A MODO DE CONCLUSIÓN

NUEVOS DESAFÍOS PARA LA AGENDA SOCIAL

A manera de conclusión cabe ofrecer consideraciones sobre una serie no excluyente de aspectos críticos que deberían ser tomados en cuenta para el diseño de políticas públicas que amplíen el horizonte de los derechos sociales en la Argentina. Este aporte se basa en los resultados logrados por los distintos informes del Barómetro de la Deuda Social, así como en los avances teóricos y metodológicos que ha implicado la elaboración del presente Índice de Desarrollo Humano y Social. Al respecto, cabe justificar este planteamiento a partir de una de las principales conclusiones a las que arriba este informe: la importante recuperación de la economía Argentina y la mejora en los niveles de empleo, pobreza e indigencia no bastan para revertir el proceso de deterioro y reproducción estructural de las condiciones de empobrecimiento material, social y subjetivo, así como tampoco la creciente desigualdad social evidenciada –en estos y otros indicadores- con anterioridad a la crisis 2001-2002.

Los déficit de desarrollo y la inequidad social constituyen un rasgo que acompaña desde hace mucho a la sociedad argentina, siendo ello la consecuencia de la acción conjunta de factores económicos, sociales y político-institucionales, tanto nacionales como internacionales, todos ellos operando de manera segmentada social y regionalmente. Estos factores se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples mecanismos. De modo que, la reproducción del subdesarrollo y la inequidad en el tiempo, constituye un sistema complejo y comprende factores que se potencian entre sí (Salvia, 2004). Las dimensiones que estudia el Barómetro de la Deuda Social no constituyen en sí mismas las causas que explican el problema, sino, fundamentalmente, espacios en donde evaluar su situación y evolución. Sin embargo, dichas dimensiones son también correas de transmisión y de reproducción ampliada de las condiciones originales. Pero no es sólo a través de estos canales que se reproduce la pobreza y la desigualdad.

Si la Argentina quiere ser un país de desarrollo con equidad de las capacidades humanas y sociales requiere adoptar políticas activas explícitas en tal sentido. No en un campo o sector privilegiado, ni mucho menos sólo o fundamentalmente a través de lo que se denominan políticas activas de ingresos. Si eso llegara a ser así, no sólo se cometería un error de diagnóstico, con alto costo y bajo impacto social estra-

tégico, sino que además se correría el riesgo de comprometer aún más la calidad institucional del sistema democrático y de someter a la opinión pública ciudadana a la falacia de creer que los cambios en la media de los ingresos reales expresan la verdadera capacidad de la población al acceso de realizaciones y recursos de desarrollo humano y social. Algo así como instituir que la realidad social es lo que el indicador indica, sin diferenciar que se trata de una medida indirecta y de recursos potenciales, cuya media dista de representar el padecimiento de millones de personas para quienes los derechos humanos, sociales y ciudadanos están vedados.

Avanzar hacia un desarrollo equitativo de las capacidades sociales y humanas es una tarea cuya complejidad resulta proporcional al tejido de factores que reproducen la situación de subdesarrollo e inequidad. Las acciones deberían intervenir de manera directa sobre las condiciones más estructurales y los distintos canales de reproducción intergeneracional de la exclusión social –la integración económica, las condiciones materiales de vida, las oportunidades laborales, el acceso a servicios públicos de calidad, sistemas de protección social y entornos psicosociales saludables, así como la existencia de instituciones sociales y políticas serviciales y confiables–. De esta manera, la complejidad de la problemática demanda políticas económicas y sociales de orden estratégico, ampliamente consensuadas, cuya norma sea la integralidad y la coordinación al interior del Estado (nacional y federal), entre Estado y Mercado y entre Estado y Sociedad, debiendo ser su primer horizonte "nivelar el campo de juego" (CEPAL, 2005) para hacer posible la superación de la heterogeneidad estructural. Para ello:

1. Se requiere enfrentar de manera exitosa el desafío del desarrollo –en un sentido amplio– con equidad pone en primer lugar de la escena la necesidad de contar con un conjunto sistemático y ordenado de derechos universales positivos garantes de la inclusión social en términos de integración económica, condiciones materiales de vida, educación, trabajo, apoyo psicológico, integración y seguridad social, los cuales puedan constituirse en bienes jurídicos protegidos y exigibles, sea cual fuese el ámbito o agente responsable de la violación de tales derechos. En igual sentido, cabe integrar al marco de regulaciones los derechos especiales que protejan de la discriminación y la exclusión según género, etnia, ruralidad e infancia.

