

REFLEXIONES

Una revista de pensamiento universitario

EDITORIAL

Resultado de una larga maduración institucional, la revista Reflexiones busca tratar, desde una mirada universitaria, algunos de los problemas y cuestiones sociales más relevantes de nuestro tiempo, y poner a disposición de sus lectores la producción intelectual de nuestros investigadores y docentes.

GUILLERMO JENSEN
DIRECTOR

La publicación universitaria que hoy sale a la luz es producto de un pensamiento institucional tamizado por la experiencia de un conjunto de docentes, investigadores y gestores universitarios pertenecientes al Departamento Académico Buenos Aires-PNA de la Universidad Católica de Santiago del Estero.

Resultado de una larga maduración institucional, la revista *Reflexiones* busca tratar, desde una mirada universitaria, algunos de los problemas y cuestiones sociales más relevantes de nuestro tiempo, y poner a disposición de sus lectores la producción intelectual de nuestros investigadores y docentes.

En aquello que entendemos por «mirada universitaria», habita la convicción de que la universidad debe poder tratar en profundidad (con un enfoque académico pero sin los hermetismos propios del academicismo) determinadas cuestiones que influyen en forma persistente en la realidad social e impactan en la cotidianidad. Delinear esa mirada universitaria es en cierto modo una tarea recién iniciada, pero que nos motiva a continuar.

Procuramos enfocar las problemáticas haciendo eje en la dimensión estructural y de mediano plazo de las cuestiones analizadas. En el vigésimo aniversario del inicio de las actividades del Departamento Académico Buenos Aires-PNA de la Universidad Católica de Santiago del Estero, nos encontramos en una sólida y favorable posición para ocuparnos de ciertos temas y hacerlos accesibles a un público lector amplio.

Nos une la convicción de que la comunidad universitaria que conformamos debe tener fronteras porosas e interactuar con otros actores sociales e institucionales, al tiempo que debe propiciar en nosotros una reflexión sólida y serena. Hay un aporte valioso que podemos y debemos hacer como universitarios a la sociedad en general, mucho más allá de los límites espaciales y simbólicos de nuestro claustro. Con esta publicación nos proponemos transitar el camino en esa dirección.

En cada número de la revista nuestros lectores encontrarán un *dossier* referido a un tema de relevancia

social, y preparado especialmente por un docente o investigador de la UCSE. Por otra parte, en la sección «Diálogos» se publicará una conversación con una destacada personalidad sobre cuestiones que se articulan con la temática planteada en el *dossier*.

En este primer número, en el *dossier* «Las políticas sociales en la Argentina actual. Análisis, propuestas y desafíos», a cargo de Andrés Escudero, investigador y docente del Departamento Académico Buenos Aires de la UCSE, nos ocupamos del modo en que el Estado argentino ha venido actuando sobre la llamada *cuestión social*, tanto en lo referido al diseño e implementación de planes sociales como, muy especialmente, respecto del persistente desafío que nos presenta la problemática habitacional. Este *dossier* se propone tratar la cuestión social a partir de un análisis con elementos propios de la ciencia política, el derecho y la historia, y al mismo tiempo pretende mostrar tendencias estructurales de mediano plazo.

Inauguramos la sección «Diálogos» con una conversación con monseñor Oscar Ojea, obispo de la diócesis de San Isidro y presidente de Cáritas Argentina, quien hoy es una de las voces más autorizadas para intervenir en el espacio público respecto de la cuestión social. Creemos que su mirada sobre la problemática social representa un valioso aporte a la reflexión sobre la situación social en Argentina y en el mundo.

Hacemos nuestra la invitación del papa Francisco para que la universidad católica haga su aporte a la sociedad: «Las universidades son un ámbito privilegiado para pensar y desarrollar este empeño evangelizador de un modo interdisciplinario e integrador».¹

Con esta publicación procuramos comenzar a dar respuesta a tan gratificante invitación a partir de nuestra especificidad universitaria, entendiendo que desarrollaremos mejor nuestro compromiso con la sociedad mientras más fortalezcamos el compromiso con la búsqueda del conocimiento y la verdad, elementos que constituyen los pilares en los que se apoya la misión de toda universidad.

Esperamos estar a la altura de este desafío.

¹ Francisco, Exhort. ap. *Evangelii Gaudium* (24 de noviembre de 2013), 134.

Dossier

Las políticas sociales en la Argentina actual. Análisis, propuestas y desafíos

«(...) la promoción de políticas públicas es una nueva forma de opción por nuestros hermanos más pobres y excluidos».

Comisión de Pastoral Social
Conferencia Episcopal Argentina

Hacia un Bicentenario en justicia y solidaridad (2010-2016)

ANDRÉS ESCUDERO

LIC. EN CIENCIA POLÍTICA, DOCENTE E INVESTIGADOR
DEL DEPARTAMENTO ACADÉMICO BUENOS AIRES DE LA UCSE

La cuestión social en la Argentina

El «Documento de Aparecida»,¹ redactado a mediados de 2007 por la Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, puso de manifiesto en toda su dimensión el nuevo rostro de la cuestión social. Los obispos del continente afirmaban que «ya no se trata simplemente del fenómeno de la explotación y opresión» (CELAM, 2007, p. 65), como ocurría en el capitalismo industrial del siglo XX, cuando los obreros eran sometidos a regímenes de abuso consistentes en jornadas laborales de 14 horas, sin aportes a la seguridad social, ni vacaciones, ni descansos dominicales. Lo que hoy vemos es un fenómeno distinto: la exclusión. «Con ella queda afectada en su misma raíz la pertenencia a la sociedad en la que se vive, pues ya no se está abajo, en la periferia o sin poder, sino que se está afuera», proseguían. El sistema económico ya ni siquiera se ocupa de explotar a los sectores más vulnerables. Directamente los considera prescindibles.

La crisis de los años 2001/2002 significó para la Argentina un colapso político, social y económico de una magnitud sin precedentes en la historia nacional. El cimbronazo que sufrió el sistema político –expresado en la sucesión de cinco presidentes en pocos días– estuvo enmarcado en un contexto de violencia social, protestas callejeras y demandas ciudadanas crecientes, derivadas en su mayoría de

las graves carencias materiales a las que se vio sometida una amplia franja de la población.

Durante el año 2002, la Argentina alcanzó los peores indicadores sociales de su historia. Según datos del INDEC, en el aglomerado urbano del Gran Buenos Aires, el 25,2% de la población se ubicó por debajo de la línea de indigencia, mientras que el 54,3% cayó en situación de pobreza. En los municipios que componen el segundo cordón del Conurbano bonaerense (Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre) encontramos que la pobreza afectó al 74,4% de la población.

A partir del año 2003 los indicadores sociales comenzaron a exhibir una mejoría creciente. La equidad en la distribución del ingreso progresó de modo significativo, aunque todavía sigue bastante alejada de sus mejores registros históricos. Durante la primera parte de la década de 1970, la distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población era de 7 a 1. Esto significa que por cada peso del ingreso nacional que se llevaba el decil más postergado, la cúspide de la pirámide social se apoderaba de siete. Esa relación llegó a ser de 44 a 1 durante la crisis de principio de siglo, y fue acortándose hasta llegar a 22 a 1 en el año 2012.

Según las mediciones privadas más confiables, la tasa de pobreza urbana también cedió, hasta ubicarse en un 22% promedio en los últimos años (Salvia, 2013). El desempleo, que durante los peores registros de los años 1990 afectó a casi 1/4 de la población, mermó de manera significativa hasta llegar a una tasa del 7,5% promedio en los últimos años. Lo mismo ocurrió con el subempleo y el trabajo precario no registrado (BEL, 2012, p. 281).²

Entre los especialistas existe cierto consenso en que la mejora de la situación social registrada en el período 2003-2012 fue producto de la combinación de dos variables «macro»: el crecimiento de la economía y el gasto público social. Por un lado, a lo largo de esos años, el Producto Interno Bruto (PIB) –es decir, todos los bienes y servicios que produce la sociedad argentina a lo largo de un año– creció a un ritmo promedio del 7,5% interanual. El movimiento económico hizo crecer la demanda de trabajo y generó nuevos empleos para cerca de 3,9 millones de personas.³

Sumado al crecimiento, el actual Gobierno nacional implementó una serie de políticas públicas que ayudaron a mejorar las condiciones de vida. La estrategia de inclusión previsional permitió que cerca de 2,4 millones de personas, que carecían de los aportes necesarios a pesar de encontrarse en edad jubilatoria, accedieran a una cobertura. Además de ello, se otorgaron cerca de 200 mil microcréditos para el montaje de pequeñas unidades productivas y se fomentó la creación de empleo a través de cooperativas.

