

Conferencia Inaugural
“La fragmentación social en la Región Metropolitana Buenos Aires”
Lic. Daniel Arroyo
Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social

Buenos días a todos, un agradecimiento muy grande al Foro Metropolitano y especialmente a Pedro Del Piero, por poder compartir algunas ideas en torno a la fragmentación social en el área metropolitana, en esto que se ha llamado aquí La Gran Buenos Aires.

Voy a dividir la exposición en tres partes. Una primera de diagnóstico, una segunda acerca de qué políticas se están implementando y hacia donde se están desarrollando en términos nacionales, provinciales, y espacialmente en el conurbano bonaerense, y una tercera parte en la que quisiera plantear por lo menos algunas propuestas de lo que, en mi opinión, debería ser la evolución de la política social.

Comienzo con un diagnóstico muy breve y muy concreto: hoy a nivel nacional los números son muy similares a los del área metropolitana, existe un 40% de pobres - en la Argentina es pobre la familia que gana menos de \$772 por mes - un 17% de indigentes - es indigente la familia de 4 personas que gana menos de \$354 - y existe un 12% con necesidades básicas insatisfechas de pobreza estructural histórica - el que no tiene el piso de material en su casa o no tiene retrete con descarga de agua - ¿qué quieren decir estos datos? para mí el grueso del problema en la Argentina y especialmente en el área metropolitana, es un problema de ingresos, la mayor parte de los pobres en el área metropolitana son pobres porque no les alcanza la plata para llegar a fin de mes.

Hay una parte importante que tiene que ver con la infraestructura, hay una parte significativa que tiene que ver con no tener las condiciones mínimas, pero cuando decimos que tenemos un 40% de pobreza en la región, estamos diciendo que a la mayoría de la gente no le alcanza la plata. Como el problema de la pobreza es un problema de ingreso entonces la política social no puede estar solo pensada en términos focalizados - para ver quien es mas pobre, súper pobre o recontra pobre - sino que tiene que ser universal, masiva y orientada al trabajo y a la producción. Sólo va a haber menos pobres en la región, si hay más trabajo y más producción, si hay más gente que se inserta en cadenas productivas, formando parte del mundo del trabajo y gana más plata. Sino, no va a haber menos pobres en la región.

Segundo aspecto que quiero marcar, y ahora sí hay una diferencia grande entre la ciudad y el conurbano, y son las condiciones de la ocupación, del empleo y de la desocupación. Tenemos hoy una desocupación de poco menos del 12% - efectivamente la desocupación ha bajado mucho, ha llegado a sus picos mas altos en un 22% - y dentro del cambio del esquema de mercado laboral existen dos datos significativos. El primero, y esto tiene que ver con el conurbano, marca que el 50% de la gente trabaja en el sector informal de la economía. El 50% de los que trabajan no tiene boleta de salario, no tiene obra social, no está en una empresa fichando y yéndose al horario que corresponde sino que hace changas o actividades de distinto tipo, o trabaja en empresas que están también en negro dentro del sector informal.

Este es un punto importante porque si queremos pensar la cuestión social no sólo podemos pensarla en términos de asunto salarial, porque eso es significativo para una parte de la población, los que están en el sector formal. Hay otra parte de la población que está en el sector informal, en el que los niveles de ingreso son cercanos a la mitad de lo que ganan - en término promedio - los que están en el sector formal. Pensar en la inclusión social en el trabajo y la producción no es sólo pensar en aquellos que hoy tienen trabajo y que efectivamente tienen que elevar su salario - por lo menos para estar arriba de la canasta básica de alimentos - sino también en todo el mundo del sector informal que es muy sustantivo en la región metropolitana y para los que tenemos que generar condiciones que los vinculen con el sector formal.

Tercer aspecto que me parece significativo. Para interpretar la fragmentación, la cuestión social en el área metropolitana, hay que pensar cuál es la situación de los jóvenes. Tenemos muchos problemas sociales pero el problema central son los jóvenes de 18 a 25 años, que no estudian ni trabajan. Esto no quiere decir que no sea un problema que los mayores de 70 no tengan cobertura, que entre los de 60 y 70 no tengan dificultades o que los niños no sean un tema central. Pero si uno debiera decir dónde está el núcleo duro del problema, y cómo vamos a hacer inclusión social o no, en mi opinión el núcleo duro del problema está en los jóvenes de 18 a 25 años que no estudian ni trabajan. Y esto no quiere decir solamente que no van a la escuela y no tienen plata sino también que no tienen horizonte de vida, con un ingrediente adicional complicado: la mitad de esos jóvenes tienen padres que hicieron todo bien, que trabajaron, se levantaron a la mañana, hicieron su vida, y que en un momento se quedaron sin trabajo y se les quebró el mundo

laboral. Con lo cual la lectura que hacen estos jóvenes es "qué sentido tiene pensar una carrera si en algún momento se corta y nos caemos del sistema". Esto es un tema central, si no hay políticas articuladas integradas y de promoción de verdad para los jóvenes, no hay futuro en la región ni hay futuro de inclusión social en la Argentina.

