

**PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2**



**Publicaciones**

**Bases para la creación de  
un sistema integrado de  
protección social**

Cecilia Moreau  
Daniel Arroyo  
Adriana Clemente  
Ana Arias  
Laura Garcés

---

v.2, Diciembre 2023 N°2

**ISSN: en trámite**

## **PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2**

**El seminario “Asistencia social, enfoques de derecho bienestar y Justicia social” se llevó a cabo en el salón Delia Parodi del Honorable Congreso de la Nación. Declarado de interés por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos y organizado a instancias de la Sra presidenta de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el seminario se propuso analizar el sistema de asistencia social de la Argentina.**

### **Cecilia Moreau**

**Presidenta de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina**

Muchas gracias a todos y a todas por estar acá. Quiero agradecer especialmente la presencia de la compañera diputada Nancy Sanz, del diputado Fabián Borda, la diputada Eugenia Leanelo y la diputada Lichi Marín. Siempre es bueno que en estas actividades participen legisladores y legisladoras para que puedan podamos escuchar a especialistas. Como representantes del pueblo lo más importante es tener en cuenta la voz de la ciudadanía en este Congreso. Creo que las mejores Leyes se construyen de afuera para adentro y creo que las Leyes que tienen contenido y origen social popular que a lo largo de estos tiempos hemos trabajado intensamente y hemos logrado avanzar mucho generan un consenso que lo podemos terminar de coronar acá dentro del Congreso pero que se construyen afuera. Quiero destacar que desde que Daniel Arroyo entró a la cámara esto se ha identificado. Sin dudas, tener alguien con su experiencia, formación y dedicación a los temas sociales es muy importantes.

A mí personalmente me toca presidir una Cámara muy compleja y siento que tenemos muchos desafíos pendientes. Creo que en este 40º aniversario de la Democracia es necesario que podamos remarcarlos, analizarlos y ver cómo hacemos para avanzar en la ampliación de derechos. Hace pocos días en el recinto yo me quedé mal porque aquí estuvimos tratando el tema de la emergencia alimentaria. La verdad es que siento que deberíamos haberla tratado antes y me queda un sabor amargo de que todavía estemos discutiendo esas cosas 40 años después de la recuperación democrática. Por eso digo que tenemos muchas deudas que saldar. De todos modos, quiero destacar que nuestra legislación en materia social ha avanzado mucho en estos cuarenta años de democracia.

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

Cumplimos no solo cuarenta años de la recuperación democracia sino 170 años de la promulgación de la Constitución nacional y se trata, en definitiva, de cumplir las garantías constitucionales que fueron incluidas en esa Constitución y en la Constitución de 1949 que era de avanzada pero infelizmente fue derogada y en la incorporación del artículo 14 bis. Pero me parece que hay que lograr, de alguna manera, integrar la legislación existente para poder garantizar a todos los argentinos y las argentinas y quienes eligen este suelo para vivir el pleno ejercicio de los derechos sociales. Se trata de construir una patria con mayores niveles de inclusión sobre la base del crecimiento con desarrollo y el sueño de una movilidad social ascendente.

Este Congreso hace mucho tiempo viene dando respuestas, a pesar de todas las falencias que tenemos y todas las deudas que tenemos; esto no hay que dejar de decirlo nunca, debemos reconocerlo. Pero durante los gobiernos de Cristina Fernández se aprobaron diversas leyes sociales. La AUH me parece que es uno de los ejemplos más claros al reconocer el derecho de los hijos y de las hijas de los trabajadores informales para que todos los niños tengan un piso de igualdad. Hace poco tiempo lo hicimos votando también una nueva moratoria que continúa la política que se inició en esa época de las moratorias previsionales que permitieron que se incorporen al sistema previsional muchísimos trabajadores y, en particular, muchísimas trabajadoras que por condiciones laborales precarizadas e inescrupulosas habían quedado afuera del derecho a una jubilación.

Me parece que son políticas importantísimas, pero hay que hacerlas efectivas y darles contenido y realización efectiva a lo que hemos aprobado. También en esta casa se trató el sistema de protección a las personas en situación de calle. Evidentemente, no está funcionando en su plenitud, porque en esta ciudad de Buenos Aires, la ciudad más rica de la Argentina, estamos viendo cada vez más personas en situación de calle. Por eso es importante tener en cuenta que se puede tener las mejores Leyes, pero si no se expresa en políticas efectivas y presupuesto acorde los problemas van a seguir existiendo.

Me parece también que se debe avanzar en mayores niveles de coordinación entre los distintos organismos del Estado y mayores niveles de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Junto con mayor presupuesto. Y sobre todo pensar la política social y la asistencia social desde un lugar donde el ser humano y lo humano sea el eje para para ampliar esos derechos y entender que,

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

en definitiva, se trata de crear las bases materiales para la felicidad del pueblo y de cada uno de sus habitantes, que es algo que los gobiernos debemos garantizar.

Creo que los niveles de felicidad y los niveles de inclusión y desarrollo y de crecimiento tienen que estar contenidos en un mismo esquema. En este momento histórico de la Argentina hay valores que parecieran ser que están en disputa. Por eso, nunca podemos poner en discusión que los pilares de la construcción de esta sociedad que todos deseamos, los que de alguna manera los distintos espacios que hacemos militancia social compartimos, tienen que moverse del crecimiento del desarrollo con inclusión y justicia social. Y en esto me parece también que las mujeres tenemos un rol fundamental. Lo hemos venido teniendo desde un lugar de mucho silencio, de mucha opresión, durante mucho tiempo, como se expresa por ejemplo en esa brecha que todavía tenemos de inequidad en casi todos los aspectos de la vida entre los hombres y las mujeres. Pero creo que, de a poquito, asumiendo mayores desafíos, las mujeres vamos entrando en los niveles de decisión y de definición de las políticas públicas. Por eso celebro que hoy en este panel terminamos siendo más mujeres. Y es un tema que debemos seguir trabajando. En los momentos más difíciles las que “paramos la olla” -como se dice popularmente- en los barrios, las que nos hicimos cargo de nuestros hijos y de otros hijos poniendo un merendero, las que llevamos los niños al colegio hemos sido las mujeres. A pesar de tener muchas veces trabajos precarizados, las mujeres terminamos ocupándonos de las cosas que tienen que ver con el desarrollo del barrio.

