales donde viven los jóvenes.

Para los jóvenes de los sectores pobres y vulnerables, cobrar un ingreso que ni siquiera alcanza el salario mínimo, vital y móvil se convierte en un círculo perverso de reproducción de la pobreza. Ingresan tempranamente al mercado laboral debido a la necesidad de ayudar monetariamente en sus casas, generando un abandono precoz del sistema educativo que impacta directamente en me-

nores credenciales educativas. El déficit educativo a su vez repercute en estar limitados a empleos –muchas veces informales– con peores remuneraciones, fortaleciendo así la dificultad para construir una trayectoria laboral que les permita un ascenso social. Y para peor, **muchos trabajos que realizan los jóvenes no son siquiera valorados como experiencia laboral previa para el acceso a empleos formales.**

Más allá de las diversas problemáticas que hemos visto señalan los jóvenes, **un dato positivo es que el 83% de los jóvenes refirió encontrarse buscando trabajo en la actualidad, independientemente de su condición de ocupación.** Un 12% respondió no encontrarse en búsqueda de trabajo y un 5% no dio respuesta alguna. **Asimismo, es un dato positivo que el 81% de los jóvenes consultados señaló la necesidad de que “Educación para el Trabajo” se transforme en una nueva materia específica en el ciclo educativo secundario y que un 76% de los mismos aceptaría el acompañamiento de un tutor para ayudarlos en la continuidad o vuelta a la escuela secundaria o en la participación de cursos de formación laboral.**

En este contexto, **comparto el enfoque multidimensional que propone la Organización Internacional del Trabajo para la integración de los jóvenes,** considerando que *“no existe ninguna solución universal. Es necesario adoptar un enfoque multidimensional con medidas para impulsar un crecimiento favorable al empleo y la creación de trabajo decente mediante políticas macroeconómicas, empleabilidad, políticas de mercado de trabajo, iniciativa empresarial juvenil y derechos de los jóvenes”*.<sup>31</sup>

**Los enfoques multidimensionales para abordar la crisis del empleo juvenil deben ser innovadores, integrales, intersectoriales e interdisciplinarios.** Las cuestiones sanitarias, sociales, económicas, educativas y laborales que afectan a los jóvenes se encuentran interrelacionadas y deben ser abordadas en forma com-

31 OIT, *La crisis del empleo juvenil: un llamado de atención*. Resolución y conclusiones de la 101ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 2012, pág. 4.

plementaria y multidimensional. Junto a las políticas macroeconómicas de generación de empleos de calidad, contribuir a revertir la crisis del empleo juvenil implica, entre otras cuestiones complementarias, crear una gran red de tutores de acompañamiento de los jóvenes; contribuir a una transformación de la educación secundaria que vincule la educación con el trabajo y con la capacidad emprendedora de los estudiantes; implementar un seguro gratuito de formación laboral; promover nuevas políticas públicas socioeducativas y sociolaborales destinadas a los jóvenes; desarrollar una nueva gestión del conocimiento sobre la oferta y la demanda laboral y una correlativa formación vinculada a las mismas; facilitar el diálogo social intersectorial y repensar las nuevas formas de trabajo del siglo 21, que consideramos deberían estar más relacionadas con el desarrollo local y regional de las zonas donde viven los jóvenes.

Considero que **un nuevo enfoque de las políticas públicas debería relacionar creativamente la educación secundaria, terciaria y universitaria con objetivos de desarrollo de los jóvenes como el acceso al primer empleo, al primer emprendimiento y a su progreso educativo y profesional.** Los mencionados objetivos de desarrollo de los jóvenes conforman ejes centrales para su movilidad social ascendente y para el despliegue de sus capacidades de asociación, emprendimiento, creatividad e innovación.

## **BASES PARA PENSAR LA INTEGRACIÓN DE LOS JÓVENES**

La plena integración social, educativa y laboral de los jóvenes es uno de los desafíos más importantes que tenemos en materia social y debe ser la prioridad en donde debemos enfocar todos los esfuerzos para ir reduciendo con decisión la grieta de la desigualdad social. A partir de esto, considero que **debemos avanzar en políticas sociales de segunda generación que tengan, entre otros, los siguientes ejes.**

**Fondo Federal de Inclusión Joven.** Es necesario crear un fondo significativo con recursos estatales, así como también apor-

tes del sector privado para concentrar allí el financiamiento de proyectos, tanto para poner en marcha actividades productivas, culturales y de servicios como educativas y de apoyo a organizaciones sociales que trabajen con jóvenes. Se trata de contar con recursos económicos en escala para atender al grupo social más crítico. Esto no sólo implica la posibilidad de tener presupuesto específico para programas vinculados a juventud, sino sobre todo establecer dentro del presupuesto general de cada año un porcentaje específico del PBI destinado a estas acciones.

Este **Fondo Federal** principalmente servirá para el diseño e implementación de los siguientes programas:

**Derecho al primer empleo.** Una política central para lo laboral es promover el derecho al primer empleo joven a través de exenciones impositivas a las actividades productivas que incorporen masivamente a jóvenes. Debería ser considerado un derecho y actuar como una política laboral permanente de estímulo fiscal a las empresas que contraten formalmente a jóvenes. Básicamente tiene que ver con reducciones impositivas para aquellas empresas que contraten y den continuidad laboral a jóvenes de entre 18 y 30 años. Se trata de un esquema que se enmarca en la idea de que hoy los jóvenes no entran masivamente en el mercado de trabajo y que hay que generar políticas que fuercen esta situación. Hoy el crecimiento económico no es suficiente para crear crecimiento ocupacional. El mercado de trabajo ha cambiado y tiene que cambiar el sistema de políticas públicas, que todavía no se han adecuado a los nuevos desafíos. Esto significa generar nuevos y mejores consensos interinstitucionales que permitan dar respuesta a viejas y nuevas problemáticas y reducir desventajas.

Pienso en un masivo plan integral para los jóvenes, un plan federal que tenga como objetivo generar condiciones para la integración laboral de los jóvenes. En este sentido, creo que invertir en esta prioridad supone planificar políticas públicas estratégicas a 20 años.

**Red de Tutores de Integración Joven.** Muchas veces observamos el problema de dónde ir a buscar a los jóvenes, porque ya

no están en la sociedad de fomento, el club de barrio o la escuela, sino que están en los “**no lugares**”. Un problema que, en parte, se resuelve yendo a buscarlos donde estén pero, fundamentalmente, se resuelve con algo que ellos exigen a los adultos y al Estado: que se haga más y se diga menos, un llamado para los que diseñamos políticas.

Es que el hecho de que los jóvenes se encuentren en esos “*no lugares*” hace que generen un circuito diferente, donde la mayoría no los ve y se vuelven invisibles para la agenda pública y los medios de comunicación, excepto cuando algún problema en algún barrio atrae su atención.

En este camino, es clave ir a buscarlos donde están y generar una **red de tutores**, no tanto por instituciones sino por algunas personas específicas, alguna maestra que tiene buena llegada, un referente vecinal o religioso, un 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 tarea del tutor es acompañar, no sólo “contener”, sino apuntar a crear espacios en donde puedan recibir capacitación y entrenamiento en función de su perfil y sus preferencias.

Estos ámbitos suelen ser muy importantes, porque no sólo implican una futura inserción laboral, sino también la adquisición de habilidades y competencias, hábitos y disciplinas que conforman el trabajo a través de diferentes unidades de producción, como empresas del sector privado pero también de la economía social, como es el caso de las microempresas, los emprendimientos asociativos, etc. En términos generales, el objetivo es la inserción a partir de políticas integrales hacia los jóvenes en donde estos programas puedan tener un acompañamiento a partir de la figura del tutor.

**Primer Emprendimiento Joven.** La mayor parte de los jóvenes no accede al crédito bancario por falta de garantías y de ingresos suficientes, por no tener casa o no tener auto, o cualquier otro respaldo. La masificación de los sistemas de crédito con montos

pequeños apuntaría a favorecer la vocación emprendedora, potenciar el desarrollo de innovaciones productivas y tecnológicas y también generar líneas para arreglo y mejora de viviendas. El desafío es llegar con tasas de interés subsidiadas para jóvenes que tengan buenos proyectos, apostar a la calidad de sus ideas y a proyectos que sean sustentables. Sólo será posible la prioridad en los jóvenes cuando quede claro que tienen financiamiento accesible para mejorar su presente y construir su propio futuro.

**Fortalecimiento de familias jóvenes.** Como mencionamos anteriormente, otra de las problemáticas que los jóvenes tienen está relacionada con las dificultades para formar una familia. Junto a lo anterior, de poder insertarse laboralmente, existe otro gran freno que tiene que ver con el acceso a la vivienda propia. Actualmente, entre quienes no pueden hacerlo, se va formando una sociedad de inquilinos, familias que por la ausencia de políticas hipotecarias deben pagar cuantiosas sumas mes a mes y estar sujetas muchas veces a abusos de gastos y adelantos por un alquiler.

