

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

Situación social argentina: algunas tareas pendientes

Ernesto Aldo Isuani (*)

Diagnóstico sobre la situación actual

Ya no es novedad que se ha operado un cambio de etapa histórica de similar proporción al producido en la posguerra. Es relevante, entonces, describir brevemente uno y otro para entender no sólo nuestro presente, sino, también, algunos escenarios futuros.

La sociedad que quedó atrás es la originada en los '40, cuyas notas centrales fueron: la fuerte presencia del Estado en materia de producción y de regulación; la aplicación de políticas de pleno empleo y la ejecución de políticas sociales con aspiración de universalidad, inspiradas en los sacrificios que Europa soportó durante la Segunda Guerra Mundial y que dieron lugar a esquemas más solidarios que los preexistentes. Estos fueron los tres elementos esenciales de lo que podríamos llamar la sociedad o etapa keynesiana. Keynes fue quien marcadamente formuló una respuesta a los problemas planteados por la sociedad liberal anterior a la Segunda Guerra que acabaron en la Gran Depresión del 29 y en el sostenido crecimiento de un conflicto social de carácter revolucionario en el que anarquistas, anarco-sindicalistas y socialistas revolucionarios jaquearon al sistema de acumulación capitalista que regía por entonces. Keynes dio respuesta a las crisis de los ciclos económicos mediante políticas anticíclicas que intentaban evitar particularmente los momentos de recesión. Todo esto se realizó en el contexto del gran acuerdo social surgido tras la Guerra, por el cual los trabajadores aceptaron las reglas de juego de la sociedad capitalista (básicamente, la prioridad en las decisiones de inversión de los empresarios y el carácter privado de los medios de producción) a cambio del reconocimiento de las instituciones sindicales y de mejoras en la legislación laboral y en las condiciones salariales.

De este modo, la etapa keynesiana fue un periodo de paz social y de crecimiento económico sostenido, dos características perdidas por el mundo liberal. Éste último se había caracterizado por un Estado bastante prescindente de la producción y de la regulación y principal sujeto de políticas sociales apuntadas a combatir a la pobreza o del seguro social bismarckiano, al cual el beneficiario accedía en tanto hubiese aportado a los fondos de pensiones, al sistema de salud o al esquema de indemnización contra accidentes de trabajo. Un esquema diferente al de la seguridad social keynesiana que concebía al conjunto social como contribuyente y abría los beneficios a las personas, no por su condición de trabajadores sino por la de ciudadanos.

En la década del 70, el modelo keynesiano comenzó a tener problemas y entró en crisis. Hacia los 80, había agotado sus posibilidades y no podía controlar las tendencias inflacionarias ni sus consecuencias: las caídas de inversión. Fue así que se abrió la posibilidad para un cambio histórico.

La nueva etapa se denomina neoliberal porque tiende a conservar algunos de los rasgos centrales de la etapa prekeynesiana a través de un Estado que intenta salir de la esfera económica y abandona su potente rol regulador y porque reaparecen el desempleo (fenómeno que, más allá de su forma friccional, Argentina no conocía en los últimos 50 años) y políticas sociales que abandonan su pretensión universal y vuelven a

combinar las políticas de asistencia para combatir la pobreza con las políticas de seguro social.

En una primera lectura, podría decirse que volvimos al pasado. Pero no es así; ya que las condiciones del contexto variaron drásticamente. En primer lugar, el tránsito del keynesianismo al neoliberalismo se produce en el marco de un profundo cambio del eje productivo, el que deja de estar constituido por las industrias de posguerra (siderurgia, metal-mecánica, petroquímica) y pasa a ser ocupado por las que se basan fuertemente en el conocimiento: la biotecnología, la robótica, la telemática, la informática, la aeronáutica, la ciencia de nuevos materiales.