Sobre el sistema integral de protección social, sobre las políticas de asistencia en particular, creo que tenemos que avanzar hacia políticas sociales realmente universales, no focalizadas. Y es importante que se reconozca también el puente al empleo de calidad, al empleo genuino y bien pago. Y debemos entender definitivamente que entre las políticas sociales y los destinatarios no puede haber intermediarios. Por supuesto que existen mediaciones, pero no podemos tolerar, de ningún modo, que haya intermediarios y manipulación política sobre las necesidades de un ser humano. Por eso, les invito a que sigamos trabajando esta temática y digo, una vez más, que este Congreso está siempre con las puertas abiertas para construir consensos y proyectos que tengan que ver con esta temática. Por eso hemos aprobado 20 leyes en el lapso de un año que

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

tienen que ver con la protección social. Les invito a militar, a trabajar, a pensar y a construir un país donde la salud no sea un beneficio de algunos pocos, la educación sea para todos y la justicia social sea una más que una consigna; que sea realmente una premisa que tengamos para construir una Argentina más solidaria. Hoy hay que ponerse más que nunca espalda con espalda con quienes más lo necesitan pedir disculpas por lo que no se hizo y comprometerse con lo que hay que hacer.

### **Adriana Clemente**

**Profesora regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.**

En principio, se nos ha convocado para hablar de un potencial proyecto de Ley. Voy a dejar para las especialistas en el tema las cuestiones más vinculadas a lo que sería un proceso de Ley todas las particularidades que pueden estar atadas a que se cristalice una norma con formato de Ley que anticipe y que regule sobre la asistencia, que anticipe a futuro un horizonte diferente de derechos. Es un gran desafío. Ya hemos tenido experiencias, como por ejemplo la Ley de Salud Mental o la Ley de derechos de niñas, niños y adolescentes. Voy a utilizar el tiempo que tengo para marcar un poco por qué es importante contar con una Ley integral de protección y cuáles serían los aspectos a considerar; aspectos que tienen una doble lectura. Por un lado, plantear el estadio en que estamos, qué es lo que se está discutiendo.

Es importante resaltar que se está discutiendo sobre el bienestar, sobre las fuentes de bienestar y sobre los recaudos que se pueden tomar para que el bienestar no sea una cuestión azarosa de oportunidades que eventualmente pueden tocarle o no tocarle a una persona según donde se ubique esa persona en el momento que se distribuye un bien. Yo particularmente propongo la idea de sistema de bienestar porque integra lo económico y lo social. La última experiencia que tuvimos durante el kirchnerismo es una muestra. Es decir, no hablamos de régimen ni hablamos de modelo; hablamos de un sistema que regula lo económico y lo social tratando de que estén en un mismo orden. Es importante tanto prever que haya acceso a alimentación, a salud y a educación

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

como que los resortes de la economía operen positivamente en torno al acceso a otros bienes. Eso significa que los subsistemas tienen que convivir entre sí y esto tiene que ver con la política. Anticipo que así termino mi planteo, de una manera muy, simple porque todos los tecnicismos no alcanzan para decir que esto depende justamente de quién esté “manejando la orquesta” y cuál es la voluntad de que los subsistemas convivan. Por eso creo que la experiencia fue buena; se demostró que era tan importante subsidiar el transporte como atender la emergencia social y se trabajó bajo una lógica de articulación, reconociendo que el bienestar no lo pueden proveer los mercados, lo que no significa negar al mercado y su función.

Tenemos que reconocer cuál es nuestra realidad, la experiencia latinoamericana. Se nos vende la experiencia europea, pero estamos lejos de esa realidad; en parte porque ellos se financian con nosotros, así que efectivamente no pueden hablar mucho de que su modelo es virtuoso porque siempre tienen de donde obtener lo que necesiten para completar los estadios que le aseguran a su población bienestar. Estoy hablando de los países desarrollados.

¿Cuáles serían los antecedentes que tenemos que tener en cuenta, o los aspectos que planteo a favor de una Ley? En primer lugar, estaríamos en un contexto donde lo que llamamos “desplazamientos conceptuales” está en un momento crítico. ¿Qué se entiende por desplazamientos conceptuales? Cambiar el eje de algo; decirle a lo que es lo que no es y viceversa. No voy a entrar en detalles, pero uno puede observar esos desplazamientos en la actual campaña previa a las elecciones: “Pero si dijo otra cosa”, o “vas a votar a alguien que dijo eso” y se le puede responder “si lo dijo, no creo que lo haga”. Es una verdadera confusión. ¿Cómo se traduce esto en el campo de lo que sería la asistencia? Creo que tenemos, básicamente, un cambio de paradigma; el paradigma de la justicia social pasa a ser reemplazado por el paradigma de asistencia acotada donde efectivamente acciones como la ampliación previsional -mal llamadas jubilación de ama de casa- o la misma AUH son reemplazadas por acciones que tienden a reproducir el problema, no a modificarlo.

En relación con este punto es importante tener en cuenta que se puede trabajar por la transformación de un problema o por la reproducción del mismo problema. Los programas de transferencia monetaria condicionada tienen un alto poder de reproducción del problema si no están acompañados de todo un

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

esquema donde la economía funciona. Entonces, el soporte que da el programa opera virtuosamente en torno a todo “una orquesta”, recuperando la metáfora de la orquesta. Cuando las personas que reciben transferencias quedan aisladas tienden a mantener niveles de sobrevivencia. En ese sentido nosotros estamos en un momento donde está comprometida la movilidad social ascendente. La comprometió fuertemente la experiencia de gobierno del ex presidente Macri (2015-2019) y no tuvimos la capacidad de revertir eso por una serie de motivos; efectivamente estamos estancados en ese sentido. Por lo tanto, los programas de transferencia pierden sus fuerzas y el sistema tiende a ser reproductor de los problemas. Eso hay que revertirlo. ¿Cómo lo revertimos? Moviendo la economía, obviamente, Y moviendo la redistribución. Se puede tener la mejor Ley del mundo, pero si no está funcionando el resto, puede no resultar.

