

Hacia un nuevo modelo social

*Por Jorge Srur**

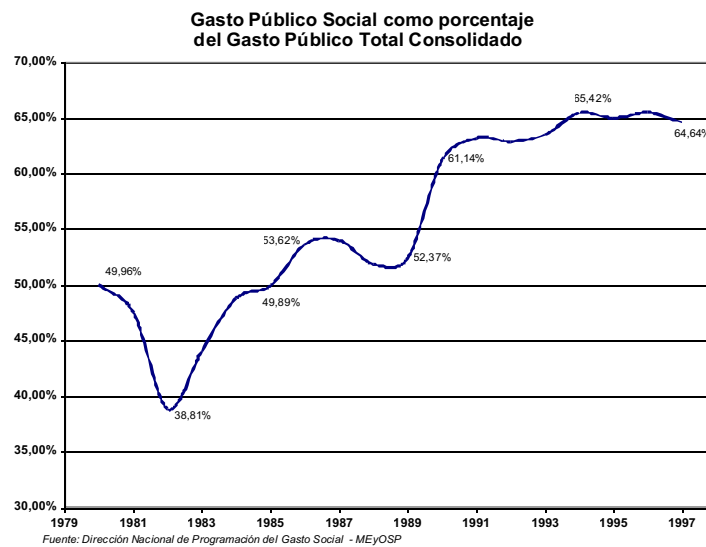
Todo presupuesto implica un pacto implícito entre el gobierno y los ciudadanos: si estos pagan sus impuestos, el gobierno prestará determinados servicios y realizará determinadas obras.

Los ciudadanos han cumplido con su parte del trato: durante la convertibilidad, la recaudación de impuestos creció un 4% anual (actualmente, en medio de un período de profunda recesión económica, ha crecido constantemente durante los últimos siete meses superando las propias expectativas del gobierno).

Y si sólo observamos el monto y la evolución de los recursos destinados a inversión social, podríamos pensar que el Estado, también lo hizo. Durante el mismo período, el gasto social se incrementó en casi 25 mil millones de pesos, la inversión se duplicó y los recursos para desocupados subieron un 1500%. El gasto social representa hoy dos terceras partes del presupuesto público (es decir que dos de cada tres pesos se destinan a brindar educación, salud, vivienda, trabajo).

* Licenciado en Ciencia Política (UCC). Legislador de la Ciudad de Buenos Aires y Vicepresidente Segundo de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

JORGE SRUR



Sin embargo:

- Una encuesta reciente (1999) de Sofres Ibope ¹ en la Ciudad de Buenos Aires muestra que más de la mitad de los ciudadanos (52%) que tienen un familiar pobre o desocupado destinan parte de sus ingresos para ayudarlo. Es un dato contundente: en momentos de hiperdesempleo, la principal red de contención para los desocupados es la propia familia.
- Según un estudio de Mora Araujo y Asociados, 3 de cada 4 desocupados viven de los ingresos familiares o amigos.

1. "Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social en la Ciudad de Buenos Aires. La visión de la Gente". Sofres Ibope Argentina para Fundación Nueva Dirigencia. 1999.

HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

- El seguro de desempleo sólo llega al 5% de los desocupados de nuestro país².
- Casi el 14% de los jóvenes de 15 a 24 años del Gran Buenos Aires no estudian ni trabajan. Entre los que pertenecen al 20% de hogares más pobres el porcentaje se eleva a 22,5³.
- En la franja formada por el 20% más pobre de las familias argentinas, dos de cada tres niños carecen de obra social que proteja su salud: el aumento de un 50% del presupuesto público en salud registrado durante la convertibilidad no llegó a los más necesitados⁴.
- La ayuda del gobierno nacional a los pobres de la provincia de Buenos Aires es de 15 centavos por día⁵.