Por esta razón, otro de los ejes en los que creo que tenemos que avanzar es un programa de acceso a la primera vivienda. Pienso principalmente en una gran política de crédito hipotecario destinado a todas aquellas personas que necesitan acceder a una vivienda o terreno. Ha sido un puntapié importante la implementación del Plan PRO.CRE.AR, pero es momento para pasar un programa federal masivo, con el acompañamiento del Estado y los bancos públicos y privados, promoviendo propuestas de ahorro común. Asimismo, como ya he señalado, pienso que debemos pensar un nuevo sistema para ayudar a las familias al pago de los alquileres, por ejemplo, por medio de deducciones impositivas y de subsidios ante situaciones de alta vulnerabilidad social.

**Escuelas de oficios locales.** Facilitar la inserción laboral de los jóvenes supone trabajar paralelamente los problemas de oferta y de demanda de mano de obra, que en su conjunto moldean el desempleo juvenil y el trabajo precario. La conformación de escuelas de capacitación o de oficios puede ser una alternativa muy importante para la inserción social de muchos jóvenes en la eco-

nomía social, ya que se trata de una formación dinámica, flexible y vinculada a la producción local.

**Generación de empleos de proximidad.** En el contexto actual hay innumerables posibilidades de nuevos empleos en localidades con gran utilidad fuera del tradicional denominado “*trabajo productivo*”. Esto implica la posibilidad de inclusión de muchos jóvenes en actividades deportivas, recreativas, culturales y comunitarias. Esta nueva inserción en nuevos trabajos puede traer buenos resultados en regiones donde hay gran cantidad de jóvenes excluidos de la educación formal y del mercado laboral y donde no es tan fácil realizar actividades productivas tradicionales.

La idea de que los jóvenes son el futuro es un buen concepto en la medida en que potenciamos lo que existe y demos un salto hoy. Encarar acciones que realmente tengan impacto sobre la vida cotidiana, aumenten la autoestima, la vocación emprendedora y recuperen el sentido del esfuerzo y la búsqueda del progreso personal y familiar. La Argentina del futuro empieza ahora, invertir en los jóvenes es invertir en desarrollo.

## **CAPÍTULO 7**

# CONTRIBUIR A LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA: HACIA UN NUEVO PLAN INTEGRAL QUE GARANTICE INCLUSIÓN Y EDUCACIÓN DE CALIDAD

### **LA EDUCACIÓN COMO PRIORIDAD**

A lo largo de los últimos años podemos destacar que se han producido numerosos avances en materia de acceso a la educación, sea tanto primaria, secundaria, como universitaria. Sin embargo, los contenidos y la calidad educativa, principalmente en el nivel medio, requieren que nos detengamos a pensar algunos aportes y nuevos formatos en esta temática.

A nivel nacional, ha sido un gran avance el porcentaje del PBI destinado a este rubro, eso ha permitido no solo dotar de recursos al sistema, sino también visibilizar la importancia que tiene lo educativo como política pública. Por otro lado, la puesta en funcionamiento de la Asignación Universal por Hijo, si bien con algunas salvedades que mencionaremos, ha sido un buen puntapié que logró mejorar la vuelta a la escuela de muchos alumnos. Finalmente, ha sido otro gran paso la entrega de netbooks a muchos de los chicos por medio del plan “Conectar Igualdad”; la democratización en el acceso a la tecnología es necesaria para ingresar en una sociedad moderna.

Ahora bien, hay algunas inquietudes sobre las que me gustaría reflexionar con ustedes.

**Desigualdades de acceso al conocimiento.** Como les conté anteriormente, en nuestro país se da un fenómeno de convivencia de una Argentina de distintas velocidades. Esto repercute en cada uno de los ámbitos del Estado, como también en el plano de la educación. Si tomamos un paraje rural de alguna provincia de nuestro país o una escuela ubicada en la ciudad de Buenos Aires, en el interior del conurbano o en cualquier provincia, se puede verificar que si bien los conocimientos que se deberían dictar son los mismos, no llegan a todos los alumnos de la misma forma y tampoco las condiciones de estudio son las mismas.

Esto repercute también entre educación pública y aquellas de gestión privada. Básicamente, los chicos que cursan un tercer año en una escuela privada, por ejemplo, aprenden contenidos diferentes a los de la escuela pública. Las desigualdades se dan en muchos aspectos, en infraestructura, cantidad de horas de clase y herramientas a las que acceden los chicos para estudiar. Y sobre todo, estas comienzan desde los primeros años de escolaridad. Y hasta se da en la seguridad de llegar a la escuela y dentro de la escuela, donde es preocupante el aumento de la violencia en las mismas.

La educación pública no está, hoy en día, en condiciones estructurales de contener y, menos aún, de reinsertar a todos los niños y jóvenes en edad escolar.<sup>32</sup> Muestra signos evidentes de deterioro en su rol socializador, una disminución de la calidad de la enseñanza impartida e incapacidad de adaptación de los contenidos a las crecientes exigencias del mundo laboral.

Por otro lado, existe un nuevo fenómeno que se ha instalado en las últimas décadas y que tiene que ver con tres cuestiones que me gustaría comentarles: una en el plano de la educación inicial y que tiene que ver con la necesidad de asegurar vacantes y acceso a la escolarización inicial y otras más vinculadas a la educación primaria y secundaria, que están relacionadas con la repitencia y el rezago escolar.

<sup>32</sup> El sistema educativo se encuentra saturado y con graves problemas de infraestructura y financiamiento.

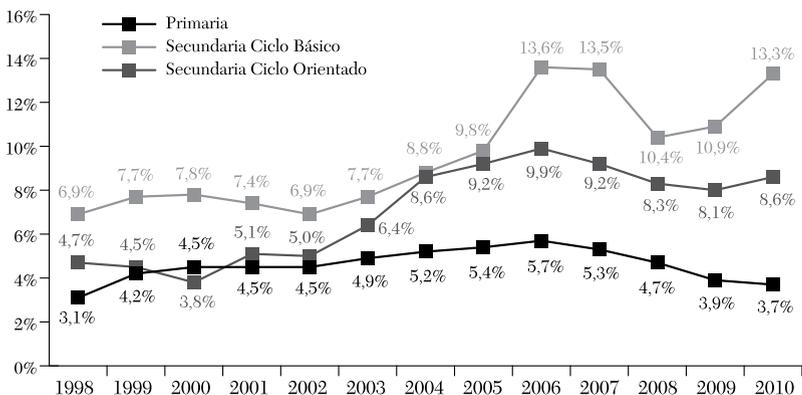
Vinculada a la **educación inicial**, esta tiene un peso importante porque es allí donde comienzan las primeras desigualdades en la vida de una persona. Un chico escolarizado desde los tres años maneja el doble de vocabulario que aquel que arranca en primer grado. Eso hace y reproduce la desigualdad. También esto se produce en la cuestión alimentaria y nutricional. Los proveedores de los comedores escolares muchas veces cobran a 180 días, con lo cual esos chicos que comen en los comedores seguramente no están recibiendo un alimento de calidad como cualquier otro chico que no necesita alimentarse en la escuela.

La **repitencia** comienza a observarse en los primeros años de escolarización y está vinculada principalmente con diversos factores como la dificultad en el manejo de la alfabetización (lectura y escritura), así como también el poco acompañamiento extra escolar. Básicamente, repetir en los primeros años produce impactos diversos sobre la autoestima, la confianza y la socialización con el resto de los pares, así como también muchas veces puede ser percibido por los adultos como un déficit del chico para adquirir conocimientos. Aquí es donde debemos trabajar para promover otras instancias de acompañamiento de aquellos chicos que muchas veces se encuentran sujetos a esta situación por diferentes cuestiones, incluso administrativas y propias del sistema escolar.

Como puede observarse en el siguiente cuadro de los datos disponibles hasta el año 2010, en el nivel primario, si bien la tendencia se mantiene estable, es en el nivel secundario donde comienzan a hacerse más claros estos indicadores de aumento de la repitencia.

Esto conlleva la segunda cuestión, vinculada al **rezago escolar**, que tiene que ver con la diferencia entre la edad biológica y la edad escolar de un chico que está transitando la educación formal. Ese desfase muchas veces se interpreta como la acumulación de sucesivos fracasos educativos y encierra una estrecha relación con el abandono posterior de la escuela. Arrancar el secundario con algunos años de sobre-edad está estrechamente relacionado con el riesgo de deserción. Los datos muestran que al menos 1 de cada 3 alumnos presenta alguna diferencia entre la edad biológica y la edad escolar.

### Porcentaje de repitentes por nivel. Educación común. Años 1998 a 2010



Nota: para mantener la comparabilidad de las estructuras de niveles entre años, se considera como primaria los grados 1° a 7°, y como secundaria el tramo del 8° al 12° grado de educación común.