Otro aspecto es la imposición de lo que llamamos “nuevo asistencialismo”, que fue una versión que nos impusieron los organismos de cooperación internacional en la década de 1990´s y que tampoco llegamos a revertir. Estoy hablando de la política social con la lógica de proyectos. Empieza y termina como si la situación de riesgo, de incertidumbre de la vida de las personas empezara y terminara. Estamos hablando de operar bajo el paradigma de la pobreza y no de la desigualdad. Muchos de nosotros venimos del paradigma de la justicia social. Cuando se lo reemplaza por el paradigma de la superación de la pobreza, claramente no se está hablando de que la sociedad sea más igualitaria; se está hablando de que hay que atender la pobreza. Y la pobreza se puede atender con poco si es que no se va a reformar realmente la sociedad. El éxito del neo asistencialismo fue dividir la ayuda social de la seguridad social; subsistemas que tuvieron siempre carriles paralelos, pero la ayuda sería para un momento de crisis mientras que la seguridad son los sistemas que acompañan a las personas a lo largo de la vida. ¿Qué pasa cuando una sociedad mantiene 40, 45% de informalidad de manera sostenida? ¿Cuáles serían las cosas a resolver cuando lo que se tiene, básicamente, es una emergencia crónica? El acceso a la alimentación es muy importante en esos casos.

El tercer elemento que deseo resaltar es el criterio de previsibilidad. Qué importante sería una Ley que reconozca algunas garantías y que tengan implicancia en el gasto, que posibilite un horizonte de estabilidad, que no esté el mismo programa cambiando de nombre según el funcionario que toma el área. Vamos a reconocer que no hubo tantas novedades; estamos más o menos

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

operando en torno a los mismos parámetros y el esquema de transferencias monetaria acaparó toda la ingeniería social que podía acompañar procesos a familias en aislamiento. La previsibilidad es necesaria e indispensable y por eso creo que la herramienta es una Ley.

Paso a las dos últimas cuestiones. La primera es de enfoque y otra tiene más que ver con las instituciones que no están operando a la altura de los desafíos, no están operando a la altura de la complejidad que requiere la situación; se sigue haciendo lo mismo y, por lo tanto, el resultado es, previsiblemente, el mismo. Con respecto a la previsibilidad, existen antecedentes como la Ley de 1947 que planteaba justamente una ley de asistencia social que era de avanzada. Por supuesto tenemos que indagar sobre cuál es la masa crítica que hoy podría manejar una Ley de este tipo. Porque, evidentemente, se necesita de una masa crítica. El principal problema es la persistencia de discrecionalidades en una situación de continuidad de la masividad de la pobreza. La imprevisibilidad de los trayectos donde una persona podía ver la salida. No tenemos la masa crítica que sería un elemento central para que una Ley tenga éxito. Esto está perjudicado por discriminaciones, por descalificación, por una cantidad de operaciones que son permanentes donde las propias personas destinatarias se hacen cargo de ese movimiento. Falta la decisión política que es justamente la que tendría que operar. Pero yo confío que de ganar la coalición nacional-popular va a operar la decisión política para que una Ley no quede planteada apenas como en un cuadro.

Se trata, por supuesto, de procesos largos pero necesarios. Yo diría que tenemos por delante en este momento una batalla cultural que pasa por instalar el convencimiento de que la justicia social hace mejor a la sociedad y que no se trata de aprobar una Ley de pobres. Si así fuera, estaríamos volviendo al siglo 15 en la vieja Inglaterra.

### **Laura Garcés**

**Profesora de la Universidad Nacional de San Juan.**

Muchas gracias por la invitación. Quienes estamos aquí venimos de la universidad pública y, al venir de la universidad pública, defendemos la



## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

intervención del Estado y el valor de lo público. En segundo lugar, estas instancias de diálogo, de debate de intercambio, de cruces con la política son muy importantes, en particular para quienes estamos convencidas y convencidos de que el camino es la política.

No me voy a referir, específicamente a la necesidad de una Ley de asistencia. Me voy a referir, en particular, a una propuesta de política dentro de lo que sería el sistema de seguridad social o sistema integral de protección social, que es el ingreso ciudadano universal. Voy a arrancar con una pregunta, pregunta que nos venimos haciendo muchos de los que trabajamos sobre las políticas sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan: ¿qué hubiera pasado si la pandemia nos encontraba con un ingreso sostenido universal a todos y todas las ciudadanos? Seguramente a nivel de salud las problemáticas hubieran sido las mismas, pero no a nivel económico. Antes de comenzar, el diputado Daniel Arroyo comentaba el esfuerzo que significó tener que atender a millones de personas que quedaron literalmente, de un día para otro, sin ingresos. Si la pandemia mostró algo y desnudó algo es el riesgo que significó respecto a la drástica pérdida de empleos y de ingresos; no solo del empleo sino de ingresos de millones de personas en el mundo.

Si bien la inestabilidad de los empleos y la inestabilidad en los ingresos no son fenómenos nuevos sí se han transformado en fenómenos estructurales en la mayor parte de los países del mundo; especialmente en los denominados emergentes. La pandemia lo que hizo fue agudizarlos o desnudarlos con mayor crueldad. La informalidad laboral, otro de los grandes problemas en Latinoamérica y en nuestro país, afectó particularmente a las personas en la pandemia. Recordemos que alrededor del 46% de la población económicamente activa está en situación de informalidad, cerca de 25% de asalariados informales y un 17% de trabajadores independientes informales. Es decir, el 50% aproximadamente de la población económicamente activa. Y a eso hay que agregarle la pobreza por ingresos de quienes son asalariados registrados y no registrados. Antes de la dictadura el salario mínimo vital y móvil era el piso de ingresos de la mayor parte de la población, era la garantía de cobertura. Hoy, más de la mitad de los trabajadores están fuera de ese alcance.