A partir del 1.º de noviembre de 2009 comenzó a regir la Asignación Universal por Hijo (AUH).⁴ Actualmente, los padres y madres de 3,6 millones de niños y niñas argentinos reciben por hijo \$460, cuyo cobro está supeditado a la presentación de una constan-

³ Estimación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sobre la base de los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁴ El universo de beneficiarios de la AUH está compuesto por las personas desocupadas, por las que trabajan de manera no registrada o que, estando registradas, su salario se encuentra por debajo del mínimo, vital y móvil. El padre o la madre perciben el monto de \$460 por cada hijo menor de 18 años. Los padres de niños con discapacidad perciben una asignación equivalente a \$1.500 sin límite de edad. Este beneficio fue establecido por el Decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional.

¹ Llamamos «Documento de Aparecida» al *Documento Conclusivo* de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe (CELAM), celebrada en la ciudad de Aparecida, Brasil, entre los días 13 y 31 de mayo de 2007.

² El BEL es el *Boletín de Estadísticas Laborales* del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

cia de escolaridad y al seguimiento al día del calendario de vacunación. La AUH, financiada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), configura el programa de transferencias directas para protección social más grande de América Latina.

Sin embargo, es posible afirmar que tanto el crecimiento económico como el gasto público social, es decir, las dos variables que funcionaron como condición de posibilidad para el mejoramiento del panorama social, enfrentan desafíos de gran envergadura, que arrojan un manto de incertidumbre sobre la sustentabilidad del proceso de inclusión.

Por un lado, es posible que la Argentina encuentre serias dificultades para volver a las «tasas chinas»⁵ que caracterizaron el crecimiento económico durante el primer decenio de este siglo. En nuestro país, la economía enfrenta tensiones que agudizan los conflictos sociales. La emisión monetaria no ha sido acompañada por un incremento equivalente en la tasa de inversión del sector privado ni tampoco en el nivel de productividad. En términos más sencillos: hay muchos más billetes circulando en la economía pero la capacidad industrial instalada en el país no incrementó su tamaño ni mejoró su desempeño en la misma medida. Sumado a ello, ciertos sectores de la economía aún mantienen estructuras de mercado oligopólicas que otorgan a los grandes actores económicos un margen de maniobra muy amplio en la fijación de precios (Schorr, Manzanelli y Basualdo, 2012). Todas estas tensiones se reflejan en los niveles inflacionarios y en las presiones sobre el tipo de cambio.

Así, algunos economistas consideran que si bien es poco probable que la economía esté a las puertas de una crisis profunda como las que vivimos en el pasado, sí podríamos estar ante un nuevo patrón de crecimiento del 2% promedio para el futuro cercano.⁶ Si esto fuera así, el mercado ya no estaría en condiciones de generar la demanda de trabajo que permitió la rápida salida de la crisis. Probablemente el ni-

vel de empleo continuará siendo estable, pero habrá tensiones para mantener los puestos de trabajo existentes, y la creación de nuevos puestos será la excepción y no la regla.

Los nudos problemáticos de la política social

El especialista Daniel Arroyo (2012) sostiene la idea de que la Argentina aún arrastra problemas sociales de mayorías. Según el autor, en nuestro país hay 900 mil jóvenes de 16 a 24 años que no estudian ni trabajan. El 12% de la población aún padece condiciones de «pobreza estructural». El 30% del trabajo sigue siendo informal. Y existen 4 millones de trabajadores que no pueden acceder al crédito bancario. El impacto de la pobreza es particularmente potente en la base de la pirámide etaria: más del 40% de los pobres son niños, y más del 20% son jóvenes.

Desde esta perspectiva, la pobreza estructural consiste en una situación de vulnerabilidad heredada de generación en generación. Si bien constituye un flagelo que azota todo el territorio nacional, en términos estadísticos es posible afirmar que se concentra en tres grandes núcleos: la región del NOA (Catamarca, Jujuy, Tucumán, Salta y Santiago del Estero), la región del NEA (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones) y el Conurbano bonaerense.⁷

Tener en cuenta estos datos es de vital importancia para encarar el ciclo de diseño, implementación y evaluación de políticas sociales. En primer lugar, la situación social en el norte argentino está especialmente vinculada al desarrollo económico. Para sacar de la pobreza a una cantidad creciente de personas, de manera sustentable y sostenida, es necesario asumir que las políticas de protección social (como la AUH) representan un piso desde el cual lanzarnos hacia la conquista de objetivos más ambiciosos. El desarrollo no es una consecuencia natural del crecimiento, sino que es el resultado de políticas públicas de mediano y largo plazo.⁸

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo demanda fomentar un creciente eslabonamiento de cadenas productivas que agreguen valor a las materias primas. También requiere ampliar los mercados –tanto el interno como los externos– para ubicar esa producción, sustituir importaciones, ampliar la conectividad en el territorio y combinar un número creciente de grandes empresas (públicas, privadas o mixtas) con un denso entramado de PyMEs.

Este tipo de políticas necesitan sustentarse en un amplio consenso respecto de las reglas de juego vigentes, que involucre activamente a los tres grandes actores de las sociedades modernas: el Estado, el mercado y la sociedad civil. El Estado argentino debería funcionar como garante de las condiciones necesarias para la prosperidad.

Por otra parte, cuando analizamos el panorama social del Conurbano bonaerense, se destacan variables más propias de la vida urbana, como la violencia social, el fácil acceso a las armas de fuego, los problemas de adicción a las drogas y al alcohol, el hacinamiento y la segregación territorial (Auyero, 2008). A modo de ejemplo, la situación habitacional es particularmente grave en el cordón urbano que rodea a la Capital. Según Cravino, Duarte y Del Río (2008), de cada 100 nuevos habitantes que llegan a la provincia de Buenos Aires, 60 van directamente a vivir a villas o asentamientos precarios. La cantidad de personas que viven en estos enclaves urbanos precarios viene creciendo mucho más rápido que la población total. Entre 1981 y 2006, esa población creció en términos relativos un 220% frente al 35% de incremento poblacional en el Conurbano. La informalidad ha sido el modo principal de crecimiento poblacional del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Un exhaustivo relevamiento realizado en 2011 por la ONG «Un Techo para mi País» contabilizó en el Conurbano bonaerense 864 villas y asentamientos en los cuales sobreviven 508 mil familias.⁹ Ese total se divide en 192 villas, 633 asentamientos y 39 indefinidos. El partido que concentra la mayor cantidad de zonas precarias es La Matanza, con 156. Le siguen los municipios de Quilmes, con 65;

los recursos humanos y técnicos involucrados, entre otras variables. En las últimas décadas, la palabra «desarrollo» fue matizada con distintos adjetivos para llevar su significado más allá de las fronteras de la economía. Así, el «desarrollo sustentable» incorpora la idea de que las mejoras cuantitativas y cualitativas en la producción de bienes y servicios deben ser compatibles con el respeto al medioambiente y la dignidad

⁹ El trabajo «Relevamiento de villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires» fue realizado por el Centro de Investigación Social (CIS) de la ONG «Un Techo para mi País» y publicado en octubre de 2011.

⁵ Según el *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*, elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el crecimiento del PIB argentino fue el más alto de la región durante el período 2003-2008, alcanzando un promedio del 8,5% interanual. Por su parte, el informe *Perspectivas de la Economía Mundial*, elaborado periódicamente por el Fondo Monetario Internacional, da cuenta de que el conjunto de América Latina creció al 4% durante el tramo 2003-2012, duplicando la tasa de crecimiento del período 1980-1989, ubicada en el 2,0%, y superando ampliamente el 2,7% registrado en 1990-2002.