El cuarto eje significativo hace a la infraestructura y a la falta de accesibilidad a los servicios, y en este punto veo muy claramente la necesidad de generar una autoridad metropolitana que articule y que empiece a generar vinculaciones directas. Hoy lo que tenemos es una brutal desigualdad social en la región, pero una desigualdad más brutal de acceso a la infraestructura, lo que marca también situaciones verdaderamente complejas y en este punto si hay una gran parte del conurbano que se encuentra en una situación muy desigual respecto de la Ciudad de Buenos Aires

El quinto punto me parece que es central y que hace a la inclusión social verdaderamente, aunque nunca es tomado como social y es el tema del acceso al crédito. No hay forma de que alguien mejore su situación si no puede acceder a financiamiento y si el crédito sigue siendo para los que no necesitan créditos, estamos en problemas serios. En este tema también existe un elemento central de la inclusión y consiste en generar sistemas de créditos masivos no bancarios, que de verdad promuevan el desarrollo de proyectos productivos para el desarrollo de los sectores que hoy no están incluidos.

Y el último que me parece que hay enumerar antes de salir del diagnóstico y pasar a algunas líneas acerca de políticas públicas, es la articulación entre salud y educación. Si no hay educación no hay condiciones de inserción, si no hay condiciones de inserción no hay producción, si no hay producción no hay mayores ingresos si no hay mayores ingresos, tenemos el 40% de pobres que tenemos hoy en el país.

Cerrando este diagnóstico quiero decir que existe una gran diferencia entre ser un analista desde las ciencias sociales y ser un *gestionador* de la cosa pública. Cuando uno es un analista escribe/ describe lo que pasa y cuando está en la gestión pública además tiene que decir qué vamos a hacer. Y si bien está todo integrado cuando uno pone en marcha políticas públicas tiene que poner el acento en algún aspecto, y en mi opinión el eje está en trabajo y producción. Si uno quisiera marcar alguna prioridad, hacer política social hoy en Argentina es generar procesos de trabajo y producción.

La discusión, siempre en el ámbito de lo social, se centra en si hay que dar pescado o enseñar a pescar. Esta claro que es mejor dar pescado, generar condiciones y capacitar, pero está claro que no alcanza solo con dar pescado y enseñar a pescar. El rol del estado hoy en la política social es garantizar que haya peces en la laguna, es garantizar que se mueva la economía local, es financiar actividades productivas para que en serio se mueva la actividad económica y eso genere inclusión. No podemos quedarnos sólo con la idea de que lo social es contención y capacitación y que después la economía lo acomoda, porque la economía no lo acomoda nunca y entonces seguimos mirando desde afuera qué pasa con la situación social. Hoy lo social y lo económico están absolutamente entrelazados y articulados.

El objetivo de la política social hoy es lograr que las familias tengan mayores ingresos para poder vivir mejor y esto se hace insertándolos de verdad, no discursivamente, en procesos productivos. Lo otro es contención, no está mal y es necesario, pero no es inclusión social, inclusión social es que alguien que esta afuera, entre; que alguien que tiene bajos recursos, tenga más recursos.

Estamos entrando en una segunda etapa a nivel nacional que se refleja fuertemente en la región metropolitana. La primer etapa fue la de implementar políticas más razonables, más orientadas, no vinculadas sólo al sector financiero sino con una mayor orientación al sector productivo. Ha habido cambios en el Plan Jefes de Hogar, reorientando mas en términos del mejoramiento de las condiciones, ha habido promoción de proyectos productivos de distintas instancias en la Ciudad de Buenos Aires, a nivel nacional y a nivel Provincia de Buenos Aires, han habido cambios importantes en cuanto al rumbo pero no se han hecho todavía cambios estructurales.

Creo que se terminó la primera etapa de cambios razonables, tenemos que jugar a entrar en una segunda etapa, que es dar vuelta la situación, tomando la distribución de la riqueza como tema central: qué es generar condiciones para trabajo y producción sostenida, qué es discutir un sistema de micro crédito extendido a todo el país, qué es discutir instancias como un seguro de desempleo o como un ingreso ciudadano para el país. Estamos entrando en una segunda etapa donde ya no se trata de acomodar si no de transformar, y en el debate acerca de la fragmentación social, no puede estar de lado la discusión sobre la universalización o no de los ingresos, sobre cómo construimos un seguro de desempleo no sólo para el que se queda sin trabajo y tenía boletas de salario, sino para el que entra y sale del mercado laboral, cómo generamos un mecanismo de integración de las políticas sociales y de articulación con mecanismos de producción, cómo generamos transferencia tecnológica de verdad, cómo hacemos para que el universitario que va a ver al emprendedor, le sirva de verdad al emprendedor.