Creemos necesario definir políticas y herramientas para establecer un piso de ingresos mínimos para las y los trabajadores y ahí se podrían encarar tres líneas de acción. En primer lugar, políticas públicas que permitan sostener esos

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

ingresos; en segundo lugar, sostener las unidades productivas económicas pequeñas y medianas empresas, cooperativas, unidades económicas de auto-subsistencia, todo lo que tendríamos en el tejido productivo; una tercera línea que los que más tienen, más aporten.

¿Dónde estamos en materia de desigualdad en América Latina? Estamos en números obscenos, ya no soportables: un 71% de la riqueza en América Latina está en manos del 10% de la población; en el caso de Argentina eso se reduce un poco pero el 10% de la población tiene el 58% de las riquezas. Estos datos hablan de niveles insostenibles de desigualdad para el desarrollo de cualquier sociedad, no solo de la nuestra, de cualquiera.

El análisis histórico de la distribución del ingreso nos muestra que la desigualdad no es económica y mucho menos natural, aunque la hayamos naturalizado. La desigualdad es ideológica y es política; por lo tanto, también las soluciones son políticas. Por otro lado, ya sabemos, hay centenares de estudios en el mundo que nos muestran con datos que no vamos a poder sostener los niveles de pleno o cuasi pleno empleo de otras épocas; la tendencia es de aumento de los niveles de desempleo, fundamentalmente por los avances tecnológicos, la robotización en la producción y el avance del capitalismo financiero altamente especulativo que no genera empleo. Y me gustaría hacer una aclaración muy importante: esto no significa que no se puedan mejorar los niveles de empleo actuales, sobre todo con las recomposiciones de las matrices productivas, pero sí es necesario reconocer que el pleno empleo difícilmente vuelva ante este escenario.

La pregunta es ¿es posible y sensato abordar estos problemas de desigualdad solo con las políticas sociales? ¿Podemos seguir pensando en la garantía de ingresos solo a través del empleo? Yo personalmente, como muchos otros, creo que no. Hay que pensar políticas estructurales, permanentes, universales y una estrategia integral de un nuevo orden en el que se estructure la sociedad que debe ser definido, obviamente, por el Estado. La renta básica universal o ingreso ciudadano universal, que es una propuesta que trabajo desde los años 1990's, es una posible propuesta. Se la viene discutiendo en Europa desde los años 1980's y en América Latina, con la pandemia, cobró muchísimo interés.

La renta básica universal es un ingreso incondicional y universal garantizado para todos los ciudadanos y todas las ciudadanas independientemente de su

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

condición laboral y de su situación familiar. Y en esto es, cualitativamente, un cambio sustancial en relación a las transferencias como las conocemos. Se trata de una política de prevención de la exclusión que no espera que llegue el desempleo, que llegue la pandemia o, que llegue la enfermedad para actuar, sino que es un nivel mínimo de ingreso sostenido de manera permanente al que se le acumula cualquier otro ingreso. El principal fundamento filosófico es que nadie puede ser libre en el sentido de la libertad que entendemos los que estamos acá, como autodeterminación, si su existencia material no está garantizada. Políticamente, posibilita mayores niveles de libertad y autonomía, lo que no implica -otra aclaración necesaria porque el liberalismo se ha apropiado a veces de la idea- que estemos pensando en salidas individuales. Creemos que solo cuando la existencia material está garantizada, cuando la alimentación y las necesidades básicas están garantizadas, se puede pensar y actuar en proyectos colectivos. Si eso no está garantizado, es muy difícil.

Al tratarse de un derecho, la renta básica o el ingreso universal evitaría la clásica y costosa estigmatización que se expresa en “planeros” y “no planeros” que tanto daño ha hecho al tejido social. Si todos la reciben, opera sobre la redistribución.

Para lograr mejores niveles de igualdad es necesario un sistema progresivo impositivo. Argentina tiene esa deuda; tenemos niveles muy bajos de recaudación y mucho menores en términos de porcentaje sobre el PBI de los impuestos a los bienes personales o a las grandes fortunas. La deuda alcanza, incluso, al registro de esas fortunas; hay un subregistro de esas fortunas. Y podemos mencionar también la explotación de los recursos naturales; las regalías que producen la explotación de los recursos naturales que son propiedad colectiva. Es importante no olvidar que son recursos de propiedad colectiva.

En definitiva, se trata de una política social que es una política articulada con la política económica. Como planteó la profesora Clemente es necesario pensar sistemas de protección integrados y no la política social por un lado y la política económica por otro, porque en ese caso vamos a seguir teniendo política social para pobres y por otro lado crecimiento de la concentración de la riqueza.

Sobre la viabilidad de la propuesta, quizá haya que pensar caminos graduales de acuerdo a nuestra situación. Tenemos cobertura casi total de protección a la

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

niñez y a los adultos mayores. Ahora es preciso extender la cobertura universal de aquellos que están entre los 18 y 65 años. La pandemia agravó los problemas estructurales de desigualdad que tenemos como deuda en la región y en Argentina aumentaron la pobreza, el desempleo y la precariedad. Por eso mismo la postpandemia no puede abordarse sino con políticas públicas que planteen cambios estructurales y que se definan de manera articulada y sistémica. Creo que ese es el horizonte político.