⁶ Así lo plantea Marcelo Falak en su artículo publicado el 5 de abril de 2013 en el diario *Ámbito Financiero*: «El futuro después del blue», disponible en <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=682535>

⁷ Al respecto pueden consultarse tanto los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), disponibles en www.indec.mecon.ar, como los del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina: www.uca.edu.ar/observatorio

⁸ Entendemos que «crecimiento» es un concepto cuantitativo que se refiere a la variación del PIB real de una determinada nación. Si una sociedad produce en el año en curso un conjunto de bienes y servicios que valen más que los producidos el año anterior, entonces crece. «Desarrollo», en cambio, es un concepto de orden cualitativo que se refiere a la diversificación de la matriz productiva, a la calidad de los bienes y servicios producidos, al fortalecimiento de los procesos productivos y a la mejora de

Dossier

Moreno, con 49; Pilar, con 48 y Merlo, con 42. El último censo reveló que la provincia de Buenos Aires arrastra un déficit habitacional que afecta a más de 4,3 millones de bonaerenses: casi el 30% de la población total de la provincia.

Los datos reseñados dan cuenta de que el déficit habitacional no sólo se ha convertido en uno de los problemas sociales más acuciantes de la actualidad, sino que constituye un dato de carácter estructural del panorama social argentino.

Política social: ¿clientelismo político?

Según Arroyo (2012), en la Argentina pueden distinguirse cuatro situaciones económicas bien diferentes. En primer lugar, tenemos un 12% de la población que vive en situación de pobreza estructural, es decir, aquel tipo de pobreza caracterizada por la carencia de servicios básicos y por la herencia de esa misma situación generación tras generación. Luego hay un segundo sector que se define por su vulnerabilidad. Este *sector vulnerable* sobrevive a través de changas y tiene una relación informal con el mercado de trabajo. Sobre estos dos sectores encontramos una franja de *clase media*, cuya situación ha mejorado en los últimos 10 años y que dispone de cierta capacidad para planificar su desarrollo económico a raíz de una vinculación formal con el mercado

de trabajo y una moderada capacidad de ahorro. Por último, existe una *clase alta* con ingresos elevados y gran capacidad de consumo.

En principio, una diferencia entre la pobreza estructural y el sector vulnerable es que en el primer caso existe un vínculo mucho más fluido con el Estado. En este sentido, la personalización del vínculo entre determinados funcionarios públicos y los beneficiarios de una política estatal nos lleva a plantearnos el clásico problema del clientelismo político. ¿Toda política social es clientelar?

El clientelismo político es una *institución* informal (O'Donnell, 2001). Es decir, a diferencia de instituciones políticas que reconocemos con mayor facilidad, como el Congreso, el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema o los partidos políticos, el clientelismo no está formalmente regulado en ninguna parte. No existe tal cosa como un «estatuto del puntero» o una «ley de dádivas». Pero el hecho de que una determinada conducta no esté legalmente regulada no significa que no exista. El clientelismo es, por el contrario, una práctica bien real para miles de personas que se vinculan con el sistema político de esta manera.

Se trata, asimismo, de una práctica que ha existido en sociedades diversas a lo largo de la historia. El término remite a las *clientelas* de la antigua Roma y ha sido definido como una forma de vinculación propia de las sociedades tradicionales. Por ese motivo, algunos sociólogos especulaban con que la modernización de

las sociedades traería consigo la desaparición del clientelismo. Muy a su pesar, la vigencia de las relaciones clientelares en pleno siglo XXI terminó por desmentir esa esperanza.

Guillermo O'Donnell (2001) define el clientelismo como una forma de vincularse con el Estado que se basa en reglas arbitrarias y particulares. Por ejemplo, si el Estado necesita realizar una obra pública, puede hacer un llamado a licitación y otorgar la obra a la empresa que mejor cumpla con una serie de requisitos que son iguales para todos los aspirantes, o bien puede otorgar directamente la obra en función de criterios arbitrarios. Lo mismo ocurre con la política social: un subsidio se puede otorgar sobre la base de pautas objetivas y universales que definan qué personas lo necesitan, o bien puede ser otorgado según el criterio personal de quien maneja el recurso. Cuando la asignación es arbitraria y particularista, y se realiza a cambio de un favor político, existe clientelismo.

Los estudios sobre clientelismo se han vuelto muy populares en los últimos años. Javier Auyero, un sociólogo argentino que investiga desde hace años en la Universidad de Austin (Texas, Estados Unidos), se ha dedicado a estudiar la forma de vida de los sectores más humildes a través de una metodología llamada «etnografía política». Auyero (2001 y 2008) ha dirigido investigaciones en las cuales participa de modo diario, durante algunos años, de la dinámica cotidiana de los sectores



URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS: VILLA TRANQUILA Y VILLA LUJÁN, AVELLANEDA, PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

más postergados, realizando entrevistas abiertas que le permiten indagar sobre el fenómeno que pretende estudiar.

A fines de los años 90 realizó un estudio sobre las relaciones clientelares en un conocido municipio del Conurbano bonaerense. Allí encontró que el clientelismo político no consiste exclusivamente en *dar*, sino en *dar de cierta manera* (Auyero, 2001). Los punteros son mediadores entre los ciudadanos necesitados y los recursos del Estado. Esos recursos tienden, en general, a la satisfacción de necesidades básicas, y dicha entrega se realiza de manera discrecional, directa y personalizada entre las personas del barrio, a las que luego se les pide una contraprestación política, sea el voto, la afiliación a un partido o la asistencia a una movilización.

Sin embargo, esa relación no es «fría» y distante. Por el contrario, el puntero se comporta como una especie de «médico de cabecera». Se dedica a escuchar a las personas, les pregunta por su familia, las acompaña al hospital o al municipio para resolverles un problema. Tiene un lugar en el cual «atiende», en determinado horario, y casi todo el barrio sabe que puede acudir allí cuando las circunstancias apremien.

Sumado a esto, Auyero argumenta que la acción de *dar*, en el Conurbano bonaerense, de alguna manera recrea simbólicamente las representaciones históricas de la liturgia peronista. En palabras del autor:

Los mediadores no intercambian explícitamente votos por favores. Por el contrario, se erigen como sinónimos de las cosas y de la gente. Para que ese «chantaje» funcione los beneficios deben ser otorgados con cierta representación adherida a ellos, con cierta performance que públicamente presente a la cosa dada o al favor otorgado no como chantaje sino como «amor por el pueblo» (...) o como «lo que Evita hubiese hecho» (2001, pp. 160-161).¹⁰

Otro argentino que ha estudiado en profundidad el tema es el sacerdote jesuita Rodrigo Zarazaga (2011), quien desarrolló un amplio trabajo pastoral en zonas humildes del municipio de San Miguel. Zarazaga es doctor en Ciencia Política por la Universidad de California (Berkeley, Estados Unidos) con una tesis sobre las relaciones clientelares en el Conurbano.

A pesar de compartir el mismo objeto de estudio, la visión de Zarazaga difiere en algunos matices de la de Auyero. Ambos autores sostienen la idea de que el clientelismo político consiste en un intercambio de favores econó-

micos por insumos políticos. Pero este autor considera que nadie es inocente en esa relación: ni el puntero ni el votante. No acepta que exista una «recreación de la figura de Evita» por parte del puntero, sino que la explica como una «relación pragmática», motivo por el cual aplica la llamada «teoría de juegos» para explicar las interacciones sociales entre patrones, punteros y clientes. Esta teoría consiste en un modelo teórico proveniente de la matemática que postula que las conductas humanas se explican sobre la base de una determinada estructura de incentivos a la que llama «juegos». Zarazaga se propone indagar un modelo apto para predecir comportamientos electorales, y supone que es probable que, mientras se mantenga la actual estructura de incentivos, el justicialismo ganará por un margen mínimo de 3 a 1 en todas las elecciones, con independencia de qué partido o candidato se le oponga.

Estas descripciones de las relaciones clientelares pueden llevar a pensar que todo tipo de asistencia que el Estado dirige hacia los sectores más postergados asume un formato clientelar. Sin embargo, la amplia gama de políticas sociales implementadas en todo el mundo da cuenta de que las transferencias de recursos públicos también pueden efectuarse con niveles mínimos de arbitrariedad y a través de una lógica menos personalista y más ciudadana (Barbeito y Lo Vuolo, 1998).