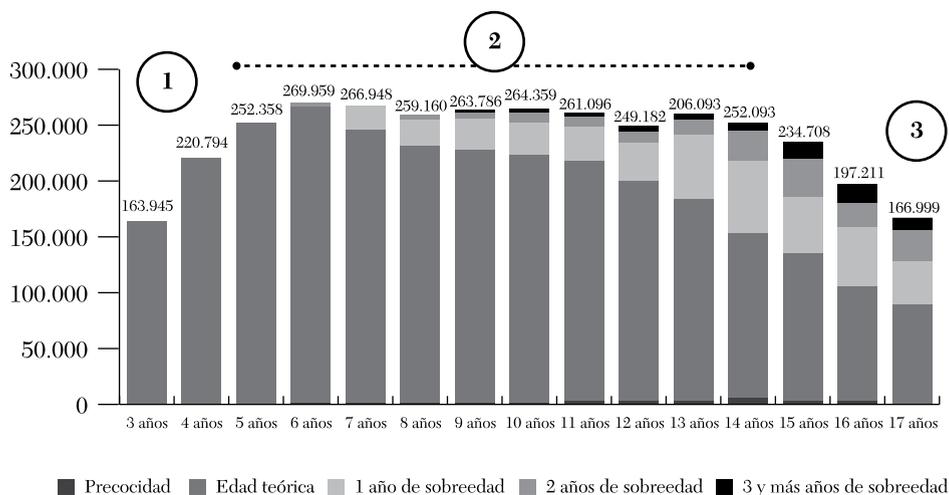
Fuente: Unicef.<sup>33</sup>

Históricamente, el acceso a la educación era sinónimo de ascenso social y mejores condiciones económicas. Claramente, hoy en día, en los sectores de estratos sociales más vulnerables estas problemáticas se acentúan, perjudicando el desempeño y la construcción de una trayectoria. Sumado a lo mencionado anteriormente de desigualdad en el acceso y los contenidos educativos, genera un combo difícil de transitar.

Este fenómeno de sobre-edad en la escolarización también se reflejó como un desafío en los primeros momentos de la implementación de la Asignación Universal por Hijo, donde era necesario continuar con el derecho de aquellos chicos que, cumpliendo los 18 años, aún no habían finalizado la escuela secundaria.

33 UNICEF, *La educación en cifras. Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo*, Prov. de Buenos Aires .

## Matrícula por edad simple y condición de edad. Educación común. Año 2010



Fuente: Unicef.<sup>34</sup>

A partir del gráfico anterior podemos aproximarnos a algunas conclusiones de este fenómeno en la provincia de Buenos Aires: en sala de tres y cuatro años tenemos pendiente mejorar la cobertura en la matrícula.

Por otro lado, observamos que el fenómeno de sobre-edad, que comienza principalmente a partir de los 7 años, aumenta de forma progresiva, con un pico entre los 15 y 17 años. La disminución de la cantidad total de inscriptos en los últimos años del nivel medio nos refleja claramente el abandono escolar o la salida temprana de la escuela. Si uno observa la última columna, puede ver que un poco más de la mitad de los inscriptos finaliza el secundario con edad teórica.

La sobre-edad escolar está relacionada con la repitencia y refleja, en cierta forma, el fracaso escolar acumulado. “... En el 7°

<sup>34</sup> Ídem, pág. 7.

*grado asisten con edad teórica el 65% de los alumnos, mientras que el 19% repitió una vez, y el 16% repitió dos o más veces. La disminución de la matrícula entre 8° y 9° grado, y en los grados 11 y 12, es producto combinado del abandono y la retención de matrícula por repitencia, que reduce el flujo de alumnos grado a grado. Como consecuencia de este desgranamiento, solamente 94.000 alumnos llegan al último grado del secundario sin repetir. Representan el 33,5% de los alumnos que asisten con edad teórica a 1er grado...”*<sup>35</sup>

En forma general, el sistema educativo tiene cada vez más dificultad para incluir y retener a los jóvenes que presentan algún tipo de sobre-edad en el sistema escolar y, sobre todo, guarda estrecha relación con el estrato social de origen. Según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, “*a medida que desciende el estrato social, aumenta la tendencia a la no asistencia y el rezago escolar*”. Otro dato interesante lo brinda la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “*... los estudios indican que existe una relación inversamente proporcional entre la probabilidad de abandono escolar y la educación promedio de sus padres y el nivel socioeconómico de las familia (...) esto se observa en Argentina, donde la tasa de deserción escolar promedio asciende a 15,5% entre los adolescentes y a 38,8% entre los jóvenes de 18 a 24 años que pertenecen a los dos quintiles más pobres...*”<sup>36</sup>

Aunque no sea de forma generalizada, porque deben trabajar o no tienen una fuerte presencia en el hogar, sucede muchas veces que estos chicos no cuentan con una amplia oferta de redes de apoyo educativas en su familia. Aquí es fundamental el papel que tienen las organizaciones de la sociedad civil, las Iglesias y las sociedades de fomento, entre otras. Numerosos ejemplos de estas experiencias son los apoyos escolares o programas de becas que otorga Cáritas en las diócesis, o el acompañamiento educativo de voluntarios o algunas

<sup>35</sup> UNICEF, *La educación en cifras. Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo*, op. cit.

<sup>36</sup> OIT, *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina. Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y la protección social*, 2015.

empresas comprometidas con esta temática. Allí es donde resultan clave los recursos de los tutores, las asociaciones religiosas y comunitarias y las redes de familias solidarias, al generar un proceso de acompañamiento permanente, razón por la cual hace falta fortalecerlos y aportarles capacidad técnica y recursos para que puedan aprovechar su legitimidad y elaborar proyectos.

## RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO

Otra de las dificultades que observo en materia educativa es la idea de que la escuela no forma para ingresar al mundo del empleo, ni del emprendimiento. Más de 1.500.000 de jóvenes que no estudian ni trabajan dan cuenta de este fenómeno.

Esta percepción de que la escuela no brinda herramientas para mejorar su inserción al empleo surge de los propios jóvenes. Como ya mencionamos en páginas anteriores, en el año 2015, desde la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR), realizamos un trabajo de diagnóstico sobre los principales problemas que los propios jóvenes observaban en la relación entre educación y trabajo. Allí, a través de un cuestionario autoadministrado y herramientas cualitativas como grupos focales, realizamos un relevamiento a más de 150 jóvenes del conurbano bonaerense. Casi la mitad de los entrevistados mencionó que el colegio no les dio formación para acceder a un empleo. El siguiente cuadro muestra las principales respuestas agrupadas de los grupos focales. Dentro de aquellos que declararon tener una percepción negativa de la formación, existe un factor común que tiene que ver con cuestión del déficit en los contenidos o la falta de orientación de la escuela secundaria para dar herramientas de acceso al trabajo.

Percepción negativa
Porque no me dio ningún contenido
No me gustaba
No te capacita para nada específico
Se necesita estudiar un terciario

Porque no se enfoca a lo laboral
No te forma para seguir estudiando
No da formación
Porque no te forma para trabajar
No da experiencia
No pude terminarlo
Por la gran falta de clases
Enseña pero no sirve para tener un trabajo
Porque era un mal colegio
Solo enseña lo que el gobierno quiere
No sirven los contenidos en mi rubro
No prepara para las exigencias de las empresas
No me dio herramientas

Por otro lado, “... en las expectativas de los jóvenes acerca de los contenidos que tendrían que brindar los colegios, encontramos un 31% que reclama hacer pasantías en empresas, seguido con el 19% de generar enlace con el nivel terciario/universidad, luego enseñar a hacer CV y comportarse en entrevistas laborales (15%) y la formación en oficios (14%)”.<sup>37</sup> Al ser consultados acerca de la necesidad de contar con una materia en el ciclo educativo de Educación para el Trabajo, el 83% respondió afirmativamente, en tanto que solo el 5% se opuso.<sup>38</sup>

No podemos eludir que la situación de pobreza dificulta la adquisición de los conocimientos formales y las competencias prácticas fundamentales que moldean las condiciones de empleabilidad de las personas y sus posibilidades de inserción en un mercado laboral cada vez más exigente, que torna obsoletos muchos de los conocimientos y competencias que en el pasado garantizaban un empleo.<sup>39</sup>

37 Arroyo, Daniel, *Investigación Juventud, Educación y Trabajo*, Fundación Konrad Adenauer, 2015, pág. 26.

38 Ídem, pág. 28.

39 Como estamos en una situación que no es de pleno empleo, generalmente los requisitos exigidos por los empleadores superan ampliamente los conocimientos/competencias que el desempeño del puesto requiere.

La problemática juvenil se explica a partir de variables como abandono escolar, trabajo precario, desocupación e inactividad laboral, entre otras. Así como también otras vinculadas a la dificultad para construir proyectos o encontrar sentido a la vida.