La suposición por la cual gracias a la acción redistribuidora del Estado todos –o la gran mayoría- de los ciudadanos tienen garantizada la satisfacción de sus necesidades mínimas y se achican las desigualdades sociales, en nuestro caso no se cumplen.

En Argentina, como expresamos con Gustavo Beliz, en el libro *El Otro Modelo, "La problemática social (la evolución del desempleo y la desigualdad)...la entendemos como consecuencia de la caída por fracaso del viejo Estado de bienestar y su reemplazo por un Estado de la Nada Social. O mejor dicho, la ausen-*

2. Datos procesados por el Termómetro Social de Fundación Nueva Dirigencia sobre datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. (1999). *Indicadores Relevantes de la Administración Pública Nacional*.

3. SIEMPRO sobre datos de EPH onda mayo 2000.

4. Datos procesados por el Termómetro Social de Fundación Nueva Dirigencia sobre datos de SIEMPRO (Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) Mapas y Cuadros sobre condiciones de vida de la población. Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social (1999).

5. Datos procesados por el Termómetro Social de Fundación Nueva Dirigencia sobre datos de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2000.

JORGE SRUR

cia de un modelo social que interrogue a la economía desde la perspectiva de la inclusión y la equidad... Por un lado, el hecho de que en sus primeros tres años, la reforma económica, sin reforma social del Estado, alcanzó por sí misma para producir los mejores indicadores de los últimos veinte años en materia de pobreza y desigualdad. Por el otro, la existencia de una tasa de aumento en el gasto social del Estado que siguió el ritmo del PBI (cuyo crecimiento estuvo entre los más altos del mundo en la década) y evolucionó por encima de los demás gastos del Estado, y que sin embargo, fue incapaz de responder a los problemas de pauperización y el desempleo que -junto con la corrupción- vienen encabezando las encuestas sobre las preocupaciones de los argentinos desde que se venció a la inflación”⁶

Los valores deseables, sobre los cuales se sustenta el Estado de bienestar –garantizar un mínimo de seguridad social a todos los ciudadanos- están absolutamente vigentes. Lo que se han agotado son los instrumentos, los sistemas institucionales y operativos a partir de los cuales alcanzarlos.

Gastar más no es gastar bien

El contrato social no se cumple porque gastar más no es lo mismo que gastar bien. Y se gasta mal porque:

- a) A cada problema no se lo enfrenta con una solución sino con más oficinas, trámites y burocracia. El gasto social nacional es ejecutado por 136 programas que insumen \$1.244 millones al año en sueldos, pese a que escuelas y hospitales fueron provincializados.
- b) Las múltiples exigencias y controles del Fonavi (principal

6. Béliz, Gustavo y Srur Jorge “El otro modelo”, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

fondo para vivienda popular) no alcanzaron para impedir que el Estado haya llegado a pagar más de 1000 dólares el metro cuadrado de construcción de vivienda social (como por ejemplo en los complejos Donizetti o Lafuente en la Ciudad de Buenos Aires). Por autogestión comunitaria el costo bajó a menos de 200 pesos el metro cuadrado.

- c) Todos los políticos hablan de la importancia de las organizaciones intermedias para que el dinero llegue a la gente. Sin embargo, sólo el 5% de los recursos del Plan Trabajar (el mayor programa para desocupados) es administrado por entidades de bien público. El otro 95% lo reparte el ministro de Trabajo entre los gobiernos y municipios.
- d) Ningún hospital construido en la última década terminó costando lo previsto en el contrato inicial. El hospital de niños de Córdoba, que iba a valer 19 millones de pesos según los cálculos proyectados, terminó costando 37; el de Agudos El Milagro de Salta, se excedió a más del doble (de 9,3 millones de pesos iniciales a más de 20 millones); el Ferrando Castelán de Chaco costó un 130% más caro de lo estimado (de 14,8 millones a 34,8 millones)⁷.
- e) El número de argentinos universitarios por cada mil habitantes es igual al de Japón (21 alumnos por cada mil habitantes). Pero mientras en nuestro país el sistema universitario produce 4,6 graduados cada 100 alumnos que cursan, en Japón, esa cifra es seis veces mayor: 23,4 egresados por cada 100 cursantes. Este indicador de eficacia académica tiene sus correlatos en la eficiencia del gasto: si bien la inversión pública en educación de grado por alumno cursante es en Argentina tres veces menor que en Japón, el costo por egresado es un 50% más alto.⁸

7. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1988: 32) Op. Cit.

8. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1988: 25). Op. Cit.

Tenemos un Estado que ayuda poco a pocos, y nada a muchos.

El actual modelo está diseñado para un país que ya no existe.

Pero el problema no es sólo de corrupción e ineficiencia. Sino que, además, el modelo social actual fue diseñado para una Argentina que ya no existe. Las políticas de redistribución y

“La reforma social no será tal sin la plena incorporación del Tercer Sector en dos niveles (macro y micro) y en dos tipo de tareas (control y ejecución)”

equilibrio social de los noventa fueron elaboradas cincuenta años atrás bajo el supuesto del pleno empleo.

Todos tenían empleo, por lo tanto lo que correspondía era organizar un régimen de negociación entre partes (capital y trabajo); y otro de seguros sociales que redistribuyera ingreso entre los trabajadores. El Estado era el árbitro último para los acuerdos privados y garante del sistema de seguros sociales.

Cuando la economía dejó de crecer, el Estado intervino para mantener un pleno empleo artificial, a pesar del retroceso económico. Esas políticas financiadas por inflación terminaron por destruir el esquema redistributivo.

Una vez reorganizada la economía, los supuestos que habían funcionado bien bajo el pleno empleo y mal en el pleno empleo deben replantearse. La ausencia de reformas oportunas en esas instituciones sociales es la principal causa de la brecha entre crecimiento económico y atraso social que tomó la forma de hiperdesempleo.

“No se trata de que la reforma económica deba ser declarada “inocente” ante el fenómeno de la desocupación. Un cambio profundo y acelerado –de estabilización y modernización acelerados– provoca en el corto plazo, un alza del desempleo...Pero podía haberse evitado tanto el hiperdesempleo (tasas del 17%) como el fe-

HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

*nómeno del desempleo cristalizado (perder el trabajo para toda la vida)*⁹

El modelo económico necesita otro Estado para alcanzar tanto más mercado como más inclusión. Porque ésta no es resultado automático del progreso económico, por el contrario si el Estado no interviene adecuadamente con inversión en capital humano (básicamente educación) lo más natural es que genere exclusión.

Es decir, aunque las instituciones sociales actuales funcionaran de modo eficiente, eficaz y transparente, una reorganización y reestructuración son necesarias. Es necesario implementar un nuevo modelo social.

¿Cuál es la propuesta?

El gasto social ha alcanzado un nivel suficiente. Ahora hay que darle un sentido. Se lo debe poner al servicio de la cohesión social, usándolo para combatir los dos mayores temores sociales de nuestros días: el miedo a perder el trabajo para siempre y al desamparo en el tiempo del desempleo.

Con Gustavo Beliz, en el libro “El otro Modelo”, destacamos la necesidad de una segunda reforma del Estado. La que todavía no se hizo, y que consiste en una reorganización del Estado para que la función central, luego de la primera reforma de principios de los noventa, sea la de prestar servicios sociales.

Una reforma orientada a que cada peso del gasto social se traduzca en un servicio real para los necesitados. Que llegue a la gente sin los filtros ni los peajes de la burocracia, el

9. Gustavo Beliz y Jorge Srur, “El Otro Modelo. Una propuesta de Reforma Social para la Argentina que viene”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (1999: 45).

JORGE SRUR

clientelismo y la corrupción. Y que “*genere en la gente un estado de certidumbre social tan alto como el que tiene respecto de la solidez del peso convertible*”.