### **Ana Arias**

**Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires**

Agradezco muchísimo que hayan pensado en nosotras para esta actividad. Voy a entrar por el lado del sistema. Y es que a mí me parece que las discusiones que se dieron en el último tiempo acerca de la pertinencia de la justicia social como un principio ordenador nos lleva a hablar de sistema. Hay que tener en cuenta que siempre la justicia social fue planteada de manera sistémica. El texto que con mayor claridad plantea el lugar de la justicia social como un ordenador fue la Constitución aprobada en 1949 durante el gobierno de Juan Perón. La constitución “del ´49” es muy clara en plantear una serie de derechos. Los derechos de las trabajadoras y los trabajadores. Dice trabajadores, pero nos podemos dar la licencia poética de actualizarlo. Los derechos de la familia, los derechos de la ancianidad, derechos que fueron precursores. Es un texto totalmente anticipatorio de muchas de las normas aprobadas en otros lugares del mundo; un texto de avanzada. Garantiza, incluso, en su artículo cuarto, el tema de la utilidad social de la propiedad y el capital. En realidad, se puede entender que la justicia social tal cual se encuentra con rango constitucional no está solo en el rango de los derechos sino también en el de las obligaciones; qué es lo que efectivamente garantiza los derechos. No se trata solo de legislar sobre derechos o pensar derechos sino, también, de indagar cuáles son las formas en las cuales estos derechos se contemplan.

Es necesario garantizar distintas leyes para promover la justicia social. Hay leyes “más pequeñas”, como por ejemplo la Ley del ejercicio profesional de los trabajadores sociales que está basada sobre la idea de justicia social. También

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

es cierto que las leyes vinculadas al tema de asistencia social han sido leyes en las que ha habido mayor protagonismo de sectores de la derecha. En parte, porque para asumir el desafío de pensar un sistema de asistencia hay que aceptar algo que mis dos antecesoras en el uso de la palabra han planteado y es el cambio del pleno empleo como regulador social. Y en algún punto, en sectores vinculados mucho más a causas de orden popular, persiste la expectativa de la vuelta al pleno empleo. Y en ese sentido, se puede pensar que la posibilidad de legislar sobre asistencia social es abandonar una forma reconocida como válida.

Relacionado con lo anterior, hay que poder discutir de acuerdo a esta época. Me parece que hay que poder separar trabajo de asistencia. Unirlas, reconocer que están unidas, pero separarlas primero. Porque una ley de protección, una ley que organice un sistema nacional de servicios sociales asistenciales, no solo estaría dirigido a las poblaciones que se encuentran hoy consideradas asistidas; concepto errado porque la idea de que las personas pobres en Argentina son personas asistidas que no trabajan no es cierta. Lo que nos dicen todas las investigaciones serias, todas las estadísticas serias es que las personas pobres en Argentina actual son personas que trabajan con bajo nivel de protección laboral y con bajos niveles salariales. La pandemia, como han afirmado previamente Laura Garcés y Adriana Clemente, volvió a mostrar la necesidad de un sistema que proteja de los riesgos, que garantice cobertura, más allá de las condiciones de pobreza.

Retomando la cuestión de las dificultades para poder pensar una ley nacional de asistencia relacionada con la dificultad para aceptar las limitaciones del mundo del trabajo como principal ordenador, me parece importante recuperar modelos.

Una Ley nacional de asistencia social no debería reemplazar los desafíos del mundo del trabajo y los objetivos políticos de lograr que todos podamos trabajar, que se nos garantice el derecho al trabajo y que el trabajo sea protegido. Por eso, el sistema tiene que poder pensarse como articulador y como potenciador y no vector de reemplazo del mundo del trabajo. Pensado así garantizaría otros pisos para dar esa discusión, incluso la cuestión del empleo. Por otro lado, existe la dificultad del sujeto que nos plantea la pregunta sobre quién es el sujeto que tiene capacidad de poder imponer la prioridad de esta ley. Creo que eso debe surgir, necesariamente, del ámbito de la política, porque no

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

es un problema de orden sectorial ni identitario; es un problema claro de organización de la sociedad.

Otro elemento importante es el problema de lo federal y de lo territorial. Es cierto que la no existencia de un sistema nacional de servicios sociales hace que tengamos enormes dificultades para establecer las competencias federales de los problemas asistenciales. Voy a dar un ejemplo sobre la cuestión de los actores y las competencias. La Ley alimentaria vigente en Argentina nació de un programa de televisión desde el que se juntaron firmas apoyado por un diario de la ciudad de Buenos Aires. La campaña se llamó “El hambre más urgente”, a comienzos de los años 2000. No hubo, desde ese momento, capacidad de legislar nuevamente sobre esa Ley. Esto indica la necesidad de poder legislar porque, de lo contrario, los baches son cubiertos por otros sectores políticos que tienen otras visiones, otras búsquedas para ordenar la asistencia, más vinculada en términos de orientación a la pobreza que de pensar la cuestión de la seguridad social.

Retomando la cuestión de las competencias federales, en el tema alimentario, por ejemplo, no queda claro cuál es la potestad que tienen sobre el problema alimentario los municipios, las provincias, el gobierno nacional. Y podría agregar otros actores, como por ejemplo las iglesias o los movimientos sociales. Una ley debería regular estas cuestiones.

Hay una red Nacional de Argentina de investigadores en asistencia social que ha hecho estudios interesantísimos comparando la Ley Nacional de Brasil, la Ley Nacional de México y la Ley Nacional de España. Y podríamos utilizar otra legislación comparada para discutir los diferentes elementos y regular sobre las competencias federales. ¿Cuál es el ámbito? Sí nosotros pensamos que la asistencia es un derecho, debe quedar claro cuál es el ámbito que debe velar por ese derecho; ¿La nación, la provincia o los municipios? ¿Cuáles son los niveles de articulación que se deben establecer? Y me interesa recuperar la lógica del “más”, no la lógica del reemplazo; de articulación con organizaciones sociales, movimientos sociales, iglesias. Para eso es fundamental la articulación que, por supuesto, no puede ser nunca la delegación de la responsabilidad pública sobre los problemas sociales; no puede ser nunca la delegación pensada en términos de intermediación sino de co-gestión.