De alguna manera, cualquier política social puede ubicarse dentro del continuo «particularismo-universalismo». La asignación particularista pura es aquella que se realiza sin mediar ningún criterio objetivo. Los únicos requisitos para acceder al beneficio son encontrarse en un «estado de necesidad», ampliamente definido, y mantener cierta cercanía con el funcionario que administra dicho beneficio. Así, es el patrón político, o bien el puntero, quien decide qué ciudadano accede al beneficio y qué ciudadano no lo hace. Este mecanismo se presta para que la política social se convierta en un instrumento muy eficaz para la construcción de clientelas.

Por el contrario, el universalismo puro es aquella forma de otorgar el acceso a un determinado derecho con base en un criterio único, objetivo e inclusivo. Por ejemplo, los Derechos Humanos se adquieren por el solo hecho de nacer. El criterio que define el acceso al plexo normativo de Derechos Humanos es la propia condición humana del sujeto de derecho. Una política social universal, por ejemplo, es aquella en que el Estado garantiza el acceso a una suma fija de dinero mensual, con o sin contraprestación, por el solo hecho de ser menor de 18 años (en el caso de los niños, niñas y adolescentes) y mayor de 65 (en el caso de los adultos mayores), con el objeto

de garantizar un piso mínimo de acceso a los bienes materiales imprescindibles para la supervivencia individual.

Existen ejemplos en el mundo de sistemas de protección social de tipo universal. Los países nórdicos, como Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca, poseen programas sociales basados en el principio de que toda persona, por el solo hecho de ser ciudadano, tiene el derecho de acceder a los servicios sociales que brinda el Estado. Por tal motivo, la asistencia a la niñez, a la vejez y el seguro de desempleo les corresponden a todos, sin distinción de ninguna clase. Se trata del famoso «Estado de bienestar», consolidado y extendido en los países europeos durante los años 50 y 60 del siglo XX, y que hoy se encuentra jaqueado por la crisis económico-financiera en los Estados más occidentales del continente, como Portugal, España, Italia y Francia.

Con la Asignación Universal por Hijo, establecida por el Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, la Argentina incorporó una política social de carácter semiuniversal. Es decir, si bien no todos los niños y niñas menores de 18 años perciben la AUH, sí existen determinados criterios objetivos establecidos en la norma que permiten a los ciudadanos tramitar el beneficio en ANSES con independencia de la mediación de un puntero político.

En el Congreso Nacional existían desde mediados de los años 90 una serie de proyectos de ley destinados a crear un sistema universal de protección de la niñez. Por otra parte, durante la crisis de 2001/2002 un grupo de organizaciones políticas, civiles y sindicales, agrupadas en el Fre.Na.Po. (Frente Nacional contra la Pobreza),¹¹ impulsaron políticas similares, incluso evaluando la posibilidad de

¹¹ El Frente Nacional contra la Pobreza (Fre.Na.Po.) fue un espacio multisectorial conformado por diversas organizaciones sociales, políticas y gremiales surgido en los albores de la crisis de 2001/2002. El diagnóstico que unificaba las posiciones de todos los participantes era que el principal problema de la Argentina era el binomio pobreza-desocupación, y que la vía de salida de la crisis era un shock redistributivo que orientara el gasto público hacia la protección de los desocupados, los menores y los adultos mayores. Así, propusieron la creación de un seguro de desempleo y formación de \$380 para jefes y jefas de hogar desocupados; una asignación universal de \$60 por cada hijo para todos los trabajadores desocupados, estables o precarizados, y una jubilación mínima universal para todos los hombres y mujeres a partir de los 65 y los 60 años respectivamente. En diciembre de 2001 la propuesta fue sometida a una consulta popular informal con urnas en todo el país, y obtuvo el respaldo de cerca de 3 millones de votantes. Como puede verse, los criterios de cobertura para niños y niñas eran más amplios que aquellos que rigen actualmente para el acceso a la AUH. Sin embargo, si se suman la AUH, las asignaciones familiares y la desgravación de ganancias, puede afirmarse que la Argentina ha logrado un sistema de protección universal a la niñez aunque por una vía menos universal que la propuesta por el Fre.Na.Po.

¹⁰ Auyero llama a este fenómeno simbólico «Evita como performance» (2001, p. 135).

Dossier

someterlas a un referéndum vinculante. Pese a ello, recién a mediados de 2009 el sistema de políticas sociales argentino incorporó un mecanismo de transferencia directa de ingresos de carácter no particularista.

Ciertamente, si bien la AUH no alcanza los estándares universales planteados en los proyectos del Congreso y del Fre.Na.Po, sí constituye un avance sustancial en dirección a generar un sistema de protección social para la niñez más parecido al de los Estados de bienestar que al tipo de asistencia clientelar y focalizada que dominó la escena de la política social en la Argentina de los años 1980 y 1990.

Una discusión estratégica: el futuro de la protección social

La discusión sobre el futuro de las políticas sociales debería partir de un presupuesto ineludible: a más de 10 años de la salida de la crisis, la Argentina ha logrado construir uno de los sistemas de protección social más extensos de la región, a pesar de lo cual el crecimiento económico y las políticas inclusivas de esta última década no han sido suficientes para poner fin a la situación de vulnerabilidad en la que aún se encuentra una amplia gama de grupos sociales.

El primer desafío estratégico ya fue abordado en la sección anterior: consiste en combinar un enfoque universal basado en el concepto de «ciudadanía» con políticas dirigidas a resolver problemas puntuales. Los detractores de las políticas universales sostienen que dicho enfoque genera un gasto insostenible. Por otro lado, sugieren que promueve una lógica regresiva: quienes tienen mucho y quienes tienen muy poco reciben todos por igual.¹² Los detractores de la focalización, por

el contrario, argumentan que las políticas dirigidas entrañan el riesgo de alimentar el clientelismo.¹³

Para el CIPECC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2011), se trata de una falsa dicotomía. Mientras que el universalismo es un *principio* de política pública, la *focalización* constituye un instrumento. A través de políticas dirigidas y específicas se puede alcanzar el objetivo de colocar a toda la población en un mismo punto de partida, vale decir, en un piso universal.

Así, la AUH introduce de algún modo una herramienta que permite realizar transferencias directas de ingresos a un universo de niños y niñas hasta entonces excluidos de la protección estatal. Actualmente, casi todos los menores de 18 años de la Argentina tienen algún tipo de cobertura especial, ya sea a través de las Asignaciones Familiares (AA. FF.) o de las deducciones imputables al Impuesto a las Ganancias, en el caso de los trabajadores registrados, o bien a través de la Asignación Universal por Hijo, en el caso de las personas desocupadas, con trabajos informales o que ganen por debajo del salario mínimo, vital y móvil.¹⁴

Creemos que una tarea pendiente es unificar ambos sistemas de protección, o por lo menos, colocar las dos prestaciones –las AA. FF. y la AUH– en un pie de igualdad, dado que muchas veces ocurre que las Asignaciones Familiares que perciben los trabajadores registrados de bajos ingresos los colocan en una situación injusta y desventajosa. Otra tarea es fortalecer la AUH a través de su consagración formal como ley por el Congreso Nacional. Darle jerarquía legal es una forma de promover la estabilidad del beneficio en el mediano y largo plazo. Modificar o derogar una ley requiere de la voluntad mayoritaria de ambas cámaras del Congreso, mientras que la modificación de un decreto sólo demanda la decisión de quien circunstancialmente ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo.

El segundo desafío de la política social es generar una mejor estructura institucional destinada a sostener su implementación en el largo plazo, aplicando las políticas públicas de manera eficaz y eficiente. Los dos grandes problemas estructurales de la administración de la protección social pasan por la relativa debilidad de sus instituciones y por la fragmentación de las políticas implementadas.

En este punto, la Argentina no escapa a las generales de la ley. Como ocurre, en mayor o menor medida, en casi todos los Estados del mundo, las distintas áreas sociales gestionan sus programas de manera fragmentaria, lo que impide abordar el *desarrollo humano* (DH)¹⁵ en toda su dimensión. Al mismo tiempo, existen situaciones de vacíos y superposiciones de programas. Es decir, mientras que algunas problemáticas son abordadas por más de un programa, otras carecen de la necesaria atención estatal y no figuran en la agenda de políticas sociales.¹⁶

Las políticas de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Educación y Salud deberían coordinarse desde una misma mesa, incluyendo a las áreas pertinentes de las provincias y los municipios. Sumado a ello, es necesario realizar esfuerzos para construir una burocracia cada vez más profesional que logre unificar la información disponible, coordinar la prestación de servicios y garantizar la calidad en la atención.