Durante años, la escuela, el trabajo y la partida del hogar de origen, con su consiguiente independencia social y económica, configuraban el tránsito de la juventud a la adultez, pero hoy, cuando esos mecanismos están cuestionados o cambian, se hace difícil identificar los trayectos que conforman los circuitos de inclusión laboral y social. En este escenario, entre los jóvenes existe la idea de que finalizar el secundario no asegura el posterior acceso a un buen trabajo con un buen salario.

**Repensar la enseñanza sobre la base de las nuevas tecnologías.** Me atrevo a reflexionar sobre un tema que me preocupa, tengo la impresión de que estamos frente a una primera generación de padres que no tienen en claro cómo se lleva a cabo la transmisión de conocimiento a sus hijos. El modelo tradicional de la Argentina era éste: mi abuelo sabe, le enseña a mi papá, que me enseña a mi cómo se vive, y yo le enseño a mi hijo. Con los docentes va pasando lo mismo. Ahora estamos ante una nueva generación que tiene acceso a las tecnologías, a la información, a un mundo mucho más amplio (mis hijos manejan mucho mejor que yo las herramientas informáticas). Entonces, parte de la fuente de autoridad que significa transferir conocimiento y se vincula con la realidad de padres y de docentes está puesta en duda, y eso se traslada también como problema en la escuela.

Hoy la escuela está casi desbordada; la tecnología abrió nuevas posibilidades, pero quebró el esquema. El pibe se aburre en la escuela, sale y se pone a chatear con cinco personas en cinco continentes distintos. El joven, pobre o no pobre, accede a la información. El modelo anterior era “*yo en la escuela aprendo*”. Hoy todos aprenden también fuera de la escuela.

Antes era “*la escuela me forma para el trabajo*”. Hoy no queda claro para qué terminar el secundario. Debemos hacer atractiva la forma de adquirir conocimiento, es un desafío para el aula y los

docentes, debemos avanzar en otro esquema de transferencia de conocimiento, más innovador y motivador.

Es necesario pensar ya el papel de los docentes, se quebró la idea de que la escuela es un medio único para acceder al conocimiento, porque los chicos tienen acceso a la información a través de muchos y múltiples medios.

A modo de resumen, estas son sólo algunas de las problemáticas que consideramos en materia educativa que tenemos que abordar. Generar programas para mejorar la retención educativa, bajar la repitencia y la sobre-edad escolar, repensar la forma de enseñar y generar mecanismos para lograr una mayor articulación entre educación y trabajo, deben ser prioridad para cualquier proyecto que apunte a consolidar una Argentina integrada.

Si hacemos las cosas bien, podríamos terminar la década bien, habiendo generado un mecanismo de inclusión a través del modelo educativo y habiendo recuperado la movilidad social ascendente a través de la educación. Cuando la Argentina tuvo movilidad social ascendente, estaba vinculada a la educación: el padre quería que el hijo estudiara porque si estudiaba, le iba mejor. La década del 90 estuvo marcada por los nuevos pobres y la gente que se caía del sistema. Y aunque no es esa la situación de hoy, todavía no logramos recuperar la movilidad social ascendente. Para hacerlo, hay que vincular trabajo, educación, inclusión social y nuevos valores.

## **ALGUNOS APORTES PARA UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA**

Debemos **transitar hacia un nuevo modelo de escuela para el siglo 21**. Pensar una Argentina integrada debe tener como prioridad garantizar la educación inicial desde los tres años, con inclusión digital temprana. Esta política debe incluir, entre otras cosas: garantizar vacantes desde el nivel inicial en todo el país e implementar la extensión de jornadas, que cuenta con un antecedente significativo en la Ley Nacional de Educación sancionada en el año 2006; fortalecer la carrera docente.

**Nuevo sistema dual educación y trabajo.** Para reducir el abismo que existe entre la escuela y el acceso al trabajo formal y limitar la deserción en la escuela secundaria que reproduce la pobreza de los jóvenes. Es necesario crear en la escuela secundaria un nuevo sistema educativo dual donde en los últimos años un joven que esté en la escuela reciba orientación vocacional y además haga pasantías, prácticas o capacitaciones laborales específicas, de modo que vaya empalmando estudio y trabajo, desarrollando habilidades básicas y preparándose para el acceso al primer empleo, emprendimiento o el ingreso a la universidad.

No estoy hablando de inventar o imaginar un nuevo sistema difícil de implementar, la educación dual se utiliza en Alemania desde hace décadas y cuenta con algunas experiencias latinoamericanas, y tiene la gran importancia de unir teoría con práctica. Obviamente, pensar en esto implica también pensar en cómo implementarlo con las características propias de nuestro sistema educativo y económico, así como también la adaptación de las empresas a este nuevo sistema.

Creo particularmente que esto puede funcionar acompañado de una Red de Tutores, esto es, básicamente, una experiencia de articulación entre escuela, familia, formación laboral y empresas. El mundo actual se caracteriza por la instantaneidad, por el corto plazo. Los jóvenes muchas veces tienen problemas para mantener el método, para continuar las actividades día a día, generar un espacio de apoyo y acompañamiento es la clave para mejorar esta cuestión.

También, en esta articulación entre educación y trabajo, es preciso identificar aquellas demandas locales para identificar las verdaderas oportunidades de cada lugar, por ejemplo, incrementando la cantidad de escuelas técnicas y agrotécnicas en aquellas provincias en que la articulación con el sector económico y productivo de cada región lo demande. Promover el sistema de pasantías en empresas e instituciones públicas y privadas como parte del calendario escolar, y la currícula académica es el camino. El porcentaje de horas de vínculo entre la educación y el trabajo debe

incrementarse progresivamente en los últimos años de la educación secundaria.

Por otro lado, es prioritario **jerarquizar la formación docente**. Un camino en el que tenemos que avanzar es crear la carrera docente universitaria, así como también la formación en servicio para los docentes que decidan seguir la carrera de gestión directiva o de supervisión y lograr créditos para su postulación como directivo o como inspector, y en la formación permanente en servicio para todos los docentes en función de lograr proyectos superadores en la calidad educativa para cada escuela en donde presten servicio.

Por otro lado, tenemos que preguntarnos: ¿qué se enseña? La aplicación de TICs en los procedimientos de enseñanza y evaluación; la aplicación de la neurociencia en la educación principalmente en los procedimientos de enseñanza; impulsar nuevas temáticas en la currícula vinculadas a la concientización y prevención de las nuevas problemáticas vinculadas a la discriminación de todo tipo, así como también la prevención del *bullying*, *grooming* y otras formas de violencia, discriminación y exclusión deben también ser parte de la agenda de las reformas educativas entrado el nuevo siglo.

Elaborar un sistema tecnológico de seguimiento y acompañamiento de la trayectoria educativa también es necesario para bajar las tasas de sobre-edad, repitencia y abandono, coordinando con las secretarías y/o áreas de educación municipal. Recuperar el rol del director del colegio, la autonomía en las decisiones de cada escuela, es el camino a seguir. Son ellos los que conocen a los alumnos y a sus familias y, sobre todo, saben reconocer en qué gastar y qué estrategias se pueden emprender para mejorar la educación.

Por otro lado, se debe fortalecer la articulación directa de la escuela con cada municipio. En este sentido, crear de nuevas direcciones de políticas socioeducativas locales es un buen camino para reconocer, diagnosticar y planificar soluciones a los problemas que se presentan en la relación entre la escuela y la sociedad. Esto permite acortar los tiempos de respuesta sobre cuestiones de gestión, principalmente con decisiones tomadas en el territorio.

**Fortalecimiento de los servicios alimentarios escolares.**

Un chico que no se alimenta adecuadamente no aprende o aprende mal. Debe ser nuestra meta avanzar hacia un nuevo sistema que garantice el cuidado y la calidad de la alimentación y la nutrición de los niños. Un programa de esta magnitud debe llegar a tiempo y con calidad, por eso es importante la articulación en la ejecución con los consejos escolares de los respectivos municipios de la provincia con asistencia de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) y el Ministerio de Desarrollo Social. Se deberían establecer indicadores de seguridad alimentaria y nutricional, que sean medibles para evaluar el sistema. Esta perspectiva incluye asimismo un abordaje integral que vincule alimentación, nutrición y educación con los programas que abordan la salud en la primera infancia y la adolescencia.

El desafío está en una transformación donde la inclusión y la calidad educativa vayan de la mano. En la Argentina del siglo 21, la educación de calidad debe volver a ser sinónimo de movilidad social ascendente.



## **CAPÍTULO 8**

# DECLARAR LA EMERGENCIA PÚBLICA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y DE PREVENCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS ADICCIONES: SEGUIMOS PERDIENDO EL PARTIDO CONTRA LAS DROGAS

En este capítulo mi intención es plantear algunas ideas en torno a la cuestión del narcotráfico, las adicciones, la prevención y la venta de drogas en Argentina. No sólo realizaré un diagnóstico, sino que principalmente quisiera plantearles algunas propuestas.