2. Es fundamental abordar el problema de la heterogeneidad estructural, atendiendo a las especificidades propias de una economía fragmentada, de modo de revertir las causas que la reproducen y amplían la marginalidad y la inequidad. Para ello no se trata de desarrollar un economía social marginal, separada y autónoma de los procesos de modernización y globalización, sino desarrollar amplios mecanismos de integración a través de políticas activas que focalicen inversiones en infraestructura, desarrollen redes de intercambio, establezcan pautas de subsidiaridad y garanticen compromisos económicos y sociales intersectoriales, los cuales deberán tener a los grupos corporativos –financieros, industriales y comerciales– como sus principales promotores y al Estado y a la propia sociedad como su principal regulador.

3. En materia de inclusión social se requiere un desarrollo de la inversión en infraestructura social urbana y rural, que incluya la dotación y regularización de tierras y el desarrollo de planes comunitarios de viviendas populares, junto a servicios integrales y especiales de salud física y psicológica, educación, recreación, información, comunicación, seguridad, saneamiento ambiental, etc., a manera de políticas redistributivas compensatorias que permitan superar déficit estructurales acumulados y salir de la marginalidad y la segregación de amplios sectores sociales. Esto resulta imposible sin un plan federal, integral y coordinado de inversión en desarrollo económico y social, capaz a su vez de promover la capacitación y el empleo decente entre la población beneficiaria.

4. En materia de empleo los retos tampoco son menores. Se hace necesaria una articulación de las políticas económicas, educativas y sociales en procura de brindar empleos productivos, protección y cobertura social a todos los trabajadores. En este sentido, la política de empleo debería orientarse a atender cuatro objetivos fundamentales: a) Mejorar la productividad del trabajo en el sector informal para promover su competitividad y garantizar su desarrollo futuro; b) Sin dejar con ello de estimular la generación de empleos de calidad que aporten alto valor agregado; c) Desarrollar mecanismos universales de protección de los ingresos y el empleo de todos los trabajadores frente a los altibajos del ciclo económico y los cambios tecnológicos; y d) Procurar la integración al mercado de trabajo formal de grupos sociales vulnerables, tales como las minorías étnicas, los migrantes, los jóvenes y los mayores.

5. Para reducir las inequidades y garantizar capacidades futuras de inclusión social se requiere una instrucción de calidad que aumente los logros educativos en los sectores más vulnerables, lo que implica el desarrollo de una política compensatoria de inversión y asistencia socio-educativa –en todos los niveles– que haga posible que los sectores más vulnerables accedan a una formación de calidad a través de becas directas, mayor inversión en infraestructura, acceso a recursos de conocimiento, servicio de doble jornada educativa, docentes de formación especial, etc. El mayor problema en la Argentina no es la cobertura escolar, sino la desigualdad en los logros, debido a diferentes calidades de los procesos educativos y las desiguales oportunidades de acceso a esos servicios según provincia, municipio, vecindario o zona rural. Asimismo, se mantienen todavía fuertes déficit en materia de educación para la población en edad no escolar. Todo ello requiere, además, de una política de educación no formal, con aprovechamiento de los medios de comunicación y del capital humano profesional existente, los cuales deberían ser movilizados como recursos de formación de los sectores más vulnerables.

6. El sistema de salud de la Argentina presenta históricos problemas de fragmentación y articulación, que redundan en uso poco racional de los recursos dis-

ponibles. Es necesario desarrollar una mayor capacidad de integración de los distintos subsistemas sanitarios en todas las jurisdicciones del país, en especial, corresponde enfatizar las tareas de prevención, los planes específicos para enfermedades endémicas y para poblaciones vulnerables así como fortalecer la inversión en el hospital público. Por otra parte, debe incluirse en la agenda sanitaria la salud psicológica de la población. Los antecedentes de investigación indican que las intervenciones psicoeducativas y psicosociales realizadas a gran escala fueron eficaces para la ampliación de conocimientos y habilidades, la modificación de conductas y la promoción de la capacidad de agencia de las personas. En tal sentido, en el diseño de políticas públicas deberían considerarse tanto el estudio y la aplicación de programas psicosociales como tener en cuenta las características psicológicas de la población a las que van dirigidas.