Finalmente, el tercer gran desafío consiste en abordar de manera activa la situación de los jóvenes. Si bien en la Argentina existen cerca de 900 mil jóvenes menores de 25 años que no estudian ni trabajan, desde nuestro punto de vista es necesario dejar de lado esta categoría de los supuestos «ni-ni». Bajo ese rótulo se ubican situaciones muy diversas, se invisibiliza el trabajo doméstico y se excluyen otras situaciones que también requieren asistencia del Estado.¹⁷

¹⁵ El «desarrollo humano» es un concepto basado en los trabajos del Premio Nobel de Economía Amartya Sen (2000) y en el enfoque del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Desde esta perspectiva, el concepto de «desarrollo» no está anclado exclusivamente en la medición del desempeño económico de una nación, sino en la conquista y expansión de una serie de capacidades básicas por parte de los seres humanos. En este sentido, el desarrollo se concibe como algo más amplio que el crecimiento del PIB de una determinada economía nacional. El DH se centra en la persona humana, a la cual concibe como un todo biopsicosocial, cuyas capacidades deben ser promovidas mediante las políticas públicas que implementa un Gobierno. De esta manera, el concepto abarca una dimensión ética que los enfoques tradicionales del estudio del desarrollo habían eliminado.

¹⁶ Un ejemplo de una problemática soslayada en la agenda de las políticas sociales es la atención a las personas privadas de libertad, a los egresados penitenciarios y a sus familiares, para quienes la atención que se brinda en los tres niveles estatales (nacional, provincial y municipal) es aún escasa y fragmentaria.

¹⁷ Por ejemplo, las jóvenes profesionales que dejan voluntariamente su empleo para cuidar de sus hijos, o bien las madres adolescentes que abandonan el secundario por el mismo motivo, entrarían en la categoría de las «ni-ni» aun cuando sus realidades son claramente diferentes. En ambos casos, también es muy discutible la afirmación de que se trata de jóvenes que «no trabajan», puesto que dicha sentencia reproduce la histórica falta de reconocimiento del

¹² En el último cuarto del siglo XX, la principal usina de argumentos contrarios a la intervención estatal fue la ideología neoliberal. En los países centrales, la crisis del Estado de bienestar keynesiano funcionó como la coyuntura histórica propicia para que el neoliberalismo pasara del terreno intelectual al de la praxis política. Mucho antes de la crisis, hubo autores, como Friedrich Hayek (1944) y Milton Friedman (1962), que atacaron las bases de la intervención estatal en la economía y del gasto público social. Hayek sostenía que la planificación económica inevitablemente terminaría en una dictadura por la supresión de la libertad. Mientras que Friedman, por su parte, sostenía que la base de la libertad política era la libertad económica, por lo que proponía desarticular los sistemas de seguridad social (Pinto, 1996). En América Latina, esta ideología se terminó de plasmar durante los años 90, impulsada por el llamado «Consenso de Washington». A comienzos de la década, los países más poderosos del mundo acordaron un decálogo de principios considerados fundamentales para el progreso de los países emergentes, entre ellos: la disciplina fiscal, la reducción de impuestos, la apertura de la economía, el recorte del gasto público y el achicamiento del aparato estatal.

¹³ Al respecto, puede consultarse el trabajo de Barbeito y Lo Vuolo (2002): «La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en la agenda argentina».

¹⁴ El salario mínimo, vital y móvil se ubica actualmente en \$3.600.

La inclusión educativa es el paso previo indispensable para mejorar la vinculación de los jóvenes con el mundo laboral. Los programas de terminalidad de la escuela secundaria, como el FinEs,¹⁸ constituyen una oferta que no sólo pueden aprovechar los adultos, sino también los jóvenes de esa franja etaria. En el mismo sentido parece orientarse el reciente programa PRO.G.R.ES.AR, que establece un beneficio de \$600 para los jóvenes de 18 a 24 años que no trabajan, que lo hacen informalmente o que estando registrados cobran un salario menor al mínimo, vital y móvil, a cambio de que inicien o finalicen estudios en cualquiera de los niveles educativos.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la inclusión laboral no es un problema sencillo de resolver. Es muy difícil que un joven

sin una experiencia laboral continua ni formación técnica específica encuentre trabajo en una industria que requiera conocimientos. Sin embargo, otros sectores, como el comercio, la construcción, el textil, el turismo y la alimentación, pueden ofrecer buenas oportunidades. En este aspecto, consideramos necesario establecer incentivos fiscales muy claros para que las empresas de estos sectores visualicen la conveniencia de contratar jóvenes. Desde nuestro punto de vista, el Estado debería dedicar mayores recursos y esfuerzos a vincular a los jóvenes con la oferta laboral.

Conclusión

En suma, hemos realizado una breve descripción de algunas de las más importantes políticas sociales implementadas a lo largo de la última década. También hemos argumentado que los desafíos centrales de la agenda futura consisten en combinar un enfoque universal de la seguridad social con políticas públicas dirigidas a resolver específicamente ciertos problemas; mejorar la coordinación de la oferta de políticas sociales a la vez que se fortalece la calidad técnica de la administración pública; y, por último, atender con políticas públicas audaces y profundas la situación de los jóvenes.

El documento de la Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Argentina, *Hacia un*

Bicentenario en justicia y solidaridad (2010-2016), afirmó que «la promoción de políticas públicas es una nueva forma de opción por nuestros hermanos más pobres y excluidos» (2008, p. 18). En esta concepción reside la importancia central de poder evaluar y pensar desde el espacio universitario, con espíritu crítico y propuestas concretas de reforma, la situación actual de las políticas sociales.

El exviceministro de Desarrollo Social de la Nación, Daniel Arroyo, suele utilizar una metáfora que de alguna manera resume los desafíos de la acción estatal en lo que respecta a esa gran intersección entre los universos de la política económica y la política social.¹⁹ Normalmente, la discusión gira en torno a la dicotomía entre dar pescado o enseñar a pescar. Si tenemos en cuenta las complejidades de la Argentina, el desafío se configura con tres imperativos: dar pescado, enseñar a pescar y garantizar –además– que haya peces en el río. Asistir con criterio universal en aras de evitar el clientelismo político, capacitar con el objeto de asegurar que el instrumento de inclusión sea el trabajo, y proveer incentivos que muevan la actividad económica son los tres ejes que deberán guiar la intervención social del Estado.

¹⁹ Consúltase al respecto la columna de opinión publicada por Daniel Arroyo el 3 de agosto de 2004 en el diario *Clarín*: «Nuevo enfoque de política social», disponible en <http://old.clarin.com/diario/2004/08/03/opinion/o-03301.htm>

trabajo doméstico. Lo mismo ocurre con los jóvenes que abandonan la escuela secundaria para trabajar o que trabajan informalmente unas pocas horas. En este caso, ambas realidades quedarían excluidas del concepto «ni-ni», puesto que efectivamente trabajan, pese a que su situación laboral amerita una intervención del Estado que haga cesar la vulneración de derechos en la que se encuentran inmersos.

¹⁸ El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) es implementado desde 2008 por el Ministerio de Educación de la Nación y está destinado a jóvenes y adultos que no hayan terminado sus estudios primarios y/o secundarios. El objetivo del plan es promover la terminalidad de la escuela primaria y secundaria a través de estrategias que facilitan la cursada y el acceso al material de estudio. Está destinado a personas mayores de edad que por diversos motivos abandonaron la formación escolar en algún momento de su biografía.

Bibliografía

Arroyo, D. (3 de agosto de 2004). «Nuevo enfoque de política social». Recuperado el 15 de diciembre de 2013, de <http://old.clarin.com/diario/2004/08/03/opinion/o-03301.htm>

Arroyo, D. (2012). *Las cuatro Argentinas. Ideas y caminos para lograr una sociedad integrada*. Buenos Aires: Editora Patria Grande.

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

Auyero, J. (2008). *Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2002). «La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en la agenda argentina». En Van der Veen, R.; Groot, L. y Lo Vuolo, R. (eds.). *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

CELAM (2007). *Documento Conclusivo*, V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, Aparecida, Brasil. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.