Esto acarrea un cambio muy particular. En el siglo XIX, Marx hablaba de un ejército de reserva porque tal idea se centraba en la existencia de trabajadores que, estando fuera del sistema productivo, tenían habilidades similares a las que poseían quienes estaban dentro de él y a los que podían reemplazar, sin más, en la realización de trabajos relativamente sencillos. Entonces, el ejército de reserva presionaba a los trabajadores activos impidiéndoles ir más allá de los límites que toleraba el empresariado en materia salarial o de condiciones de trabajo. Quien se pasaba de la raya era despedido y siempre había gente dispuesta a reemplazarlo por un precio igual o menor. Esto cambió. La economía actual se centra cada vez más en necesidades de mayor calificación y, el mecanismo de ejército de reserva ya no funciona, como en el pasado. En cambio, ha entrado en escena la población excedente, constituida por quienes no tienen ni tendrán perspectiva de insertarse en el mercado de trabajo por carecer de los niveles cognitivos básicos para acceder al mundo moderno. Se rompe así el ideal keynesiano o desarrollista que teníamos, muy vigente en Brasil y en Argentina, y que nos hacía razonar de este modo: somos sociedades con problemas de pobreza, pero -con el correr del tiempo y con la inversión productiva- vamos a ir avanzando sobre estos bolsones de pobreza y, en algún momento, podremos erradicar el trabajo precario; todos seremos asalariados; todos perteneceremos al mundo formal de la economía y todos tendremos la protección de la seguridad social.

Esto se acabó. Si hoy analizamos los datos del Mercosur, percibiremos una relación directa entre los estratos de ingreso y el desempleo. En sus cuatro países miembros más Chile y Bolivia, la tasa promedio de desempleo del 20% más pobre de la población, ronda el 30%. En cambio, entre los trabajadores de mayores ingresos, se reduce al 2%.

¿Qué desafío plantea esto? En primer lugar, las circunstancias de quienes hoy quedan afuera del sistema son muy diferentes a las que conocieron aquellos que con su lucha lograron la creación y desarrollo del Estado benefactor. En efecto, en el último siglo y medio, los trabajadores se exponían a instancias que posibilitaban su acción colectiva. La fábrica, el taller o la ciudad facilitaban la asociación y el desarrollo de mutuales. A mediados del siglo pasado, los trabajadores aportaban dinero de su propio bolsillo a fondos que cubrían algunas contingencias (enfermedad, invalidez) que afectarían a sus compañeros o daban un ingreso a las viudas de trabajadores. Estas mutuales, que fueron los primeros embriones de acción colectiva, derivaron en sindicatos, instituciones de reivindicación de derechos y no sólo de auto-defensa. Finalmente, los trabajadores crearon partidos políticos o se insertaron en ellos para plantear objetivos de cambio, de transformación social. Fue la presión de ellos a través de la historia la que impuso ciertos cambios muy importantes en el sistema de beneficios sociales y consolidó la estructura del Estado benefactor que se vio con claridad durante la etapa keynesiana.

Pero esto también se acabó. Hoy, los excluidos carecen de condiciones para actuar colectivamente: son básicamente desempleados, subempleados, cuentapropistas instalados en un contexto que les impide organizarse para la acción. Es un mundo donde -más que acciones de reivindicación social y política- se plantean reacciones más primitivas, de una violencia más anómica, acciones delincuenciales de lo que llamo la distribución directa del ingreso. Esto termina generando una contradicción entre incluidos y excluidos: se acaban los intentos de los incluidos por representar a los excluidos y aparecen síntomas de segregación y de exclusión. Los comerciantes de Río de Janeiro y San Pablo contratan escuadrones de la muerte para limpiar de adolescentes las calles de sus ciudades. Europa se cierra frente a la inmigración africana y nosotros desarrollamos sentimientos y actitudes xenófobas ante quienes vienen de países vecinos.