7. La permanencia de la emergencia social para amplios sectores marginados, así como la necesidad de prevenir los efectos de las crisis económicas o catástrofes ecológicas, requieren el desarrollo de programas integrales de protección social asistencial que operen mediante la transferencia directa de ingresos y/o medios de vida a los grupos afectados. Tales programas, más que ofrecer incentivos y plantear condiciones, deberían proveer acciones articuladas de inversión social compensatoria en materia de trabajo, salud, alimentación, educación, empoderamiento psicológico y social, seguridad pública, etc. El Estado, por sí, y través de la coordinación de los poderes subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil, debería garantizar seguridad y recursos materiales de vida, así como acceso a condiciones de integración social no medidas por manejos clientelares ni condicionamientos para acceder a tales derechos sociales.

8. La posibilidad de hacer exigibles los derechos sociales y acceder de manera real a los mecanismos de inclusión social exige una política de "democratización" de la justicia y la asistencia legal para el conjunto de la sociedad, pero especialmente al servicio de los sectores más vulnerables sobre los cuales pesa un gran vacío de representación. El poder de la justicia no llega a todos, sino a una minoría social. Los sectores más desprotegidos carecen de información, apoyo y recursos. Una política en este sentido debe contemplar al menos información pública, accesibilidad a recursos legales y proximidad con las instituciones encargadas de la administración de la justicia.

9. La falta de presencia del Estado en los espacios urbanos y rurales con mayor vulnerabilidad socioeconómica marca la necesidad de una política activa orientada a compensar los desequilibrios socio-territoriales, así como a promover una equilibrada y participativa descentralización institucional. En la actualidad, la disposición territorial de los organismos públicos y sociales de fomento a la producción, de protección social, los servicios de salud, seguridad, justicia, educación, recreación, asistencia legal, etc., se ubican muy lejos de los espa-

cios donde se concentran los sectores de la población más vulnerables. Se hace necesaria una política capaz de revertir este mecanismo de reproducción de la marginalidad y la desigualdad social, lo cual implica una estrategia de planificación nacional, regional y territorial de la inversión social, articulada a un proceso de descentralización participativa de la gestión pública.

10. Entre los nuevos desafíos y viejas deudas pendientes cabe poner en la agenda social la necesidad de garantizar una adecuada protección a los recursos naturales (agua, suelo y aire), y vincular dicha protección a un desarrollo social y productivo equilibrado, en donde pequeños y medianos productores y comunidades aborígenes puedan tener acceso a tierras y otros recursos económicos y tecnológicos necesarios para ello. Por lo mismo, el problema debe ser abordado de manera integral, frente a lo cual cabe señalar la ausencia de normas y agencias del Estado capaces de prevenir desequilibrios, planificar el desarrollo y regular los diferentes intereses en juego.

11. Debido a sus características, las políticas sociales tienen grandes exigencias en términos de la calidad institucional que requieren para tener éxito. En este sentido, una política de desarrollo integral con equidad demanda la construcción de una nueva institucionalidad pública en materia social, que haga posible una planificación del gasto público basada en presupuestos progresivos y participativos, cuyos criterios de distribución y modos de ejecución de los recursos respondan a principios básicos de universalidad, equidad y eficiencia, y que el papel de la gestión pública no se evalúe por sus intenciones sino por sus resultados. Para ello es necesario poner en juego nuevas instituciones capaces de operar con permanencia en el tiempo, articulación institucional, eficiencia administrativa, transparencia y participación ciudadana, versatilidad territorial, regulación de la participación privada en la provisión de servicios públicos, mecanismos que hagan exigible los derechos económicos, sociales, civiles y políticos.

Una sociedad inequitativa tiende a generar instituciones económicas, sociales y políticas que defienden los privilegios de aquellos con mayor influencia y generan restricciones al progreso de los grupos sociales más débiles y vulnerables. Por ello, resulta prioritario de recrear un Estado social capaz de enfrentar los problemas del desarrollo humano y social con criterios de integralidad, flexibilidad y equidad. Al Estado, definido en estos términos, le corresponde asumir de manera responsable sus funciones como principal institución de lo social y como principal poder regulatorio, en virtud de garantizar y tutelar el desarrollo de las capacidades humanas, según el doble principio de universalismo –la ciudadanía social– y de la personalización –consideración de las características individuales–, en un marco de intervenciones destinadas a promover la coordinación y la responsabilidad compartida del conjunto de los actores sociales.