Centro de Investigación Social (CIS) de la ONG «Un Techo para mi País» (octubre de 2011). «Relevamiento de villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires». Recuperado el 8 de octubre de 2013, de <http://www.techo.org/argentina/informe-catastro-buenos-aires-2011>

CEPAL. División de Desarrollo Económico (2013). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Recuperado el 10 de enero de 2014, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/50484/EstudioEconomico2013.pdf>

CIEPP (2011). *Protección social. Memo para el futuro presidente/a y sus ministros*. Recuperado el 20 de enero de 2014, de <http://nexos.ciepp.org/files/documents/MEMO-EDU-V-FINAL.pdf>

Conferencia Episcopal Argentina (14 de noviembre de 2008). *Hacia un Bicentenario en justicia y solidaridad (2010-2016)*. Documento de los obispos al término de la 96.^a Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Argentina, Pilar, Buenos Aires.

Cravino, M. C.; Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (4 de octubre de 2008). «Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA». Trabajo presentado en el XIV Encuentro de

la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (ULACAV), Buenos Aires. Recuperado el 15 de diciembre de 2013, de <http://www.redulacav.org/index.php/encuentros/80-encuentros/93-2008-xv-encuentro-universidad-nacional-del-nordeste-resistencia-argentina-2>

Falak, M. (5 de abril de 2013). «El futuro después del *blue*». Recuperado el 17 de diciembre de 2013, de <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=682535>

Fondo Monetario Internacional (2014). *Perspectivas de la economía mundial*. Recuperado el 30 de enero de 2014, de <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/update/01/pdf/0114s.pdf>

Friedman, M. (1966 [1962]). *Capitalismo y libertad*. Madrid: RIALP.

Hayek, F. (1985 [1944]). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012). *Boletín de Estadísticas Laborales (BEL)*. Recuperado el 30 de noviembre de 2013, de <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>

O'Donnell, G. (2001). «Otra institucionalización». En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Pinto, J. (1996). «El neoconservadurismo y su proyección ideológica». En *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires: UBA/Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común.

Salvia, A. (27 de septiembre de 2013). «Pobreza del desarrollo humano y social en la Argentina de los Bicentenarios». Trabajo presentado en el Encuentro de la Conferencia Episcopal de la Pastoral Social. Recuperado el 30 de noviembre de 2013, de http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/PATORAL_SOCIAL_TUCUMAN_27_09_13.pdf

Schorr, M.; Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2012). «Élite empresaria y régimen económico en la Argentina. Las grandes firmas en la posconvertibilidad», FLACSO, Área Economía y Tecnología, Documento de Trabajo N.º 22.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

Zarazaga, R. (1-4 de septiembre de 2011). «Vote-buying and Asymmetric Information: a Model with Applications to Argentina». Trabajo presentado en el encuentro anual de la American Political Scientific Association (APSA).

Diálogos

CONVERSACIÓN ENTRE MONSEÑOR OSCAR OJEA Y ANDRÉS ESCUDERO

«Muchas veces hay departamentos que son como villas de emergencia puestas en propiedad horizontal»



MONSEÑOR OSCAR OJEA, OBISPO DE LA DIÓCESIS DE SAN ISIDRO Y PRESIDENTE DE LA COMISIÓN EPISCOPAL DE CÁRITAS ARGENTINA.

Monseñor Oscar Ojea reflexiona sobre el déficit habitacional, el problema de las adicciones y los nuevos escenarios de la pobreza en nuestro país. A partir de su experiencia pastoral, plantea una serie de acciones posibles frente a estas problemáticas.

Con ocasión del primer número de *Reflexiones. Una revista de pensamiento universitario*, que incluye un *dossier* sobre la situación actual de las políticas sociales en Argentina, nos interesaba especialmente dialogar con monseñor Oscar Ojea, obispo de la diócesis de San Isidro y presidente de la Comisión Episcopal de Cáritas Argentina.

Andrés Escudero: Quería hacerle una primera pregunta, que requiere una breve introducción. Nosotros entendemos las políticas sociales como aquellas intervenciones del Estado destinadas a aliviar las diversas aristas que tiene el problema de la vulnerabilidad social de las comunidades y de los individuos. Históricamente la pobreza se entendió, y así lo han hecho varios estudios académicos, como un problema de ingresos. Es decir, por debajo de cierta línea –que se define por un valor monetario– una persona es considerada «pobre», mientras que por encima de esa línea, no lo es. Sin embargo, hay un concepto que usted desarrolló en otra oportunidad, y que nos interesa contrastar con esta mirada de la pobreza como una línea estadística que

separa un grupo poblacional de otro. Ese concepto es el de «los nuevos escenarios de la pobreza». Usted ha desarrollado tres aspectos: la droga, el medio ambiente y la violencia, como tres escenarios que se entrecruzan con la vulnerabilidad de esas poblaciones configurando escenarios nuevos.

En ese marco queríamos empezar preguntándole: ¿qué diagnóstico hace usted respecto del actual escenario de pobreza? Y, en función también de su experiencia pastoral, ¿de qué manera le parece que deberíamos encarar las acciones dirigidas a aliviar ese nuevo escenario de pobreza?

Monseñor Oscar Ojea: El tema de la pobreza es muy complejo. Cuando yo hable ahora de nuevas pobreza, éstas se entrecruzan con lo que puede ser, por ejemplo, un déficit habitacional. El déficit habitacional genera hacinamiento, y éste, a su vez, hace que el grupo familiar vaya a la calle o que los jóvenes lo hagan, porque no se puede vivir hacinado. Muchas veces hay departamentos que son como villas de emergencia puestas en propiedad horizontal, porque si los visitás te

das cuenta de que en un ambiente viven catorce o quince personas. Cuando hablo de nuevas pobreza no estoy excluyendo éstas, por ejemplo, el hacinamiento o la falta de vivienda. Ése es un tipo de pobreza estructural que es muy importante en Argentina y en América Latina en general: el déficit habitacional, todo el tema del espacio y de cómo disponer de él, lo cual es fundamental para el desarrollo de la persona. El espacio tiene que ver con la intimidad, tiene que ver con que cada uno desarrolle una cantidad de cosas: tu cama, tu lugar.

Yo diría que entre las nuevas pobreza, una pobreza que atraviesa de modo transversal todas las pobreza concretas en la Argentina es el tema de las adicciones. Este tema pone cautivos a jóvenes sobre todo de drogas fuertes, como el *paco*, que es la resaca de la cocaína y produce un enorme daño orgánico neuronal, un desgaste tremendo que genera hábito en muy poco tiempo, en muy pocas tomas, y que hace rápidamente que el joven pierda horizonte, pierda futuro. Y, de alguna manera, hace que también «pierda» personas, es decir, hace que los vínculos esenciales se

vayan oscureciendo, y entonces el joven entra en conflicto fácilmente con la madre, con el hermano, con los amigos o con quien fuere, para poder obtener aquello que le permita consumir. En la Argentina y en el Gran Buenos Aires nosotros tenemos una cantidad importante de chicos que ya han hecho abandono escolar, chicos que paran en las esquinas, chicos que ni trabajan ni estudian, y este problema no significa sólo un problema como la falta de alimentación o de vestido, sino que es un tema más profundo que hace a la cuestión del sentido de la vida. Cuando pierde el sentido de la vida, uno puede robar, matar, tiene un sentido muy transitorio de la existencia: yo puedo vivir hoy, mañana no, mi vida no vale nada; vale poco mi vida, y si mi vida vale poco, la vida del otro tampoco vale mucho. No se asusten con lo que estoy diciendo pero es una de las realidades con las que nos encontramos en el Gran Buenos Aires y que hay que enfrentar. ¿Cómo hacerlo?

***Entre las nuevas pobreza,
una pobreza que atraviesa de modo
transversal todas las pobreza
concretas en la Argentina
es el tema de las adicciones.***

Nosotros proponemos un abordaje interdisciplinar del problema, no pensamos que se solucione sólo con una medida. Entonces es muy importante el tema de la seguridad. Es muy importante que haya una preocupación del Estado para frenar el tráfico de drogas, para controlar las fronteras, para castigar a los narcotraficantes, para poder denunciarlos. Pero esto es nada más que una arista del problema. La misma arista sería el tema penal para los chicos y la cuestión de la reinserción; el tema de la seguridad es sólo una foto aislada del problema. Además de la cuestión de la seguridad hay otro tema, que tiene que ver con la educación y con la exigencia de la educación, esto es, con el ámbito educativo. Hay otro modo de abordaje que tiene que ver con la inclusión social, es decir, ese joven tiene que tener oportunidades en la prevención, en el trabajo preventivo del consumo de drogas, y tiene que tener oportunidad de estar inserto en una comunidad, de practicar deportes, de poder tener la contención de una educación no formal cuando sale del colegio para que no esté en la calle.