Los mejores modelos de política social que hemos tenido han sido los modelos

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

de mayor protagonismo de las organizaciones sociales y de mayor protagonismo estatal; el protagonismo estatal es irremplazable. Por eso, pensar sistemas de seguridad social permitiría también pensar un sistema que incluso prevea estas situaciones; el lugar de las trabajadoras y los trabajadores de este sistema asistencial y la estabilidad de los programas, algo que es central. Al no tener ley de servicios sociales cada gobierno modifica lo anterior, no hay sistema para los trabajadores, no hay posibilidad de acumular experiencia sostenida en los abordajes ni experiencias sostenidas de articulación. Y eso le da un nivel de desinstitucionalización a las acciones asistenciales que en un país con el nivel de pobreza que tenemos en la actualidad en la Argentina, con los niveles de necesidad de intervención hoy es un problema central. No es un problema periférico el pensar los sistemas sociales.

El Diputado Daniel Arroyo una vez, al plantearle eso, me respondió que estaba de acuerdo, pero que es necesario prestarle atención a los financiamientos. Las leyes abren, canalizan las agendas, pero es necesario dotarlas de financiamiento. Es cierto que una ley nos permitiría un paraguas de discusión desde el cual salir de las encerronas a los que a veces la política coyuntural nos lleva; niveles de encerronas en las cuales se plantea El estado apenas como financiador de proyectos y no en su papel más ordenador. Es necesario salir de la idea de que el Estado es solo un financiador.

Quiero terminar recuperando la cuestión de los modelos. Quizás la experiencia española muestra una de las mejores formas de intervención para un país como como el nuestro. La ley debería articular con otras dos discusiones. Una es la que antes presentó Laura Garcés: cómo se va a vincular con las propuestas vinculadas a ingresos ciudadanos o niveles de cobertura universal de garantía de ingresos. Creo que debería haber una fuerte articulación con el lugar que hoy tiene la ANSES (Administradora Nacional de Servicios del Estado) como organismo de la política pública. Una ley debería articularse y ver si contiene la estructura previa por dentro o por fuera; es una discusión necesaria. Por ejemplo, con un sistema de cuidados, que es otro gran sistema. Debería articular, por un lado, con la garantía de acceso a recursos monetarios y, por otro lado, con cómo se piensan las lógicas de cuidado. También debería contemplar que nosotros, como sociedad, debemos prever que cuando hablamos de proteger y de cuidar, de acompañar las situaciones de violencia, las situaciones de intervención en los distintos ámbitos, no estamos pensando

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

en una lógica del privilegio sino una lógica del derecho que tiene la sociedad en sí misma para pensar y reconocer cómo quiere vincularse con los problemas sociales: problemas de las adicciones, los problemas de los consumos, el problema de la pobreza son problemas de la sociedad que son medulares, no son problemas de la marginalidad. En tanto tales tendríamos que poder abordarlos.

### **Daniel Arroyo**

#### **Diputado de la Nación Argentina**

Agradezco la invitación y la participación de quienes expusieron antes, a quienes considero grandes profesionales y grandes personas. Verdaderamente ha sido bien valioso lo que se ha planteado y coincidido prácticamente en todo. Voy a aprovechar que soy el último en exponer para ir un poquito más allá agregando algunos temas en un debate sobre derechos, bienestar y Justicia social. Parto de la idea de que la Argentina necesitaba una gran transformación; que estamos frente a la necesidad de un cambio profundo, de un cambio estructural, a la necesidad de generar otro tipo de políticas públicas. Ese cambio tiene dos maneras de hacerse: una es de forma equilibrada, tomando lo que se tiene y mejorarlo, reordenando; otro es “a lo bestia”, dinamitando todo. Yo soy de los que quieren hacer un cambio ordenado, equilibrado, sobre una base muy positiva que tiene Argentina y sobre muchos problemas estructurales que tenemos que resolver. Pero no creo que sea tiempo de dinamitar todo y por eso lo que voy a presentar brevemente son búsquedas de cambios, de transformaciones estructurales profundas sin dinamitar lo que está porque hay muchos elementos positivos.

Ya se ha planteado claramente acá y voy a plantear cinco puntos diferentes; el primero es la necesidad de un cambio de la escuela secundaria, el segundo es el sistema de crédito, el tercero es sobre los programas sociales, de lo que se ha hablado mucho acá, el cuarto es sobre el modelo de desarrollo económico y el último sobre el tema de lo alimentario. Hay otros puntos más, pero diría que en mi opinión estos cinco ejes son centrales para el debate sobre si generamos un cambio hacia adelante, ordenado, sobre lo que hay tomando la buena tradición



## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

de la Argentina y los elementos positivos o si dinamitamos todo y generamos un desastre y eso “a lo bestia” va a generar mayor pobreza.

Sobre la escuela secundaria está claro que necesitamos hacer un cambio. La mitad de los jóvenes no terminan la escuela media en tiempo. Ese cambio tiene que generar, en mi opinión, una escuela secundaria más flexible, más moderna, más tecnológica, donde se pueden elegir materias, ir al sistema dual que vincula escuela y trabajo en los dos últimos años. En mi opinión eso es un cambio equilibrado, es tomar lo bueno que tiene el sistema educativo en la Argentina. En la posta rural más chiquitita hay una maestra, hay un docente, hay una escuela. Por eso, es tomar una base construida, de una historia muy positiva y muy fuerte que tiene la Argentina en su escuela secundaria pública. Es rescatar lo mejor de la escuela industrial, pero reconociendo que se debe ir hacia un cambio. Porque claramente hay un problema si la mitad de los pibes y pibas no termina la escuela secundaria en tiempo. Ese cambio tiene que empalmar matemática y lengua, pero también informática, robótica, tecnología. Tiene que ser flexible para posibilitar elegir materias y vincular escuela y trabajo. ¿Qué es un cambio “a lo bestia” para mí? Las escuelas voucher. Lo he estudiado porque me ha tocado evaluar un país con ese sistema y claramente aumenta la desigualdad; no hay duda que aumenta la desigualdad. Es no es ningún cambio. A mi modo de ver, tomando lo que hay, generando mejoras y por el lado de la universalidad, generar un cambio que mejore la posibilidad de los jóvenes. El problema central hoy es que los jóvenes no terminan la escuela secundaria, no consiguen trabajo, lo que consiguen es una motito y una bici para ir de un lado a otro llevar algo y ser monotributistas y trabajar de lo que se puede. Pero no es “dinamitando todo” que se va a resolver porque eso va a generar un proceso que va a llevar a un grupo que está dentro y un grupo que esté afuera del sistema.