Quiero ser claro: la situación social claramente empeoró en los últimos años. Estamos mejor que en 2001 y 2003, sin duda, pero hemos empeorado en los últimos cuatro años. Tenemos muchos problemas sociales, pero hay Estado y hay políticas sociales; un ejemplo de ello es la Asignación Universal por Hijo, que incluye mensualmente a millones de personas que reciben dinero todos los meses, además de los distintos tipos de programas sociales en los cuales están incluidos.

Quien quiera mejorar la situación social en los próximos años arranca con una base de políticas sociales. A mi modo de ver está agotado el modo de encarar las políticas sociales hoy, pero hay Estado y hay política pública, y eso nos muestra una base desde la cual partir.

Pero hoy en día existen nuevos problemas, que nos deben llevar a cambiar el abordaje de intervención. **En materia de narcotráfico, adicciones y venta de droga no hay línea de base, no hay políticas públicas claras, ni masivas, ni integradoras.** Hay mucha gente sola, en organizaciones sociales, en grupos de trabajo, Iglesias, etc., que están haciendo mucho esfuerzo, acompañando a jóvenes y familias con esta tremenda problemática. Por eso **debemos declarar la emergencia pública en materia de lucha contra el narcotráfico y en prevención y asistencia de las adicciones. Y debemos hacerlo ya, ahora.**

Hay policías, profesionales, funcionarios que ponen todo su esfuerzo, hay muchas madres luchando contra el paco, dejando gran parte de su corazón, su vida y su propio esfuerzo económico. Hay buenos jueces, políticos, que tratan de dominar su territorio y organizarlo, pero todavía no hay política de Estado, no hay un sistema integral de prevención, asistencia y lucha contra el narcotráfico. No importa si uno está en el partido a, en el b o en el c. **Al gobierno actual le veo buenas intenciones en lucha contra el narcotráfico, pero todavía falta una clara política de Estado y en materia de prevención y asistencia de las adicciones seguimos perdiendo 10 a 0 el partido contra las drogas.**

**Hacer un diagnóstico acertado es el primer puntapié para planificar políticas públicas y encarar algo.** Uno tiene que saber dónde está parado, y en materia de lucha contra el narcotráfico y prevención de las adicciones en Argentina estamos muy desacomodados, a diferencia de otras áreas, donde uno puede discutir si está bien o mal, pero sin dudas hay algo hecho de base.

Además de lo que les mencioné anteriormente, existen algunos otros problemas que me gustaría contarles y que tienen que ver con el contexto donde hay que pensar nuevas políticas públicas, y que indudablemente nos llevan a repensar el tipo de abordaje sobre esta temática:

El vínculo entre **narcotráfico y vida cotidiana** se está complicando cada vez más en Argentina. Si no hacemos algo ya, aho-

ra, **vamos camino a un nuevo modelo de organización social dominado por los que producen y venden drogas.**

**El vendedor de drogas, nuevo sujeto social.** En muchos barrios y comunidades de la Argentina, hoy nos enfrentamos a una nueva realidad: **el que vende drogas gana más que el que trabaja.**

Es un dato objetivo y está extendido que la venta de droga no es ya sólo un problema de adicción, sino que se ha transformado en un **modo de vida económico rentable y bastante generalizado.** El pibe que engancha una changuita, cuando vuelve al barrio gana menos que el que vende droga, y una familia que pone una cocina de paco tiene más ingreso que haciendo changas o teniendo un sueldo básico. Esto está llevando a un desplazamiento de los tradicionales punteros políticos, que hoy tienen menos herramientas e incidencia en su comunidad que **el proveedor de droga, que ahora empieza, también, a prestar asistencia social en el barrio.** Un primer punto es cortar con esa idea que se ha extendido de que en Argentina *“al que va por la banquina le va mejor que al que hace las cosas de forma legal y lícitamente”*.

**Cada vez se vende más droga en los barrios.** En frente de cualquier escuela, en el kiosco cerca de la plaza o en las esquinas, hay alguien que vende droga (paco u otra sustancia, depende del lugar) y todos saben cómo se accede a ella. Es tan cierto que muchos jóvenes arrancan por el alcohol y luego algunos llegan a otros tipos de drogas. Y también se venden más drogas de diseño en los boliches de las zonas de los sectores medios y altos. Lo sufren las familias, los docentes en las escuelas, muchas organizaciones sociales y muchos gobernantes que buscan enfrentarse y no le encuentran la vuelta.

**El Estado no domina el territorio.** Cualquiera que cruce una frontera sabe que existe un déficit de presencia allí; no sólo porque las fronteras son porosas, sino porque el Estado y las fuerzas policiales no entran en algunos lugares. Es esta la razón por la cual “los monos” en Rosario, o algunos otros grupos en el conurbano bonaerense, dominan las acciones. Allí donde la policía no

entra o hay funcionarios cómplices, hay un claro avance de determinados grupos en ese territorio.

Desde mi punto de vista y a modo de resumen, creo que estamos en una tercera etapa del desarrollo de esta problemática en Argentina, el cual podría describirse de esta forma: primero avanzaron las adicciones, y es evidente que se consume más alcohol (y a edades más tempranas) y que han aparecido más tipos de drogas; en segundo lugar, se instaló en el barrio el que vende droga, no es que va de afuera a vender, sino que convive allí, tiene presencia con los vecinos, es el sujeto social que gana más plata, es al que le va mejor, y es claramente el que se mueve socialmente mejor que el resto; tercero, el dominio de territorio, como les decía, es evidente que el Estado está perdiendo la capacidad para controlar el territorio. En materia de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), si bien en distintas gestiones se han realizado ciertos aportes, a modo general la política del gobierno anterior ha sido cuanto menos errática y ha carecido de una visión y planificación a largo plazo.

Por otro lado, tenemos que analizar las políticas que hacen al tratamiento y acompañamiento de aquellas personas que tienen problemas de uso y abuso de sustancias psicoactivas. Hay buenos esfuerzos, pero aislados, y casi siempre sin acompañamiento del Estado.

**Esencialmente, estamos en un momento crítico en términos de narcotráfico y adicciones.** Hay que definir una política de Estado, definir desde dónde lo vamos a hacer, con qué línea de trabajo la vamos a encarar, sobre qué bases y hacia dónde vamos a trabajar. **No hay mucho tiempo, nosotros ya estamos en la tercera etapa, ya hemos perdido parte del control en muchos territorios.**

Cuando hablo de una cuarta etapa me refiero a las experiencias latinoamericanas que tienen que ver con cuando el narcotráfico financia el sistema político. Si bien es evidente que acá algo pasó, también es evidente que eso no sucede de forma estructural. Te-

nemos que evitar que eso pase y tiene que ser una responsabilidad del Estado, en la que cada uno de nosotros debe colaborar.

## **CICLO HACINAMIENTO-ADICCIÓN-ENDEUDAMIENTO**

En materia social, el narcotráfico tiene un impacto muy claro. Para decirlo brutalmente, el ciclo de la Argentina es: un pibe está hacinado en la casa, no tiene lugar, no tiene espacio, no tiene en dónde estar, se va a la esquina, en la esquina consume paco u otra sustancia porque si no consume no se integra al barrio, nadie le da bolilla en el barrio. Cuando yo era chico, si uno no jugaba a la pelota no se hacía un lugar en el barrio; hoy, el que no consume tiene problemas. Cuando consume tiene un problema de salud, de adicción y enseguida debe plata y se endeuda, y cuando pasa eso hay un vivo que se le acerca y le da cualquier idea para cancelar esa deuda.

**En el conurbano bonaerense, en Rosario, en el gran Córdoba, en San Miguel de Tucumán, ese ciclo dura seis meses, es hacinamiento-adicción-endeudamiento.** El pibe que estaba hacinado y complicado en su casa, sin saber qué hacer, termina endeudado, dando vueltas por ahí, muy complicado. Y a alguien se le ocurre la peligrosa idea de que cuando ese chico entra en un problema delictivo lo toman como un miembro de una banda que tiene un problema contra otra, y no es así, es un chico que hace solo unos meses estaba en su casa sin nada que hacer en su vida, terminó complicándose solo porque nadie lo acompañó. Este fenómeno no es solo de los grandes centros urbanos, sino que ha comenzado a verse en ciudades y pueblos del interior

**En lo que hace al tratamiento y prevención de las adicciones estamos más complicados aún. Los centros de atención, dependientes del Estado y de organizaciones e Iglesias, están desbordados y con mucho retraso en el cobro de los escasos recursos por chico que les envía el Estado.**

Si lo vemos por la parte más elemental, que es la atención y los centros de atención de adicciones, claramente retrocedimos

en la Argentina. Hoy, en varias provincias, sobre todo en las más grandes, no se paga el alquiler de los centros de adicciones y cierran. Entonces, no tiene sentido discutir paradigmas, si es un paradigma de salud mental, si es uno social o si el enfoque es así o *así*, porque en realidad lo que no se está pagando es el alquiler, a los profesionales o las becas de los jóvenes. En el mejor de los casos, los centros cobran tarde y cuando pueden y, como les cuesta mucho sostenerse, muchas veces terminan dándoles prioridad a los jóvenes con obra social o con prepaga y desplazando a los que menos tienen.