Para construir este nuevo modelo social proponemos una institución básica: el Salario Educativo Familiar. Con el SEF, cada familia puede asegurar a sus miembros la ciudadanía social sin la cual sus demás **derechos se convierten en meras abstracciones**.

a) Salario Educativo Familiar

Es la institución esencial de la reforma porque garantiza que todo hogar siempre tendrá un salario, goce o no de un trabajo en el mercado.

Y aquí vale una digresión que es el centro conceptual para fundamentar el derecho a algún tipo de salario social. El trabajo se manifiesta de tres formas que la sociedad debe retribuir, porque las tres agregan valor económico al producto nacional:

1. El trabajo de mercado, es decir, el empleo remunerado por su intervención en el proceso de producción de bienes y servicios.
2. El trabajo en el hogar, a través del cual las familias, transforman los bienes adquiridos en el mercado en bienes que satisfacen las necesidades básicas de sus miembros y forman capital humano para la economía¹⁰.
3. El trabajo de prepararse y buscar trabajo: proceso por el cual una persona que carece de empleo en el mercado, procura

10. Un estudio para el Instituto de la Mujer de España (Carrasco, 1991) detectó en ese país que en las familias de bajos ingresos el peso del trabajo doméstico en total de ingresos familiares superaba el 50% (valor sustitución por servicios similares adquiridos en el mercado)

HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

alcanzar uno mediante un esfuerzo sostenido de educación, información y oferta de sus servicios a los demandantes.

El primer tipo de trabajo recibe una remuneración explícita (un sueldo). El trabajo en el hogar sólo es remunerado de un modo implícito cuando existe un salario de mercado (a través de las asignaciones familiares, el seguro de salud para toda la familia, la pensión que cobra el cónyuge cuando el jubilado fallece). El trabajo de buscar trabajo, hasta ahora, no tiene remuneración ni explícita ni implícita.

En efecto, hasta hoy, cuando un argentino pierde su empleo, pierde todo. Primero, porque su familia deja de percibir la retribución implícita por el trabajo en el hogar. En segundo lugar, porque las ayudas que se reciben contienen dos incentivos negativos para quien busca conseguir un nuevo empleo:

- El seguro de desempleo además de llegar sólo a los que estaban con trabajo en blanco, paga tanto al que busca un nuevo trabajo como al que decide quedarse inactivo en su hogar.
- Los planes de trabajo mínimo o empleo transitorio remuneran a la gente por estar desocupada y hacer algo mientras tanto, no por cumplir bien un papel social (el trabajo en el hogar, por ejemplo) ni por hacer tareas útiles para conseguir un nuevo empleo (dado que no aprenden nuevas habilidades).

Una sociedad bien organizada debe remunerar todas las actividades que hacen crecer su economía.

El SEF es el salario de los que no pueden tener otro salario. Un salario con asignaciones familiares y seguro de salud, de acceso libre y automático que se empieza a cobrar cuando una familia, a causa del desempleo, perdió todo otro ingreso.

Un beneficio que llega de un modo directo a cada familia, cuyo jefe de hogar **está dispuesto a dedicar tiempo a capacitarse para un nuevo empleo y a asegurar que sus hijos vayan a la escuela.**

JORGE SRUR

¿Por qué dirigido a la familia?

Porque la familia es la que soporta el deterioro de la economía y la que contiene afectiva y económicamente al desocupado o al jubilado (según una encuesta de Mora y Araujo, 3 de cada 4 desocupados viven gracias a las ayudas de familiares o amigos: el seguro de desempleo llega sólo al 5% de los desocupados argentinos). Por eso es necesario que en ella siempre haya un salario, incluso cuando se carece de empleo.

¿Por qué, antes que nada Educativo?