Se está perfilando un futuro de extrema ambigüedad, donde el conocimiento y la información como mecanismos de producción abren a la humanidad posibilidades que jamás tuvo (sin duda quienes hoy manejan Internet tienen posibilidades artísticas, culturales, científicas y económicas antes inexistentes). Esto implica, por un lado, la apertura de horizontes inmensos para quienes tienen los conocimientos y habilidades necesarias; pero, por otro lado, para quienes carecen de estos saberes, significa la imposibilidad de

satisfacer inclusive algunos derechos básicos de los que gozaban en el pasado. Es, entonces, una situación ambigua en la que -mientras se avanza en la afirmación de los derechos de la mujer, de los adolescentes, de los chicos y se proclama el derecho al agua limpia o al aire puro- existen derechos elementales (a la alimentación, a la asistencia médica o al acceso a la educación) que ya no están vigentes para todos.

Por ejemplo, si observamos nuestro sistema educativo, veremos que su cobertura sigue siendo casi universal ya que la tasa de matrícula neta en el nivel primario está en el orden del 98%. Sucede que esta universalidad se da en un contexto donde la primaria ya no alcanza y donde la secundaria es absolutamente necesaria para acceder a oportunidades productivas que hace 15 años requerían sólo de una calificación de nivel elemental. Ahí, se acaba el orgullo, porque la mitad de los chicos de 14 a 17 años no va a la escuela. Con un horizonte de inserción productiva muy lejano, estos chicos corren el terrible riesgo de convertirse en población excedente, probablemente alimentada por programas públicos y privados, pero básicamente imposibilitada de insertarse productivamente en el mundo nuevo.

Este es el escenario que proyecto tras leer ciertos indicadores actuales; una proyección que puede resultar errada, pero que no sería juicioso descartar de plano. El problema es que no tenemos debate y que aún se piensa el futuro con esquemas del pasado o sin aceptar la profundidad de la transformación que vivimos y, de algún modo, con la esperanza de que luego del mal momento por el que pasamos, volveremos a aquello que conocimos. Pero no volveremos atrás; y esta es la esencia de mi planteo.

La etapa keynesiana fue una especie de recreo muy lindo, pero que ya se agotó. Ahora viene un mundo ambiguo: mucho más duro, pero -al mismo tiempo- muy prometedor.

Propuestas a propósito de la situación actual

Si el diagnóstico es correcto, ¿qué hacer? ¿Hay alguna salida o estamos condenados? Hay mucho por hacer. Es necesario desprenderse de algunas concepciones relativamente antiguas y empezar a innovar. Por ejemplo, no puede ser que el país, tras cinco años con tasas de desempleo abierto de dos dígitos, carezca de un programa de empleo para jefes de hogares. No puede ser que se siga esperando que el crecimiento económico genere un ingreso a las familias que no lo tienen. El tema del desempleo no es sólo un problema de falta de ingresos, es un problema de identidad, de desintegración social. Entre los trabajadores que no consiguen una opción laboral se da un proceso de deterioro de la autoestima, avanza la desintegración y la violencia familiar; prolifera el alcoholismo, la drogadependencia y hasta el suicidio. Muchos esperan que el crecimiento de la economía resuelva el problema, pero éste no es el camino; porque la economía ha estado creciendo significativamente y el desempleo continúa.

Desarrollar un programa nacional que genere trabajo o calificación a cambio de un ingreso es absolutamente posible. En Argentina hay alrededor de 200 mil jefes de familia con menores a su cargo. Un subsidio a cambio de trabajo o de calificación de 3 mil pesos anuales (250 mensuales) equivale a 600 millones de pesos; es decir, al 0,2% del PBI de un país que destina un 18% de su producto a políticas sociales. Alguien puede decir que esto no resuelve mayormente la cuestión, que permite la subsistencia pero no mucho más; estoy de acuerdo, pero considero que no es poco garantizar que no haya familia argentina sin ingresos.