**Hoy una mamá que tiene un chico adicto rebota en todos lados**, nadie la va a ayudar y va a llevar al chico a la comisaría porque no sabe a dónde llevarlo, y si ese chico no tiene prepaga o no tiene quince mil pesos por mes para pagar, no tiene dónde atenderlo. Y ahí comienza nuevamente el ciclo.

**Es claro que ahí hemos retrocedido y que hay menos lugares cuando hay más adicciones, más avance de la venta de droga.** ¿Qué quiero decir con esto? Que está claro que estamos frente a un tema gravísimo en la Argentina y, raramente, no hay política pública, no hay acción del Estado y eso es raro, porque en la Argentina suele haber: hay política de salud, educativa, social, a alguien le puede parecer mejor o peor, pero la hay. Debemos ser muy claros en la lucha contra el narcotráfico y contra las mafias y la prevención y asistencia de las adicciones deben ser políticas públicas inseparables y complementarias.

**En este escenario, la idea de despenalizar el consumo de droga es tirar leña al fuego.** Si a alguien se le ocurre, en un contexto donde ni siquiera hay centros de prevención y asistencia de adicciones, donde todo está complicado, despenalizar, daría la impresión de que la está queriendo complicar del todo o al menos encarando una política que parece jugar con la vida de 40 millones de personas. Uno puede experimentar cuando no tiene responsabilidad colectiva, pero cuando uno tiene a cargo 40 millones de personas no puede ver si algo le sale o no.

## **ALGUNAS PROPUESTAS EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y PREVENCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS ADICCIONES**

Creo que para pensar políticas eficientes de lucha contra el narcotráfico y las adicciones es necesario darles un marco económico e institucional. Para ello, considero que tenemos que crear un **Fondo Federal de Prevención y Asistencia de las Adicciones que cuente con un porcentaje del presupuesto nacional, destinado específicamente a diversos programas y políticas públicas, como por ejemplo las siguientes:**

**Centros de atención y prevención de las adicciones.** Creo que es necesario construir ya nuevos centros de atención y prevención de adicciones. Esto implica que toda mamá y que todo chico que tenga un tema de atención de adicción pueda ser acompañado a lo largo de un tiempo y pueda cumplir un tratamiento con el apoyo del Estado. Es necesario devolverles a los padres la capacidad y la decisión sobre la internación, porque es claro que hay que defender los derechos de los niños y jóvenes, pero en muchos casos no es el chico quien puede decidir si internarse o no, y tiene que haber un alguien. Ese alguien es su familia, su tutor, su responsable, para poder hacerlo.

El año pasado, cuando elaboramos la plataforma de campaña para la provincia de Buenos Aires, estimamos que era necesario crear al menos 200 centros de adicciones para la provincia. Ello no es imposible porque ya funcionaron y muy bien una gran cantidad similar de centros de atención de las adicciones en la gestión de Felipe Solá como gobernador de la provincia de Buenos Aires. Creemos que debe implementarse una gran política a nivel nacional que vaya en este sentido.

Me parece que hay otro elemento clave para pensar a futuro, y tiene que ver con que el Estado se fue alejando del acompañamiento territorial. Cambiar esa matriz, para que la política pública esté presente en cada barrio, debe ser nuestra prioridad. Si lo miramos cuantitativamente, el Estado transfiere dinero a los sectores

más vulnerables, pero se ha perdido el acompañamiento familiar. Este nuevo abordaje debe incluir la **creación de un Programa de Fortalecimiento para las Organizaciones Sociales** que trabajan la temática de la prevención y asistencia de las adicciones. Revalorizar el conocimiento y experiencia de muchas personas que trabajan comunitariamente y lo hacen de forma aislada debe ser política de Estado. Las Iglesias, las sociedades de fomento, las organizaciones, como las Madres contra el Paco, son quienes conocen lo que sufren estos jóvenes, a quienes se les golpea la puerta a cualquier hora cuando una madre está desesperada porque no sabe qué hacer con su hijo o hija adicto. Debemos mejorar la cercanía y el acompañamiento en los barrios a todas las acciones que hoy se están haciendo para ayudar a los chicos que tienen esta problemática.

**Crear una red de 20.000 tutores** que trabajen comunitariamente para acompañar a estas personas que tienen algún tipo de dificultad con las adicciones. El tutor es el cura, el pastor, la maestra, el técnico del club del barrio, el pibe de la esquina, el profe de educación física, los que tienen legitimidad previa y que tienen una función, que es ir tres veces por semana a acompañar a la familia, una vez por semana a contactarse con la escuela o con el trabajo, generar una red de articulación y de trabajo. No estamos inventando nada, es esencialmente lo que en Brasil se llama hoy “Bolsa Familia”, que es un programa a través del cual llaman a operadores de calle, lo que nosotros llamaríamos tutores; llegan a 14 millones de hogares entrando a las casas y acompañando. Solo lo pueden hacer los que tienen legitimidad.

Esto que estoy diciendo, hacerlo de manera politizada con los punteros políticos sería una catástrofe social. Hay que hacerlo con quienes están presentes hoy en el barrio, con la maestra o con los referentes que tienen mayor legitimidad, con ellos se puede comenzar a encarar esas acciones.

También comunitariamente debemos partir de las buenas experiencias, fortaleciendo las **redes populares de prevención y asistencia de las adicciones**, como las Madres contra el Paco.

Una nueva política o programa público debe contar con la experiencia y las vivencias de muchas de estas familias que muchas veces luchan y enfrentan solas este flagelo. En este sentido, crear un nuevo registro de organizaciones religiosas, sociales y familiares que brindan servicios de prevención y asistencia de las adicciones y que cuenten con financiamiento es el camino.

Por otro lado, **debemos repensar la cuestión impositiva**, por ejemplo **aumentando los costos de comercialización de bebidas alcohólicas y otras sustancias adictivas**, cobrando nuevas tasas provinciales y aumentando los costos de habilitación de comercios y las multas por infracciones.

Debe quedar bien claro que no se puede vender droga. **Hay que cortar la venta de drogas directamente en el territorio**, y eso, en mi opinión, no es posible hacerlo sólo con la policía. Claramente, con la estructura que tenemos no es posible. Me queda claro que algunos de los chicos que comenten delitos terminan siendo encerrados en los institutos donde la policía, la justicia y el sistema forman muchas veces parte de la propia problemática.

## **LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO**

Hay que crear una **Agencia Federal de Lucha contra el Narcotráfico y los Delitos Complejos**, una fuerza especializada, una policía aparte en los grandes lugares, como el caso de la provincia de Buenos Aires y los principales centros urbanos; y junto con eso, un programa de acompañamiento y seguimiento, todo junto a la vez. Sabemos que esto implica un gasto público y debe ser ahora. Si no utilizamos el gasto público para esto, ¿para qué cosa deberíamos utilizarlo o en qué situación deberíamos hacerlo? Nosotros no creemos que se pueda hacer reconvirtiendo la policía. Hay que crear una fuerza especial, una agencia federal y un trabajo fuerte de centros de participación comunitaria, no sólo en términos diagnóstico sino de acompañamiento y prevención.

Otra de las propuestas, y que está relacionada con la anterior, **tiene que ver con fortalecer la logística, el equipamiento, la**

**tecnología y brindar incentivos económicos** al personal público asignado a la lucha contra el narcotráfico y la prevención y asistencia de las adicciones. Profesionalizar tanto la asistencia como la prevención requiere de una inversión estratégica y eficiente.

Finalmente, estas políticas integrales de prevención y asistencia y lucha contra el narcotráfico deberían estar acompañadas con una justicia ágil y rápida que acompañe los procedimientos y todo el proceso de investigación, por eso considero prioritario crear más **fiscalías especiales contra el narcotráfico descentralizadas y con equipos interdisciplinarios** de asistencia legal a las víctimas, y fortalecer las fiscalías existentes.

## **NO PODEMOS QUEDARNOS CON LOS BRAZOS CRUZADOS**

Existe una cuestión que tenemos que revisar, que es la contraparte del problema de las adicciones y es que **los pibes tengan alguna chance de algo, que les pueda ir bien de alguna manera**. Más allá de cortar la venta de droga, lo que queremos es que les vaya bien. Y si la manera de que les vaya bien es trabajando y estudiando, deberíamos lograr que a alguien le vaya bien cuando trabaja y estudia. Es claro que necesitamos generar un proceso distinto, que estos chicos que se están recuperando de sus problemas con las adicciones, cuando vayan a buscar un trabajo y cuenten de dónde vienen, no se los mire como delincuentes. En relación con esto, nosotros hemos propuesto desde hace un tiempo la creación del derecho al primer empleo.