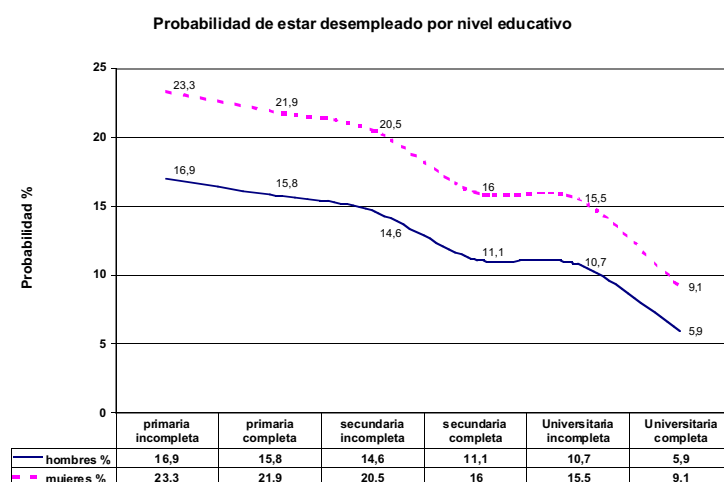
Para que ayude a los jóvenes a conseguir empleo y para que recupere una esperanza para los desocupados de más de cuarenta años.

La vinculación entre este ingreso y el sistema educativo es esencial ya que permite a un trabajador mantener o mejorar sus condiciones de empleabilidad o potenciar las posibilidades futuras de sus hijos. Por un lado, porque la urgencia por tener un ingreso hace que los pobres tomen empleos no sólo de baja calidad, mal pagos y con altísima carga horaria, sino además empleos que no les permiten aprender ninguna habilidad nueva, ni tener tiempo o dinero para capacitarse por su cuenta, e ir adaptándose a los nuevos requerimientos del mercado laboral. Por otro lado, ingresos familiares insuficientes hacen que los hijos se vean impulsados antes de tiempo al mercado laboral, al que acceden con escasa educación y bajas posibilidades de progresar; al tiempo que la gran mayoría abandona sus estudios.

Por eso el SEF es mucho más que dinero en el bolsillo: funciona como un redistribuidor de capacidades. Un ingreso que ayuda a cortar el círculo vicioso de la pobreza: el que hace que la falta de educación y empleo de los padres condene a los hijos a un futuro igual o peor que el de sus progenitores (entre mayores de 24 años, sólo el 14% de los miembros de hogares de bajos ingresos tiene el secundario terminado, contra el 70% entre

HACIA UN NUEVO MODELO SOCIAL

los hogares más ricos del país; mientras que el ingreso medio del hogar entre aquellos con ningún nivel de educación o primaria incompleta es tres veces menor que entre los que cuentan con universitaria o terciaria completa)¹¹.



Fuente: Mora y Araujo, Noguera y Asociados, División de Estudios Laborales, Encuesta de niveles de empleo, octubre de 1996 en "Un trabajo para todos" CEA, 1997
Calculado para una persona de 35 años de edad, a octubre de 1996

Pero el SEF no excluye otro tipo de exigencias de trabajo para la gente: la educación es con práctica laboral en las empresas; y quien pasa un determinado período bajo este régimen amplía sus obligaciones horarias hacia tareas de interés social (cuidado de ancianos en geriátricos, limpieza de plazas, campañas ecológicas). Y porque tanto el jefe de familia como el cón-

11. Perticará, 1996; Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/1997 del INDEC - Región Metropolitana de GBA: el ingreso medio del hogar crece de \$667,73 a 2.423,75.

yuge pueden ser convocados por el Estado ante situaciones de emergencia civil (inundaciones, terremotos). Así, el SEF no se paga por dedicar tiempo a cavar pozos para luego taparlos (como en el viejo ejemplo de Keynes), sino por cumplir las obligaciones ciudadanas.

El SEF, asegurar un mínimo de ciudadanía social para todos y se convierte en un eficaz instrumento para la cohesión social: voltea el muro tácito que separa a ciudadanos de primera y ciudadanos kelper.