Otro desafío es elevar el nivel de calificación de nuestra población. La mitad de los chicos están fuera de la escuela; muchos de ellos no concurren porque sus familias carecen de ingresos con los cuales solventarles la permanencia en el sistema educativo y, en consecuencia, pierden la oportunidad de adquirir las cualidades necesarias que les posibilitarían ingresar al sistema productivo.

Entonces ¿por qué no pensar en transformar a la educación en un sector productivo? Hagamos cálculos gruesos nuevamente. ¿Cuántos jóvenes de 14 a 30 años están desempleados en el país? Un millón. ¿Qué pasa si les damos un subsidio mensual de 120 pesos para que terminen la secundaria? Esto significaría desembolsar cerca de 1.500 millones de pesos, es decir 0,5% del PBI. Claro que se necesitarían nuevos docentes. Nuestro país tiene una cantidad importante de profesionales universitarios subutilizados, entre los cuales se pueden reclutar nuevos docentes si fuera necesario, ¿cuál es el costo de 50.000 nuevos docentes a un salario promedio de 5.000 pesos anuales (400 pesos mensuales) por medio día de trabajo?. Son 250 millones de pesos, menos de 0,1% del producto. Como alguien dirá que también se necesitarán establecimientos y equipamiento, y aunque podría usarse mejor la actual infraestructura escolar y -si hiciera falta- también la infraestructura social (asociaciones barriales, parroquias, etc.), asignemos 600 millones de pesos más con ese fin, esto es 0,2% del PBI. Si sumamos lo anterior, incluido el subsidio a jefes de hogar,

llegamos a un costo de 1% del PBI. Comparemos este porcentaje con el subsidio que aplicó el Fondo Fiduciario para el Salvataje de Bancos y que fue de alrededor de 1,5% del producto. ¿Qué nos pasa, entonces?.

Lo anterior no es una propuesta, sino una línea estratégica de propuesta: si por un lado queremos garantizar que no haya hogar argentino sin ingreso y, por otro, elevar la capacidad cognitiva de la sociedad deberemos dar una batalla en dos frentes. El primero es el que garantiza mayores niveles de civilidad, porque asegura mayores niveles de integración social. El segundo, el que posibilitará a este pequeño municipio del globo llamado Argentina tener una población con recursos cognoscitivos más elevados que le permita utilizar al mundo como territorio. Alguien dirá que el 1% del PBI es una gran cantidad de plata. Sin dudas que lo es, pero hay países que invirtieron hasta un tercio de su producto cuando tuvieron que enfrentar una guerra. No somos conscientes de que estamos librando una guerra, y nuestra guerra es contra la desintegración social y contra la marginación económica en el mundo moderno.

Si no debatimos, si no creamos ámbitos donde se generen nuevas propuestas e ideas, si continuamos esperando que vuelva el pasado, estamos perdiendo el tiempo... nos estamos equivocando. Creo que por este camino vamos, efectivamente, hacia la consolidación de una sociedad dual y, una vez que esto suceda, será difícil volver atrás. Seguramente se tratará de una sociedad a la que no amenazarán los alzamientos revolucionarios (me parece que los excluidos de nuevo cuño no serán un peligro desde el punto de vista político), pero que estará dividida por la mitad y con barrotes, parecida a esos zoológicos abiertos a los que se entra en auto y con los vidrios levantados. Si esta es la sociedad que vamos a permitir, bastante poco atractiva resulta.

Sobre Educación

La mayor capacitación no garantiza conseguir un trabajo vinculado con ella; pero posibilita acceder a puestos menos calificados. Quien lo logre, desplazará a otro trabajador, adecuadamente capacitado, hacia tareas para las cuales estará, a su vez, sobrecapacitado. En este proceso de cascada, los últimos caerán a la fosa del desempleo o del subempleo. Así, es probable que mucha gente deba desempeñarse en empleos no adecuados a su calificación; pero, en todo caso, tendrá empleo. Mientras tanto, las mayores tasas de desempleo se verificarán entre aquellos que más baja calificación tengan.