Mi impresión es que estamos entrando en una segunda etapa donde la discusión es acerca de políticas estructurales, de políticas que tienen que ver por un lado con la extensión del salario familiar al conjunto de la población lo cual significa tomar un derecho, trabajar sobre un derecho, extender una base de ingreso

para el conjunto de la ciudadanía. El concepto que hay que discutir es si estamos dispuesto o no a universalizar una base de ingresos para todos, basados en los niños.

Un segundo elemento es la recomposición del Plan Jefes y Jefas de Hogar, y su reordenamiento en términos de capacitación y reentrenamiento laboral, esto significa un seguro de desempleo orientado a reconocer quienes son los que tienen problemas, un seguro de desempleo sólido, sustentable que acompañe, que ayude, que oriente, que le permita a la persona saber adónde buscar trabajo, de qué manera, cómo capacitarse en cosas concretas, que le pueda servir y en el medio un financiamiento para todo el sector informal de autoempleo. Que pueda desarrollarse un sistema de micro crédito extendido. Lo que habría que discutir es cómo encaramos una segunda etapa en donde no esté todo mezclado, si no que haya un horizonte claro, que es una base de ingreso, capacitación y reentrenamiento laboral y un apoyo de verdad del estado financiando a los sectores que no financia nadie y que puedan insertarse en el proceso productivo.

El segundo aspecto de la discusión hacia un cambio estructural es acerca de cuál es el rol del sector privado en la gestión de política social, y en esto me parece que estamos ante una oportunidad histórica en la Argentina. El sector privado en Argentina en la práctica y de verdad esta financiando y comprometiéndose más con la cuestión social, efectivamente por distintas razones el sector privado está más dispuesto hacia la responsabilidad social empresaria o hacia el apoyo de iniciativa de los sectores mas pobres. ¿Pero como lo hace? montando comedores comunitarios o dando una asistencia a los chicos pobres del lugar. Nadie podría estar en contra de eso, pero está claro que lo hace mejor el estado o una organización social, y que lo que podría hacer mejor el estado es transferir lo que sabe hacer, transferir capacidades productivas a los emprendedores.

Me parece un elemento central incorporar al sector privado en la discusión de la política social pero en términos preactivos, más que montar un comedor comunitario lo que necesitamos es que el ingeniero de la empresa vaya a ver a un emprendedor, lo conecte con tres personas y le dé alguna idea de cómo mejorar, y si se puede que ese emprendedor sea proveedor de esa empresa. Lo mismo con las universidades, muchas universidades nos vienen a ver y nos dicen qué podemos hacer para una jornada solidaria, estamos todos absolutamente de acuerdo con eso pero tal vez lo que podemos aprovechar es que los universitarios vayan a ver a los emprendedores y le den una mano de cómo mejorar su producción porque el que produce con calidad vende, si vende gana más plata, si gana más plata deja de ser pobre. Si no produce con calidad no le vende a nadie, si no vende no se incluye y queda afuera, del lado de los excluidos. Uno de los ejes centrales es reconducir la actividad con los sectores privados y con las universidades, haciendo algo bastante elemental, que es que los que saben hacer algo se lo transfieran a los que no saben hacer nada, o vienen mas atrás, o tienen más dificultades. La responsabilidad social empresaria podemos reorientarla hacia el eje de transferencia de capacidades tecnologías para el sector más pobre de la producciones.

Tercer aspecto que me parece central es la capacidad del estado para hacer esta transformación. Efectivamente tenemos en el proceso histórico - especialmente en el estado nacional - un estado que ha desenganchado lo social de lo económico y donde los especialistas de lo social no saben de lo económico, entonces tenemos un montón de especialistas que pueden dejar muy claro cual es la situación social de la persona de la familia pero no saben si la estructura de costos esta bien o mal, si la matriz insumo producto es razonable o adonde puede este emprendedor insertar su producción. Por el otro lado los que saben de lo económico tienen muy en claro hacia donde va el mundo, las cadenas sectoriales, los ocho sectores productivos de la economía argentina, pero cuando le hablan al emprendedor le hablan tan raro que no les entienden.

Tenemos que empezar a articular en serio, empezar a generar articulación entre lo social y lo económico, compartir capacidades productivas, económicas y sociales y combinar en conjunto desde el estado líneas de financiamiento y de programas incluso masivos y para esto tenemos que salir de la matriz de políticas focalizadas, de programas para este o para el otro, e ir a grandes políticas estratégicas que se adapten flexiblemente a los actores. Las políticas focalizadas sirven cuando uno tiene un ocho por ciento de pobreza entonces tiene que concentrarse en ver quien tiene problemas. Pero cuando hay un 40% de pobres tenemos que orientar el proceso productivo en ese sentido.