Sobre el sistema de crédito creo lo mismo. Hay un problema serio de endeudamiento de las familias hoy en Argentina. Gran parte del problema de la política social es que la gente debe plata. Alguien paga el mínimo con tarjeta y pateo para adelante pagando tasas de 180 por ciento de interés anual después a la financiera de la esquina o de la vuelta o al que termina dando crédito. Termina pagando 300% de interés anual. La familia toma el crédito, al mes siguiente arranca pagando todo lo que debe y se le hace muy largo el mes. Por eso, tenemos que desendeudar a las familias. Ahora ese esquema no se resuelve flexibilizando “a lo bestia”. No es que el Estado se corra y cada uno haga lo que

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

quiere y la persona entra a un sitio, hace un click y toma un crédito en las condiciones que sea. A mi modo de ver se debe hacer generando un sistema de crédito no bancario. Tanto para el primer punto como para el segundo necesitamos leyes. Necesitamos en Argentina un sistema de crédito no bancario para desendeudar a las familias, para reordenar un esquema que es el problema central hoy el de las familias. Es un problema de dos vértices: el precio de los alimentos y el endeudamiento de las familias. Ahora dinamitar todo es dar paso a que cada uno toma crédito como puede. Y lo que puede es que las familias se endeudan a tasas usureras. Evidentemente hay que hacer una transformación, pero no “a lo bestia” sino con equilibrio. Y para mí el equilibrio es un sistema de crédito no bancario y programas sociales. Como se ha mencionado acá tenemos 40% de informalidad laboral y el crecimiento de la economía no va a traccionar empleo formal sostenido. Es evidente que no va hacia ahí la economía con lo cual tenemos que encarar un programa y una acción con los que están afuera, sin ingresos, que son el 40% de los argentinos; es el gasista, el plomero, el carpintero, el que tiene changa, tenga un plan social o no, esté en el registro del RENATEP o no. En esencia el IFE demostró que hay nueve millones de personas en Argentina que tienen problemas de ingresos y que se cruzan con la informalidad.

El debate para mí es cómo hacerlo y hay tres caminos. Uno es el modelo europeo que es la reducción de la jornada laboral, trabajar menos horas para incluir a mayor cantidad de gente. Estamos por aprobar una Ley en Argentina sobre eso que por supuesto voy a votar a favor, porque creo que es un camino necesario, pero no es el camino que va a resolver el problema social de acceso al empleo. Sí sirve para el sector financiero, para algunos esquemas de trabajo, pero con 40% de informalidad laboral la reducción de la jornada laboral por sí sola no va a ser un camino que garantice resolver el problema. Yo creo que el camino es el ingreso universal ciudadano. Argentina y América Latina van a ir por ese camino los próximos años más allá de que se quiera o no quiera. Es evidente que hay un problema de ingresos, que hay una parte de la población que no tiene ingresos. Podemos dedicar tiempo a discutir “planeros”, “no planeros”, “piqueteros”, “no piqueteros”, pero el problema central es que el 40% de la población está en situación de informalidad y con bajos ingresos y requiere una base de ingresos. El ingreso universal ciudadano es una base. Se puede hacer una ley. Creo que hay que hacerlo por etapas porque claramente no hay fiscalidad para hacerlo. Se puede arrancar por el norte del país, se puede arrancar por los jóvenes; hay

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

mucho debate, pero es claro que ese es un camino. El camino de lo que yo creo significa dinamitar todo es la flexibilización laboral. Alguien puede suponer que flexibilizando y quitando aportes laborales los empresarios van a contratar más gente y va a haber más trabajo. Pero ya se hizo en la Argentina y terminamos con 57% de pobreza y con 28% de desocupación. Claramente no es ese el camino, pero sí está claro que necesitamos una transformación, porque no es con estos programas sociales que la Argentina va a reconstruir parte del proceso de movilidad social ascendente. Es un debate y en mi opinión vamos hacia un ingreso universal ciudadano más allá de lo que quiera cada uno porque es evidente que hay una base de la población con muchas dificultades de ingreso y es necesario discutirlo de manera equilibrada. Discutirlo “a lo bestia” es flexibilizar, cortar, generar condiciones para dar toda la vuelta y llegar a la conclusión de que eso aumenta la pobreza y aumenta la desocupación. Repito, ya lo hicimos en la Argentina y salió muy mal ese modelo de desarrollo.

El cuarto elemento que quiero resaltar es que Argentina va a crecer los próximos años porque tenemos litio, alimentos, energía, economía del conocimiento. Está claro que la economía argentina va a crecer, no necesariamente por mérito nuestro sino porque tenemos gran parte de lo que demanda el mundo. El debate no es si la economía va a crecer o no; el debate es cuántos de los 46 millones de argentinos van a estar adentro y eso depende de si, además de eso, desarrollamos rubros que crean empleo: construcción, textil, producción de alimentos, cuidado de personas y reciclados, sectores en los que se emplean los sectores más pobres ¿Cuál es el trabajo en mano de obra intensivo? ¿Qué es lo masivo verdaderamente en Argentina? Construcción, textil, producción de alimentos, cuidado de personas y reciclado. Creo yo que la combinación de crecimiento en base a procesos de valor agregado para explotar litio y construir baterías de litio, para producir soja y aceite de soja, para urbanizar los 5.700 barrios requiere de esto. Si solo nos dedicamos a energía, alimentos, economía del conocimiento o industria de lo que tiene que ver con minerales, a la Argentina le van a sobrar 20 millones argentinos; 20 millones de compatriotas que lo van a ver de afuera protestando y conflictuando. Por el contrario, si generamos toda la cadena va a ser un país para 46 millones de argentinos. Esa es, para mí, la diferencia entre un cambio equilibrado y un cambio “a lo bestia”. Si alguien dice que tenemos que privilegiar los sectores competitivos y el resto cada uno se arregla, insisto, va a haber 20 millones de argentinos afuera. Por eso, para incluir

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

a todos y todas nos toca una gran tarea: urbanizar 5.700 barrios, generar cadenas de valor, generar procesos de apoyo en esos cinco sectores productivos.