Aunque podamos estar viviendo los límites de la sociedad del empleo, esto no significa el final del trabajo; menos aún cuando el sector más promisorio para generar ingresos, el de servicios, sólo encuentra su límite en el límite de la imaginación humana para inventar necesidades.

En este marco, la mayor posibilidad de detectar brechas donde construir opciones que generen ingresos está asociada con el mayor conocimiento.

Hace algún tiempo evalué en el nordeste brasileño un programa destinado a un segmento de mujeres muy pobres jefas de hogar. El sistema era de fondos rotatorios y, a través de él, se prestaba a cinco mujeres una pequeña suma de dinero por un tiempo muy corto. Aunque el crédito financiaba emprendimientos individuales, estas mujeres lo contrataban colectivamente. Si una de ellas no devolvía el crédito, frenaba las posibilidades de renovación para las otras cuatro, con lo cual había un condicionante muy fuerte para evitar la morosidad. Cuando la totalidad del crédito era devuelto se otorgaba otro mayor por un plazo más prolongado y así hasta el punto donde la persona se graduaba. Entonces, salía del programa porque ya tenía los instrumentos, se había equipado, contaba con posibilidades de financiarse en otros sistemas. Presencé las actividades, concluí que era una experiencia muy interesante y felicité al equipo técnico porque había encontrado una forma de trabajar con las mujeres más pobres. Me dijeron: no se equivoque, no son las mujeres más pobres, éstas saben leer y escribir. Vale decir que eran mujeres capaces de llevar una contabilidad básica, sabían sumar y restar, podían comunicarse por escrito y leer. Además sólo se daba dinero para encarar actividades en las que las mujeres tuviesen alguna experiencia. Con el resto de las mujeres me dijeron que no podían hacer nada: no tenemos opciones, fue la respuesta de los técnicos.

Mayores niveles de conocimiento no sólo posibilitan que el mundo, América Latina o los países vecinos sean nuestro horizonte, sino que permite detectar mayores posibilidades para generar ingresos, no necesariamente a través del trabajo asalariado sino también por la vía del cuentapropismo y del microemprendimiento.

No digo que la educación sea la única herramienta, pero creo que es la central. Claro que hablo de una

educación que enseñe a plantear problemas y a resolverlos, que ayude a mirarlos desde distintas ópticas, a desarrollar capacidades críticas que den al individuo la flexibilidad para encontrar, inventar y reinventar oportunidades de trabajo. De eso estamos lejos. Los desafíos son enormes: la Universidad todavía no se ha puesto a tono con ellos, la secundaria ni qué hablar y la primaria deberá aguardar mucho tiempo hasta que una educación diferente llegue a un sistema tan masivo. Alguien puede decir sí, voy a poner la plata y vamos a darle a todo el mundo una beca para que termine el secundario, entonces en vez de hacer un seguro de desempleo vamos a hacer un seguro de educación, pero esto será insuficiente si paralelamente no hay una reconversión en los contenidos de la educación y en las habilidades más que en los conocimientos que transmite.

Creo que el tema de un ingreso para cada hogar y el de una extensión y cambio educativo son urgentes y centrales. Está planteada, también, la discusión sobre el sistema impositivo, sobre la política económica, sobre la política productiva, sobre la política de integración regional, sobre la integración subregional, sobre la revisión del sistema de salud, sobre la revisión del sistema previsional, sobre las políticas de vivienda. Hay muchas cosas para replantear, pero algunas son urgentes y son las que más aseguran el avance hacia una sociedad con alguna potencialidad de insertarse en el mundo moderno y de vivir civilizadamente.

*Doctor (Ph. D.) en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh (EE.UU), profesor-investigador de FLACSO-CONICET y profesor titular regular de la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado como docente en carreras de posgrado de varias universidades nacionales y posee una serie de publicaciones sobre temas de política pública en el país y el exterior. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales y gubernamentales en América Latina.