Lo que tratamos de plantear básicamente como ideas para adelante es que estamos en un momento bisagra. Aumentaron las adicciones en Argentina y sale de datos de la SEDRONAR, ya es claro que el que vende droga está y forma parte del paisaje del barrio. **Está la maestra, el gasista y el que vende droga, y al que vende droga se lo va a ver ganando más plata que todos los demás.**

Evitemos entrar a una cuarta etapa, que es estructuralmente el narcotráfico financiando el sistema político, porque no se vuelve

tan fácilmente o se vuelve con mucho costo. Empecemos a desandar los procesos en los que hoy estamos. Si algo está claro es que la Argentina debe tener política pública, que debe haber centros de adicciones y que el Estado tiene que estar presente, pagando los alquileres y las becas, y que es una inversión ética y estratégica que debe hacerse de una vez por todas. Y está claro que todo lo que propongo necesita recursos que deben salir del Estado, y ahí tenemos que ver dónde priorizamos el gasto público. Si creemos que el narcotráfico es el punto más crítico, tendremos que encontrar los recursos y generar una política de Estado. Si no, si es una acción más, si a alguien no le parece que sea prioritario, seguramente podremos seguir aplicando solo algunos parches para que todo siga igual.

**Tenemos la obligación moral de no complicarla del todo; por eso tenemos que declarar esta emergencia sí o sí.** Yo conozco más del tema social que de otros temas; siempre creí que era el tema más crítico en la Argentina. Aprendí en los últimos años que es el narcotráfico y la venta de droga en el barrio lo que está arruinando a una generación de argentinos, a las familias, a los vecinos, y que si no lo solucionamos de verdad será prácticamente imposible reducir la pobreza y la exclusión social, y las mismas se seguirán reproduciendo cada vez más de generación en generación.



## CONCLUSIONES

# 2016-2026: ES LA HORA DE QUE LA BUENA GENTE PARTICIPE

Como un aporte a la celebración del Bicentenario de la Independencia, a lo largo de todo el libro he presentado diagnósticos, experiencias y propuestas que tienen el objetivo de transformarse en las bases de proyectos de leyes nacionales y provinciales y de ordenanzas municipales.

**Estoy convencido de que la gran grieta de los argentinos es la grieta de la desigualdad social**, es la grieta de las 4 Argentinas, que se mueven a velocidades diferentes y que generan posiciones y oportunidades diferentes para lograr el sueño de la movilidad social ascendente. Me parece a mí que **la Argentina de 2016-2026 debe ser una Argentina de los consensos para lograr el objetivo de eliminar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social**. Si no invertimos en políticas públicas a largo plazo, no vamos a dar vuelta la realidad social. Y si no lo hacemos ya, no lo hacemos más.

Todos tenemos una misión en la vida y creo que la mía tiene que ver con ayudar a resolver la nueva cuestión social, educativa y laboral de nuestro tiempo. Escribí este libro no sólo buscando realizar diagnósticos, sino, sobre todo, aportar nuevas ideas.

También siento que la única forma de lograrlo es siendo parte, involucrándose y participando. Al menos de eso estoy convencido y siempre he tratado de aportar ideas buscando consensuar los proyectos, siempre creí que el mejor aporte es hacer algo, pensar ideas, generar redes y no quedarse quieto.

**Hace unos años tuve la convicción de que tenía que pasar del mundo académico a la gestión pública y de la sociedad civil a la política.** En este último tiempo, tengo la convicción de que es la hora de ir pasando de la presentación de propuestas a contribuir al logro de algunas políticas públicas garantizadas por ley como derechos.

Me gustaría que estas no sean unas conclusiones tradicionales, sino que sean parte del inicio de un nuevo camino donde cada propuesta se transforme en un compromiso que asumo seguir profundizando, promoviendo, debatiendo y consensuando las mismas. Por eso, quiero invitarlos a recibir aportes, a que cada una de las propuestas desarrolladas sea el inicio, el puntapié para alcanzar una nueva política pública en la agenda política de la Argentina del siglo 21. Cuando uno está convencido de algo, tiene que ser perseverante y buscar promover aquellas cosas que considera que pueden contribuir al desarrollo de otras personas. En los distintos lugares donde me tocó asumir responsabilidades, siempre intenté profundizar el camino de las propuestas y nunca el de las descalificaciones sin sentido.

Cada propuesta que presenté parte de la convicción de ayudar a resolver aquellas prioridades urgentes donde están en juego la vida, la salud y el derecho al desarrollo de los argentinos, especialmente de nuestros vecinos en situación de pobreza estructural y de vulnerabilidad social y laboral. También me preocupa contribuir al fortalecimiento y a la movilidad social ascendente de los sectores medios de nuestra sociedad.

Cada una de las ideas del libro es el resultado de la experiencia que he obtenido dentro de la función pública o como profesor universitario e investigador, vecino o padre. Así como también son

parte de los aprendizajes que recibí luego de recorrer Argentina, y sobre todo en este último tiempo, la provincia de Buenos Aires, acompañando como candidato a vicegobernador a Felipe Solá y a Sergio Massa como candidato a presidente. Asimismo, las “*consultas ciudadanas*” que realizamos a jóvenes y a familias del Gran Buenos Aires desde el equipo de la Red de Prioridades Argentinas (Red PAR), con la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer, me permitieron profundizar más el conocimiento sobre las problemáticas sociales y sobre las potencialidades de las familias y comunidades.

En este libro no sólo intenté enumerar los principales desafíos que tenemos para avanzar hacia una Argentina integrada, sino que también busqué avanzar en ideas y propuestas como bases para proyectos de leyes, como por ejemplo:

- » Una nueva Ley de Ética Pública para lograr erradicar la corrupción y clientelismo.
- » Implementar una segunda generación de políticas sociales y laborales donde el eje sea la integración familiar y el acceso al trabajo formal de calidad.
- » Declarar la emergencia social y laboral para que proteger cada trabajo y generar nuevos trabajos formales, de calidad y con salarios dignos, y facilitar el empalme entre los planes sociales y el empleo formal, se transforme en una política de Estado. Así como también garantizar el derecho a la igual remuneración por igual tarea entre hombres y mujeres.
- » Implementar el Seguro a la Formación Laboral para afrontar los nuevos desafíos y las nuevas oportunidades laborales del siglo 21.
- » Crear parques de emprendedores y un Fondo Federal de Desarrollo Local para fortalecer las economías locales y regionales, y a los micro, pequeños y medianos empresarios, comerciantes, productores y emprendedores.

- » Avanzar hacia una Ley de Protección Integral de las Familias y crear el derecho a la primera infancia.
- » Implementar un Plan Federal de Integración Social, Educativa y Laboral de los Jóvenes, creando el derecho al primer empleo joven y una red de tutores de acompañamiento e integración de los mismos.
- » Adecuar y transformar la escuela secundaria creando un nuevo sistema dual que vincule educación y trabajo.
- » Crear el Fondo Federal de Fortalecimiento de las Entidades sin Fines de Lucro.
- » Declarar la emergencia pública en materia de lucha contra el narcotráfico, de prevención y asistencia de las adicciones.

No tengo dudas de que es más fácil hacer diagnósticos y presentar nuevas ideas y propuestas que lograr que las mismas se transformen en leyes. Pero también, no tengo dudas de que con organización y participación es posible lograr la sanción de las mismas o lograr que se instalen como parte del debate político de las prioridades y de las demandas de los ciudadanos.

Estoy convencido de que, con decisión política, generando redes y con la activa y creativa participación de la gente, podemos promover y lograr la aprobación de parte de estos proyectos y de otros nuevos. Por lo menos me animo a intentarlo. **Estoy convencido de que si la buena gente no se organiza y participa, quedan los vivos y los inescrupulosos.**

**A mí me parece que la Argentina del siglo 21 necesita un nuevo estilo de gobernar y de legislar, que fortalezca la participación ciudadana.** Creo que un gobierno abierto de verdad es aquel que genera nuevos espacios institucionales de participación de los ciudadanos en el diseño, la implementación, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas. **Creo que gran parte de la reforma del Estado y de la reforma de la política pasa por promover una nueva generación de políticas públicas participativas.**

**Siento que muchas veces la sociedad civil está** más avanzada que la política en los temas que plantea. La misma tiene todavía un gran potencial para seguir contribuyendo a la renovación y a la transformación de la política, y a seguir incidiendo a favor de la vida, de la dignidad y del desarrollo de las personas, de las familias y de las comunidades.