Perder el empleo no obligará a nadie a entregar indignamente sus ideales a un politiquero de turno, a fin de obtener un bolsón de alimentos, una manta para su abrigo o un remedio para sus familiares enfermos. Y el desempleo podrá ser vivido con menos zozobra. Cada individuo estará seguro de que, a pesar de no tener un trabajo remunerado, gracias al SEF podrá seguir participando de la economía de mercado, al menos de tres formas:

- como un consumidor que elige los bienes y servicios mínimos con que satisface sus necesidades elementales;
- como un inversor en sí mismo, que decide cómo incrementar su capital humano y el de sus hijos mediante la educación y la protección de la salud que también libremente elige;
- y
- como un trabajador que espera un nuevo empleo, y no como un expulsado sin retorno al empleo, tentado a sentirse no sólo fuera del mercado sino de la sociedad misma.

¿Qué es esto? Un nuevo modelo de sociedad donde se gana y se pierde, pero donde nadie es un ganador o perdedor definitivo, y donde los que ganan saben que su victoria no puede llegar hasta el exterminio (político, social, económico) de los que pierden.

b) Un nuevo administrador

No podríamos pensar en crear un programa de la envergadura del SEF sin instrumentos de gestión igualmente modernos y profesionales que lo hagan viable. Por eso proponemos dos cambios prioritarios:

1. Una reestructuración del gasto, una reforma social del Estado, que termine con la inflación de planes y cargos políticos, ponga libre elección donde hay clientelismo, y promueva una gestión sencilla y desburocratizada de la política social. Implica sustituir ministerios y oficinas inútiles (sólo en el presupuesto nacional hay 136 programas sociales y se gasta en personal 1.244 millones de pesos al año: el equivalente a cuatro seguros de desempleo, o dos fondos del conurbano bonaerense) por una **Caja de Conversión Social**, apartidaria y profesional, con gran participación del tercer sector; una especie de banco central social que asegure que cada peso del presupuesto llegue efectivamente a las familias.

2. La creación de una institución tan sólida como en otro tiempo lo fueron la escuela básica y los seguros sociales del trabajo, capaz de generar en materia social tanta confianza como el peso convertible en lo económico. Un fondo de 5000 millones de pesos conformado con el ahorro producido por esa nueva reforma estatal.

c) Un nuevo pacto federal social

Un nuevo pacto federal social entre la Nación y las provincias complementa esta idea de reestructuración de papeles de los distintos niveles del Estado: Nación, provincias, municipios. Un pacto según el criterio: donde funciona la discreción, que rija la cercanía: es más difícil repartir mal entre vecinos que entre

JORGE SRUR

desconocidos. Donde debe haber automaticidad y generalidad, que rija la distancia: la proximidad tiene grandes tentaciones de violar esos principios para hacer justicia (o injusticia) por cuenta propia. Así, hacia el futuro el reparto de bienes o servicios o subsidios de decisión política a personas, familias e instituciones debería estar en manos de municipios o comunas; de organismos públicos autogestionados por la comunidad (escuelas y hospitales); o, transitoriamente, por las provincias (hoy sólo el 5% de los recursos del plan Trabajar es administrado por entidades de bien público, el 95% restante lo reparte arbitrariamente el Ministro de Trabajo entre las provincias y los municipios. ¿Cuál fue la provincia más beneficiada por este sistema? La Rioja). Y los pagos surgidos por derechos genéricos y de acceso predeterminado deberían ser responsabilidad de la Nación.

d) Incorporación del Tercer Sector

Pero además, la reforma social no será tal sin la plena **incorporación del Tercer Sector**. Su participación es necesaria en dos niveles (macro y micro) y en dos tipo de tareas (control y ejecución).

Derrotar la inflación parecía imposible. Lo logramos. Hoy el desafío es la cohesión social. ¿Habrà que esperar a que lleguemos a la hiperexclusión para empezar a actuar?