Seguridad, educación, inclusión social y, yo diría, un brazo –que a nosotros nos parece muy importante para poder afrontar el problema–, que es la parte de la salud.

Si nosotros tenemos cuatro ministerios, de Seguridad, de Educación, de Desarrollo Social y de Salud, esos cuatro ministerios tienen que trabajar en conjunto para poder tener un modo global de afrontar el problema. No es un tema que aparece sólo a través de un episodio, sino que es un tema que hay que abordar por distintas calles, y en el fondo de esa calle está la cuestión del sentido de la vida. No tenemos que tener miedo a invertir en equipos de recuperación. El tema de la recuperación de drogas hay que afrontarlo aunque los índices sean muy difíciles. Un muchacho recuperado es un muchacho que cambia de vida y que influye testimonialmente sobre los otros de modo extraordinario.

Entonces, si podemos trabajar socialmente no sólo a través de la seguridad, sino a través de la educación, del desarrollo social y de la salud, y si al mismo tiempo tenemos un brazo grande que puede trabajar en los temas de sentido de vida (que se dan cuando se plantea la recuperación), tenemos todo un abanico que va de lo preventivo –que tiene que ver con la educación– hasta lo curativo. Cuando tenemos un muchacho que está fisurado, nosotros no podemos decir «no nos ocupamos

***Cuando perdés todo sostén,
el sostén vertical de Dios, el palo
vertical de la cruz es importante.
También lo son los palos horizontales
que abrazan a los hermanos,
pero el palo vertical es fundamental.***

más de él porque no tiene remedio», sino que creemos que es posible la recuperación. Ésta es costosa pero posible, y la Iglesia tiene algunas experiencias de recuperación, y el trabajo de recuperación en este momento está dando ciertos resultados. Si nosotros logramos esto, entonces logramos que los mismos muchachos que vuelven a alcanzar sentido de vida porque se recuperaron sean capaces de traer a cien más, porque la fuerza que tiene la recuperación es muy grande, es casi apostólica.

Andrés Escudero: Se me ocurría preguntarle respecto de la tarea de recuperación de una persona que padece una adicción dura, que lo compromete biológicamente. Hemos visto que hay muchas experiencias, muchos tratamientos diversos, muchos intentos. Hay experiencias exitosas y experiencias fracasadas, pero muchas veces encontramos que en las experiencias de recuperación exitosa está presente de alguna manera la dimensión de lo trascendente. Es decir, el sentido de la vida,

la relación con el otro y particularmente la relación con Dios, con la trascendencia, con algo superior, aparecen de algún modo. Le pregunto si en su experiencia ha tenido posibilidad de ver este fenómeno y si tiene esta ponderación de la influencia de lo trascendente en la recuperación de una adicción a una droga dura.

Monseñor Oscar Ojea: Yo he tomado promesas de recuperación en la basílica de Luján, siendo obispo, a muchachos de centros de recuperación, y me conmueve recordarlos. Describían su compromiso de salir después de varios meses de internación; ofrecían una bala, una botella de cerveza como signos de lo que a ellos les había hecho mal y lo que ellos habían dejado, y eso frente a la Virgen de Luján. Con mucha emoción ellos hacían frente a la Virgen la promesa. Entonces ahí te das cuenta de qué modo el factor religioso es como un eje que te permite pautar algunas cosas muy fundamentales; cuando perdés todo sostén, el sostén vertical de Dios, el palo vertical de la cruz es importante. También lo son los palos horizontales que abrazan a los hermanos, pero el palo vertical es fundamental. Así decimos: «Si te querés poner de pie, tenés que recuperar la vertical», es decir, tenés que recuperar esa relación con Dios que es una relación básica en la vida de la persona. Esto se ve con mucha claridad en la recuperación. Se recuperan hasta hábitos de oración, y es muy emotivo comprobarlo cuando se da.

Para que el proceso camine bien tiene que haber operadores de barrio, gente que pertenezca o no al barrio y que se acerque a los chicos de las esquinas, que no los condene, que no los criminalice; personas que estén abiertas a recibir de ellos muestras de confianza. La posibilidad de ir acercándose puede darse realizando trámites que ellos no pueden hacer, a veces trámites que tienen que ver con la documentación o el cuidado de su salud. Porque son chicos de la calle, ya están en la calle, ya no hay contención familiar. Cuando entraste en la droga y estás en la esquina, hay muy poca contención familiar. Entonces es muy probable que estos operadores de calle puedan recibir el deseo que tienen los muchachos y las chicas de salir. Cuando ellos plantean el deseo de salir, entonces vamos hacia lo que llamamos las «casas de medio camino», donde van probando en comunidad si esto es posible, y si la abstinencia es de un tiempo prudencial, entonces viene la granja, el contacto con la naturaleza, un tratamiento más profundo para poder abandonar la adicción y luego reinsertarse en la vida social. Es un proceso lento, muy comprometido pero muy apasionante, porque es trabajar por la recuperación

Diálogos

del sentido de la vida. Sin los operadores será muy difícil salir, porque hay que entrar en todo un lenguaje para poder salir, hay toda una serie de códigos para hacerlo. Es un tema que no podemos afrontar desde afuera, sino que hay que entrar para poder salir con ellos.

Andrés Escudero: La segunda pregunta que quería hacerle está relacionada más que nada con la actividad de organización comunitaria que realiza en el marco de Cáritas, y particularmente con los programas de construcción de viviendas. Por un lado, sabemos que en nuestro país todavía persiste un déficit habitacional importante: según el último censo, en la provincia de Buenos Aires la cifra de personas que padecen de déficit habitacional es de casi el 30%. También sabemos que muchas veces el Estado reacciona luego de la organización de una demanda. En ese sentido, organizar la demanda es muchas veces el inicio de una política social. Desde su rol como titular de Cáritas y también, por supuesto, como obispo, ¿de qué manera se viven estas dos cuestiones? Por un lado, el déficit habitacional y, por otro lado, la organización de la comunidad que se impulsa a través de Cáritas y de la acción pastoral para acceder a una vivienda digna.

Monseñor Oscar Ojea: En realidad cuando nosotros hacemos un convenio, por ejemplo tenemos un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, planteamos el lugar donde se van a hacer las viviendas. En ese lugar hay una comisión diocesana de Cáritas que se hace responsable de la organización comunitaria de las personas que van construyendo sus propias viviendas por medio de la autogestión. Hay un plan que contempla seis etapas; el Gobierno va aportando dinero para cubrir esas distintas etapas, y Cáritas aparece como garante de la organización de la comunidad, buscando aquellas personas que son capaces de trabajar comunitariamente en las primeras etapas sin saber qué vivienda les va a tocar, y empleando tiempos compartidos en el trabajo. Por ejemplo, veinte familias trabajan con veinte casas y no saben qué casa va a ser la propia hasta que después de una etapa, la cuarta o quinta, ya se adjudica la casa y entonces la familia comienza a trabajar sobre esa casa que le tocó, la modela como quiere, le pone su sello personal, la pinta como quiere, pone los detalles que quiere y así va terminando de florecer el proyecto de la vivienda propia. Hay un trabajo anterior a la organización comunitaria, y éste necesariamente es un trabajo selectivo, para tener la experiencia acerca de si estas personas pueden trabajar en conjunto y asumir la

autoconstrucción. Es una experiencia muy linda poder construir la propia vivienda, sentirse auténticamente dueño de una vivienda que uno mismo ha construido. Y el lazo con la comunidad se hace muy fuerte porque todos han construido, todos han participado de la construcción de todos. Éste es un modelo interesante, por supuesto que falta muchísimo y son como pequeños modelos. El ideal sería que esto se multiplicara por todo el país, pero... no es fácil.

Andrés Escudero: Es un trabajo arduo...

Monseñor Oscar Ojea: Es un trabajo arduo y los presupuestos son muy altos también.