Mucho se habla de la sociedad civil, pero poco se habla del financiamiento de la misma. **Estoy convencido de que es necesario generar un fondo federal de fortalecimiento de las organizaciones religiosas y de la sociedad civil**, que permita fortalecer y promover el trabajo que ellas realizan en el territorio. **Hay un cepo a la solidaridad cuando las entidades de bien público sin fines de lucro pagan impuestos y tienen costos similares a las entidades con fines de lucro.**

La participación comunitaria es una garantía que ayuda a mejorar la vida de cada ciudadano. En la historia reciente de nuestro país, gracias al compromiso y la participación de ciudadanos pudimos ir de a poco desterrando la idea “*del roban pero hacen*”, a tomar mayor conciencia de que la corrupción mata. Gracias a los familiares de la tragedia de Once o de Cromañón, y de tantos otros familiares de tantas tragedias ocasionadas por la corrupción, la lucha contra la misma se va instalando en el debate, en la agenda pública y en la conciencia colectiva como una prioridad de las demandas ciudadanas.

También, en nuestro tiempo, la lucha contra el narcotráfico, contra la trata de personas, el trabajo infantil y contra toda forma de esclavitud, fue primero liderada por organizaciones como la Red Antimafia y otras tantas organizaciones que son sinónimo de valentía en la lucha por los derechos humanos. También el clamor por la prevención y la asistencia de las adicciones y la lucha contra las drogas ha sido liderado por valientes mujeres y familias como las Madres contra el Paco, así como también el interés que surgió de las universidades públicas y privadas llevando adelante el Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR), entre otras iniciativas.

La causa iniciada por Beatriz Mendoza y otros vecinos contra el Estado Nacional por daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo fue una iniciativa emblemática del derecho de incidencia colectiva, que utilizó la herramienta de la justicia para la implementación de políticas públicas a favor de la vida y de la salud pública. El denominado “Caso Mendoza” fue determinante para la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). Y más allá de que continúa un serio déficit ambiental, gracias a la participación y a la organización de la comunidad se pudo ir dando un paso de calidad institucional en materia de políticas públicas ambientales.

Asimismo, las organizaciones sociales de la provincia de Buenos Aires fueron protagonistas de la sanción de la Ley Provincial de Acceso justo al Hábitat N° 14.449, que tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

Los derechos humanos y laborales pendientes, muchas veces invisibilizados, de los trabajadores informales, ha sido puesto en el centro de la agenda pública por los nuevos movimientos populares que nuclean a los trabajadores de la economía popular, como por ejemplo, por trabajadores precarizados, entre ellos cartoneros, vendedores ambulantes, campesinos, costureros, artesanos, obreros de empresas recuperadas y cooperativistas.

Las desigualdades, las violencias y las violaciones a los derechos de las mujeres se han ido instalando en la agenda pública por el gran trabajo de las redes de mujeres que, por ejemplo, lideraron las campañas *#NiUnaMenos* y *#MujeresEnLaCorte*, porque sin mujeres en la justicia, no hay justicia para las mujeres. Más recientemente se ha iniciado una campaña por medio de proyectos de leyes de paridad política, con el objetivo de lograr la igualdad real entre hombres y mujeres en la política.

Finalmente, los ciudadanos movilizados fueron protagonistas de una mayor demanda de transparencia electoral de votar como el siglo 21 y no como el siglo 20, que estoy seguro va a conducir a la implementación del voto electrónico. También las asociaciones de la sociedad civil, por ejemplo de la iniciativa Argentina Debate, fueron protagonistas del primer debate presidencial de nuestra historia, y sin duda esa movida fue la protagonista para que el debate presidencial se vaya transformando en institucional y obligatorio en el proceso electoral. Creo que también sería interesante institucionalizar debates para la elección de gobernadores, intendentes y legisladores.

Algunas de estas experiencias –y sin duda hay muchas más– van reflejando que la sociedad contribuye a marcar la agenda a la política. **Soy un convencido de que la sociedad puede contribuir a la renovación y a la innovación de la política y de las políticas públicas.**

En este sentido, es importante acompañar cada iniciativa que busque fortalecer el papel de la ciudadanía en el control y la participación del Estado. El acceso a la información pública, el defensor del pueblo de la Nación, el defensor del niño y la implementación del presupuesto participativo son deudas institucionales que aún tenemos en nuestro país. **La participación en la toma de las decisiones y en el control de las mismas no está suficientemente institucionalizada, y ello es un desafío pendiente que debemos encarar.**

También creo que dentro de los partidos políticos tenemos que entender estos cambios que pide la sociedad. En las últimas elecciones celebradas en 2015, al menos nosotros, creímos que el verdadero cambio eran las propuestas. Debemos entender que cualquier persona que desee ser candidato o candidata para ocupar una función pública, sea ejecutiva o legislativa, debe saber formar equipos y debe tener la convicción de que para llegar, debe estar preparado. **Debemos terminar con la idea de la improvisación en la política. Sobre todo por-**

**que la función pública incluye una relación ética recíproca con todo el pueblo que votó.**

En este sentido, **es necesario invertir en la formación de dirigentes y de los miembros de los partidos, como describe la Ley Nacional de Partidos Políticos.** Conformar escuelas de gobierno o centros de estudios destinados a la investigación y la elaboración de propuestas de nuevas políticas públicas, creo que esto es fundamental para pensar esta nueva forma de hacer política.

Recuperar la sana militancia tiene que ver con ser honestos, más democráticos, escuchar más, caminar más, acompañar más y asumir un claro compromiso con la ética y la justicia social. Con sinceridad tenemos que aprender de las millones de familias, trabajadores y productores que día a día se la rebuscan y que son quienes sienten muchas veces que las políticas públicas que intentamos implementar no son las correctas. Es tiempo de renovar el liderazgo, es tiempo de fortalecer a la sociedad civil y al mundo comunitario, laboral y productivo. **Estoy convencido de que es la hora del desarrollo local, de los cambios que se van dando de “abajo hacia arriba”.** Quienes nos hemos dedicado a la cuestión social comprendemos que es en lo local donde, junto a los problemas, están las potencialidades para renovar la política y para pensar nuevas y creativas políticas públicas de largo plazo.

**Estoy convencido de que un cambio ético y justo es posible.** La Argentina necesita un nuevo desarrollismo del siglo 21 donde la ética y el progreso social y económico vayan de la mano y donde el Estado y una economía social de mercado se complementen y no se contrapongan. Y para lograr este nuevo cambio, es la hora de que participemos todos. Algunos quisieran una “*democracia*” mínima sin ciudadanos. Yo siento que es el tiempo de pensar y promover una nueva imaginación de la participación. Pienso en la necesidad de promover una nueva generación de políticas públicas participativas, donde los ciudadanos sepan de qué se trata, opinen y sean escuchados en la

toma de las decisiones públicas. Es tiempo de animarnos a ser parte, es tiempo de crear, de opinar, desde donde cada uno de ustedes crea, si es una organización social, una cooperadora, un grupo de vecinos, un partido político, un movimiento sindical o productivo, pero no perdamos la oportunidad de ayudar a transformar la realidad de tantas personas y familias que merecen que nos unamos, que apostemos al bien común y que vayamos superando las grietas de las divisiones políticas.

HONESTIDAD POBREZA INTEGRACIÓN  
DIALOGO NIÑEZ DIGNIDAD JUSTICIA SOCIAL  
TRABAJO DECENTE JÓVENES DEMOCRACIA  
MOVILIDAD ASCENDENTE

En su nuevo libro, Daniel Arroyo señala que en nuestro país surge una nueva estructura social, representada por 4 Argentinas: la Argentina de los sectores en situación de pobreza estructural; la de los sectores vulnerables que se van transformando en los nuevos pobres; la de los sectores medios y la de los sectores altos.

En este contexto, menciona que *“las divisiones políticas no nos deberían impedir sentir y ver que la gran grieta de los argentinos es la grieta de la pobreza y de la desigualdad social”*.

Daniel Arroyo sostiene que 2016-2026 se debería transformar en una década de los consensos para integrar a la Argentina, para reducir la pobreza y para promover el derecho a la movilidad social ascendente.

En *Las 4 Argentinas y la grieta social* el lector podrá encontrar diagnósticos sobre la nueva cuestión social, educativa y laboral de nuestro tiempo y la presentación de una segunda generación de políticas públicas participativas con eje en el desarrollo familiar y en la integración laboral.

Asimismo, en este libro Daniel Arroyo comparte las experiencias de su paso del mundo académico y de la sociedad civil a la política. En las elecciones de 2015, Arroyo fue candidato a vicegobernador de Felipe Solá y acompañó la candidatura a presidente de Sergio Massa.



INFLACIÓN PARTICIPACIÓN  
POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLO LOCAL  
ADICCIO PACTO SOCIAL  
EDUCACIÓN FORMACIÓN