El quinto punto es el acceso a los alimentos. Hay un problema estructural en el mundo; el precio de los alimentos ha subido no solo en Argentina sino en el mundo. Nosotros tenemos un nivel de inflación muy alto, pero el fenómeno del aumento del precio de los alimentos es un fenómeno mundial que excede a la Argentina. Nosotros tenemos un problema gravísimo en cuanto a nuestros niveles de inflación. Más allá de eso la pregunta básica es: ¿Cuál es el rol del Estado en provisión de alimentos? Y ahí yo tomaría algo básico; reconocer que es, en esencia, lo que consumimos todas las familias de Argentina, que son unos 1900 productos. Esa es la canasta básica. No es lo mismo comer que no comer y no todo se reduce al mercado. Si hago sillas es claro que es un tema de mercado, que compito con el resto; si las hago caro baratas o caras, si me va mejor o peor es mi tema. Alguien podría decir que el acceso a alimentos también es una cuestión de mercado. Puede tener un sentido. Ahora leche, carnes, frutas y verduras hacen al desarrollo argentino. Un pibe que come mal va a aprender mal, se le va a complicar, no va a tener el peso y talla que corresponde, no va a lograr desarrollar plenamente su estructura intelectual, no va a aprender bien en la escuela, va a reproducir la pobreza. Por en el caso de la leche, la carne, frutas, verduras y los 1900 productos esenciales no es lo mismo que el resto. Y eso requiere una regulación distinta del Estado donde el productor venda de manera directa, con 400 mercados centrales donde tengamos un mecanismo para apoyar a las cooperativas, a la economía social, donde tenemos varios procesos y fomentemos el desarrollo local en un país que tiene seis mil kilómetros de distancia y veinticuatro provincias y nadie sentado desde acá o desde cualquier ministerio puede saber que pasa en un país con tanta diversidad. Lo que quiero decir es el cambio “a lo bestia” es decir que el Estado se corre y le deja la responsabilidad al mercado; lo que está en condiciones va y el resto, cada uno que se arregle. El cambio equilibrado es decir “hay un problema estructural, profundo, tenemos dificultades; por eso, creemos un mecanismo, al menos, para los 1900 productos”. Lo que quiero decir con esto, brevemente, es que para desarrollar una Ley hace falta, en mi opinión, trabajar sobre el eje del equilibrio. No se trata de partir de la base de que las cosas están funcionando bien y no hay que transformar nada, porque es evidente que hay un problema serio; de lo contrario, no tendríamos 40 por ciento de pobreza y 52% de pobreza en los niños

## PUBLICACIÓN DICIEMBRE N°2

ni los niveles de desigualdad que tenemos. Ahora, suponer que ese cambio es dinamitando todo es, claramente, para peor. Pero no es una idea, es una evidencia, porque cuando se dio eso fue para peor. En el medio está el equilibrio; el equilibrio entre Estado y mercado, el equilibrio de tener una escuela secundaria moderna tecnológica, pero sin sistema voucher, el equilibrio entre promover el sector financiero, pero también un sistema de crédito no bancario que genere esquemas que limite las tasas de interés, porque 300% de interés anual no es usura, es peor que usura, claramente. Lo mismo con los programas sociales. Como decía, con el ingreso universal ciudadano. Y también con el esquema de los alimentos, Ese es el desafío para quienes somos diputados; buenas Leyes, buenas ideas, buenos análisis. Es el trabajo para los que gestionan políticas públicas y es para el ámbito académico también. Mi mirada es: buenas ideas, buenas políticas públicas; malas ideas, malas políticas públicas. Es tiempo de construir las ideas que nos faltan, las nuevas ideas. Yo vengo del ámbito académico y me lo digo a mí mismo. Para generar algunas leyes, para generar buenas políticas públicas. Es evidente que en la Argentina se está agotando una manera, un ciclo y que requiere otras políticas públicas, otros esquemas, otras formas de funcionamiento. Ahora, eso lo hacemos bien, equilibradamente, para que los 46 millones de argentinos estén adentro o “dinamitamos todo”, que se arregle el que pueda y dejaremos a 20 millones que lo van a mirar desde afuera, como sucede en un típico país latinoamericano, un país solo extractivo que es litio y no baterías de litio que es solo extracción y un país donde hay un tercio que habla tres idiomas, se capacitan muy bien, saben mucho, se vincula con el mundo y dos tercios que le están peleando de afuera, protestando permanentemente. La Argentina, desde el Yrigoyenismo, luego el Peronismo y en este siglo el Kirchnerismo, tiene una larga tradición de gente que ha peleado para que no sea así, para que haya lugar para el conjunto de la población, para industrializar, para generar condiciones de desarrollo y bienestar. Hoy estamos ante un gran desafío y es construir las ideas y luego las leyes; pero para mí primero las ideas que nos den lugar a que los 46 millones de argentinos estemos adentro, a transformar lo que hay que transformar, pero no “a la marchanta” tirando todo por la borda y dinamitando todo, sino generando equilibrio y racionalidad.

**Contacto:** publicacionesicap@hcdn.gob.ar

**Sitio web:** <https://www.webpublicaciones.com.ar>

Documentos del ICAP Buenos Aires, volume 2, número 2, 2023

1. Capacitación 2. Parlamento 3. Políticas Públicas 4. Argentina. 5. Diputados

**ISSN** en trámite

**Propiedad intelectual:** Todo el contenido de la publicación,  
exceptuando donde está identificado, se publica bajo Licencia  
Creative Commons del tipo atribución BY.