Gran parte de la metodología de cómo se hace política social hoy esta en discusión y me parece un buen momento para incorporar en la agenda pública cómo generar articulación entre lo social y lo económico en serio, no como decimos que hay que articular sino cómo nos comprometemos a identificar cadenas productivas en el conurbano, cuáles son las cadenas productivas en Berazategui, en Florencio Varela, y e Avellaneda, pero de verdad.Cuál es la empresa y la red de proveedores que existe y cómo insertamos a los sectores más pobres en ese proceso.

Y el otro aspecto que me parece central para discutir y avanzar en una nueva agenda de política social para la región metropolitana, tiene que ver con la infraestructura para la producción. Efectivamente lo que necesitamos es que el estado se comprometa no sólo a pensar política social como infraestructura, por

ejemplo un salón de usos múltiples para la gente pobre del lugar, sino también como un tinglado para producir una empresa de calzado donde los jóvenes puedan empezar a formar parte de este proceso y entonces claramente política social significa sentar las bases para poner en marcha procesos productivos, procesos de desarrollo, de infraestructura, de capacitación y de asistencia técnica para que los que están excluidos puedan insertarse en el proceso productivo, ganar mas plata y pasar a estar incluidos.

Ustedes estarán pensando que ésta es una mirada reduccionista - solo trabajo y producción- y que hay un montón de temas. Efectivamente hay un montón de temas, la política social tiene varias dimensiones, pero si nos quedamos con la idea de que tiene que ser integral y nunca arrancamos, estamos en problemas y me parece que si uno tiene que decir por donde arranca, arranca por trabajo y producción, porque ese es el punto central del problema en la Argentina y especialmente en el área metropolitana.

Voy a ir cerrando esta conferencia con algunas ideas muy cortitas. En primer lugar, por primera vez tenemos la oportunidad de hacer un cambio de paradigmas en política social en el marco del crecimiento económico. Hablar de desarrollo local, de emprendimiento productivo o de desarrollo económico a mediados de los 90 - cuando 5 personas podían poner una industria textil y la remerita venía mas barata de otro lugar - no tenía sentido, era una buena idea que a todo el mundo le parecía bárbara, pero que no servía porque era impracticable. Hoy día es practicable porque vamos por el tercer año de crecimiento económico sostenido, tenemos condiciones para la sustitución de importaciones, tenemos condiciones para la exportación y efectivamente se esta agrandando el mercado y el consumo. Por primera vez tenemos la posibilidad de cambiar el paradigma, de cambiar el foco de la política social en el marco de una política que crece y donde va mejorando la situación y no en el marco de que estar todos los días contra las cuerdas.

Mi impresión es que el 2005 es un año clave para instalar estos temas en la agenda para debatir y para transformar porque lo hacemos en el medio de una economía que va aumentando su volumen y no de un proceso en donde nos vamos achicando y vamos viendo cada uno cómo se salva de la manera que puede.

El otro aspecto que me parece central también es que ahora todos sabemos mas, hemos desarrollado caminos sobre estos aspectos, nos hemos golpeado sobre el ámbito de la política social, hemos discutido sobre las áreas metropolitanas y los procesos de políticas sociales. También me parece que hay un segundo elemento positivo, y es que hay consenso entre los actores del sector privado, de la sociedad civil y del estado para avanzar. Lo que no hay acuerdo es sobre las metodologías, pero sabemos que es clave un consenso sobre este tipo de lineamiento. Y este tipo de lineamiento se hace avanzando, tenemos un plan que se llama Manos a la Obra, hemos financiado 33.800 proyectos en todo el país - el 40% son alimentarios, el 18% son textiles, muchos son de producción primaria sin valor agregado - y en esta etapa queremos generar más valor agregado. Pero la gran discusión hoy es centrar a los actores y definir entonces en esta línea cómo concentramos gran parte de la puesta en política social en esta dirección.

Y cierro simplemente con una idea, está claro que el desarrollo del área metropolitana requiere de institucionalidad en Argentina, requiere de autoridad, requiere de articulación institucional, está muy claro que gran parte de la problemática del área metropolitana en nuestro país no tiene que ver solo con trabajo y producción sino con desarrollo institucional. Pero también esta claro que si sólo nos concentramos en generar autoridad institucional y no tomamos el eje de trabajo y producción, el de distribución de la riqueza, corremos el riesgo de tener mejores mesas de trabajo, más institucionalidad, más instancias de debate pero no de transformar la realidad. Mi impresión es que realmente estamos ante un gran oportunidad y que sería una pena no poder aprovechar este momento en donde las transformaciones pueden ir acompañadas del crecimiento económico.

Muchas gracias