Andrés Escudero: Hay otro concepto que usted suele desarrollar, la cuestión de las periferias existenciales. En particular, con ocasión de su visita al Departamento Académico Buenos Aires-PNA de la Universidad Católica de Santiago del Estero, usted se refirió a las «periferias existenciales», y varios miembros de la comunidad de la UCSE nos quedamos conversando y reflexionando sobre esta idea. En este punto, la pregunta es muy amplia: ¿qué significa para usted ese concepto y de qué manera éste se puede desarrollar?

Monseñor Oscar Ojea: Yo lo tomé del papa Francisco, que ya utilizaba ese lenguaje cuando era arzobispo de Buenos Aires. Para el papa la periferia existencial tiene dos acepciones. Por un lado, algo que es bien concreto y que se refiere a un estado que está entre lo humano y lo inhumano. Serían como situaciones sociales que claman al cielo por estar amenazadas y en estado de vulnerabilidad, de desamparo, de orfandad. Entonces, cuando el papa habla de la periferia existencial, está pensando en este tipo de realidades. Por ejemplo, las personas que están sometidas a la trata son personas que de tal modo han perdido su libertad, que son explotadas de tal manera que sus vidas están en la periferia, en el límite entre lo humano y lo inhumano, donde la dignidad humana se está deteriorando de forma tal que la persona está a punto de dejar de ser persona, persona digna, a punto de dejar de ser dueña de sí.

Ésa es una periferia, pero también el papa usa «periferia existencial» con referencia al ser autocentrado, es decir, lo que está lejos de mí es periferia existencial. Por ejemplo, yo en este momento estoy lejos de una persona que está sufriendo una enfermedad terminal porque yo no estoy sufriendo una enfermedad terminal, pero acercarme a lo que es periférico a mí puede hacer que yo me vuelva cercano a aquella situación que necesita que yo

deje de estar autocentrado para poder concentrarme en el otro. En este caso lo periférico sería lo que está lejos de mí, lo que está lejos de mi horizonte. El papa entonces diría que es mucho más cómodo quedarte autocentrado y tener una actitud autorreferencial pensando sólo en vos mismo, cuando en realidad las periferias existenciales están gritando y de alguna manera te rodean aunque no las veas. Lo que sucede es que existencialmente vos estás lejos de ellas y tenés que hacer un movimiento de acercamiento para poder estar en función de ellas.

Éstas son las dos maneras en las que el papa habla de periferia. Hay una periferia casi espacial, geográfica, que existe en sí misma. Por ejemplo, un hombre que está siendo tortu-

El papa entonces diría que es mucho más cómodo quedarte autocentrado y tener una actitud autorreferencial pensando sólo en vos mismo, cuando en realidad las periferias existenciales están gritando y de alguna manera te rodean aunque no las veas.

rado es una situación periférica en concreto, pero, ojo, una persona que está sufriendo la muerte de un ser querido por ahí es algo periférico a vos porque está lejos tuyo, y es bueno poder acercarse a esa situación si eso es necesario, si se me necesita.

Andrés Escudero: Pensaba que nuestro *dossier* es sobre las políticas sociales y esas políticas sociales son llevadas a cabo por actores concretos de carne y hueso. Muchas veces el actor articulador es el Estado, pero en última instancia toda política social es implementada por personas de carne y hueso, por personas que sienten. Entonces pensaba que en cierto modo, más allá de los porcentajes, las tablas, los gráficos y otras cuestiones, es importante que el funcionario que se ocupa de estos asuntos y el especialista que los investiga vivan en sí mismos el no volverse periféricos, es decir, que quizás sea muy difícil planificar la manera de ayudar al otro sin ponerse en su lugar.

Monseñor Oscar Ojea: Estoy seguro de eso. Esto que acabás de decir es importante, esto que decís yo lo hago mío. Estoy convencido, por la experiencia que he tenido en el acompañamiento de tareas sociales, de que es bueno que el funcionario que está llevando adelante una política social sienta en carne

Es bueno que el funcionario que está llevando adelante una política social sienta en carne propia lo que le está pasando al hermano en esa situación. Si eso no sucede, no va a ser del todo eficaz, no tendrá la sensibilidad social útil que lo haga saltar el charco y ponerse en el lugar del otro.

propia lo que le está pasando al hermano en esa situación. Si eso no sucede, no va a ser del todo eficaz, no tendrá la sensibilidad social útil que lo haga saltar el charco y ponerse en el lugar del otro, no va a entender lenguajes, carecerá de ciertas cosas. Y para esto es necesario situarse.

Andrés Escudero: Es difícil ser un buen funcionario sin ser antes un buen samaritano, en algún punto hay que sentir...

Monseñor Oscar Ojea: Yo estoy convencido de eso.

Andrés Escudero: Para terminar, quería preguntarle por una visión más general del rol de la Iglesia como institución frente al fenómeno de la exclusión –ya no solamente frente al fenómeno de la pobreza– y a la luz de los cambios que hoy vive la Iglesia desde la asunción del cardenal Bergoglio como papa Francisco. En vistas de este nuevo escenario quería pedirle entonces su reflexión sobre el rol de la Iglesia, teniendo en cuenta que se trata de un papa que desde la elección de su nombre está dando algunas señales en ese sentido.

Monseñor Oscar Ojea: Yo creo que la Iglesia tiene un gran tesoro, que es Jesucristo, su vida y su Evangelio. Y tiene un lastre grande que somos nosotros, porque somos pecadores. La Iglesia tiene en nuestro país una capilaridad muy grande a través de Cáritas, a través de la misma pastoral social; la inserción de la Iglesia en algunos barrios de necesidad extrema o en barrios de una determinada vulnerabilidad es muy importante. ¿A quién le va a decir una abuela que su nieto le roba para consumir? Al cura, se acerca a la iglesia. ¿A quién le va a decir que necesita esto o aquello? Un grupo comunitario puede

ser una iglesia católica, un vecino católico, otro tipo de iglesia, otro tipo de confesión o tal vez puede ser una ONG. Me refiero a la importancia enorme que tienen las iglesias y aquellos grupos que están insertos en la comunidad y que tienen un trato cuerpo a cuerpo con el pueblo; porque muchas veces el político mira la situación desde afuera cuando hace una visita política, cuando tiene que hacer un acto o lo que fuere. Pero hay gente que está inserta en la comunidad trabajando, que realmente conoce dónde está la necesidad. Entonces nosotros podemos colaborar o tratamos de abrir la información que tenemos, las necesidades que tenemos, tratamos de implementar los recursos con que contamos para ponernos al servicio de los hermanos necesitados, porque sabemos que tenemos el privilegio en muchos lugares de nuestro país de poder tener esta cercanía y esta capilaridad con el mundo de los hermanos más pobres. Tenemos que rezar para ser fieles, el Señor nos pide tratar de ver a Jesús en ellos.

Andrés Escudero: Monseñor Ojea, ha sido un enorme placer para nosotros poder conversar con usted.

DEPARTAMENTO ACADÉMICO BUENOS AIRES-PNA DE LA UCSE

La Universidad Católica de Santiago del Estero es una institución creada por un grupo de laicos católicos con la colaboración de la Congregación de los Hermanos de la Misericordia, que desde junio de 1960 trabaja en el campo de la educación. El objetivo fundamental de la UCSE es brindar a las generaciones de jóvenes una sólida formación integral en la búsqueda de la verdad y del bien común.

Como parte de este objetivo, desde 1994 y en el marco de un acuerdo interinstitucional con la Prefectura Naval Argentina, funciona el Departamento Académico Buenos Aires-PNA en la localidad de Olivos, provincia de Buenos Aires.



OFERTA ACADÉMICA 2014

CARRERAS DE GRADO

- Abogacía
- Contador público
- Licenciatura en Administración
- Licenciatura en Psicopedagogía

CICLOS DE LICENCIATURA

- Ciencias de la Educación
- Gestión de Instituciones Educativas
- Geografía

DIPLOMATURAS

- Bases neurobiológicas de la didáctica
- Actualización pedagógica y didáctica

CURSOS DE POSGRADO

- «Desarrollo de habilidades para la gestión»
- «Ley penal tributaria»
- «Relaciones de consumo»
- «Intervención psicopedagógica y escuela»



Consultas e informes:

info.daba@ucse.edu.ar

http://www.ucse.edu.ar/web/olivos/sede_olivos.htm