



# POBRE, DESIGUAL Y FRAGMENTADA

¿QUÉ POLÍTICAS SOCIALES NECESITA  
LA ARGENTINA DE HOY?

**CEMUPRO**

# Pobre, desigual y fragmentada

## ¿Qué políticas sociales necesita la Argentina de hoy?

Argentina se enfrenta a un tiempo de cambio vertiginoso en los modos de integración social de su población cuyos emergentes más críticos son el crecimiento exponencial de la pobreza, la indigencia y la marginalidad y la instalación de la desigualdad como marca dominante de sus condiciones y modos de vida.

Las causas de tal estado de situación vienen de lejos, son múltiples y de compleja reversión. Desde hace décadas se asiste a un desacople entre las dinámicas de crecimiento económico y la generación de puestos de trabajo, a lo que se suma la caída de los salarios reales en el marco de una inflación elevada y la baja en la participación de los asalariados en el producto bruto interno. Pero también, especialmente, a la hiperflexibilización del uso de la fuerza laboral y el aumento de la informalidad. Todo ello agravado por el contexto recesivo.

Si bien la crisis social reconoce antecedentes en el derrotero de las marchas y contramarchas de la economía y el gasto público social en las cuatro décadas que pasaron desde el retorno a la democracia – incluyendo, claro está, las fracturas del 2001- la situación del presente trae novedades que es urgente reconocer y encarar.

Se trata de un nuevo ciclo de nuevo empobrecimiento generalizado, especialmente agresivo con los hogares de ingresos medios y bajos, con las y los jubilados, con las juventudes y con las infancias. A la par, un porcentaje cada vez mayor de personas forman parte de núcleos de exclusión socio laboral severos (dependen de dádivas, comen de la basura, viven en la calle) quedando incluso fuera del alcance de los dispositivos asistenciales básicos que despliega el Estado. La crisis hace evidente el modo en el la sociedad parece haber dejado atrás sus ideas y expectativas más elementales sobre la igualdad.

**Ahora bien, mientras esto pasa, cuando la cuestión social presenta una criticidad inédita, la política social – sus instituciones, instrumentos y presupuestos - vuelve a estar en la mira. En efecto, a la par de que la agenda social requiere reformas profundas (especialmente en el plano tributario) y nuevos pactos redistributivos sostenidos en ideas innovadoras, acuerdos multiactorales y plazos razonables para desplegarse, lo que se impone en el debate público es una degradación y simplificación de las propuestas (por ejemplo, cuando se sostiene que con la baja de la inflación sería suficiente para remediar este desastre) y la reemergencia de argumentos que postulan su retracción a una mínima expresión asistencial.** Además del cuestionamiento al modelo de organización estatal conocido hasta hoy, deslegitimando con ello no sólo la noción de Estado democrático sino también la de los derechos sociales, económicos y culturales que parecían fuertemente legitimados.

En efecto, tras la asunción del presidente Milei, en diciembre de 2023, Argentina inició un importante proceso de reducción y reorganización de su organigrama estatal. En este marco, las tradicionales áreas de Trabajo, empleo y seguridad social, Educación, y Desarrollo social se fundieron en un nuevo ministerio al que se denominó "Capital Humano." Esta modificación –inédita- no solo es técnica, sino que contiene un profundo significado político e ideológico para su tradición institucional. Supone una redefinición de los problemas públicos cuyas causas dejan de interrogarse en el plano estructural para ser reenviadas a los individuos. Esto implica que la eventual solución a la pobreza sólo será posible si se desactiva todo tipo de intervención estatal en los asuntos de la vida. Las funciones de provisión y regulación se entienden como disruptivas a la cadencia del mercado, que librado a su más pura expresión, hará llegar a cada uno lo que le corresponde de una distribución sin interferencias.

Si ese resultado es o no justo es una discusión de orden moral que puede tener lugar en otro momento o ser reparada por acciones caritativas. Pero en principio, cualquier desigualdad derivada de la actividad económica es justa pues responde al mérito, al esfuerzo, a lo invertido en tiempo y recursos, etcétera. A un individuo que se maximiza a sí mismo.

Pero el individualismo extremo de la filosofía del capital humano no trae nada nuevo al debate de la política social. Por el contrario, es una vieja idea que -con matices- tuvo una vasta trayectoria de aplicación tras el Consenso de Washington en la región latinoamericana acompañando las reformas económicas del ajuste estructural. Y que, como ha sido ampliamente estudiado, no funcionó bien. La pregunta es: ¿por qué hoy, cuando las dinámicas de la crisis se han cronificado, lo lograría?

**Con la baja de la inflación no alcanza. No puede ser esa la mejor política social. Si bien es perentorio que las transferencias vigentes en los sistemas de protección (como la Asignación Universidad por hijo y la Prestación Alimentar) acompañen a la inflación para evitar que más personas caigan en la indigencia, con estos dispositivos no basta para construir una respuesta integral a las necesidades que supone el bienestar.** Es necesario que éstas se conjuguen con otras políticas que intervengan en la reproducción ampliada de la vida, tales como los soportes de cuidados, el acceso a la educación, a una vivienda y hábitat y a prestaciones de salud dignas en tiempo y forma.

Frente a la gravedad de este estado de cosas, desde el CEMUPRO sostenemos que **es urgente y necesario ampliar y profundizar el debate sobre el papel de la política social en la vida de las personas, de los colectivos y de la sociedad en su conjunto.** En un contexto donde se quiere imponer que la atención a esta agenda social supone digitar técnicamente instrumentos aislados - programas de corte meramente asistencial y desinversión en las instituciones sociales universales- **la intervención social del Estado debe recuperar su carácter profundamente ético político esto es: hacerse cargo de que su despliegue produce - por acción u omisión- formas más o menos igualitarias de ciudadanía y de sociedad.**

También sostenemos que es fundamental defender lo público no solo por su papel en el acceso a servicios que deben prestarse como asunto de derecho, sino porque para buena parte de la sociedad lo público es lo único. Poniendo en valor las experiencias de gobiernos en el nivel subnacional, desde el CEMUPRO apostamos a generar una agenda propositiva en el espacio progresista en la que se compartan trayectorias de gestión innovativa e integral de los problemas públicos. En este documento proponemos traer a la discusión pública cuatro temas que hacen a tan amplia problemática.

## **1. Comprender los límites de los sistemas de protección**

Argentina cuenta con mecanismos de protección social diferenciados según la naturaleza y formalidad del empleo al que accede la ciudadanía. Por un lado, se encuentran las regulaciones que amparan a los trabajadores formales e independientes y por el otro, las prestaciones que procuran sostener la vida en la informalidad, precariedad e inactividad.

Los trabajadores formales -amparados en la Ley de Contrato de Trabajo 20744 de 1976 (y sus modificatorias)- gozan de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social (previsión, asignaciones familiares, por desempleo y riesgos del trabajo), creado en 1991 y son beneficiarios del Sistema Nacional de Seguro de Salud de 1988 el cual integran el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y las obras sociales nacionales. En este grupo también participan los denominados "autónomos" es decir quienes generan su propio trabajo y los profesionales liberales cuyas protecciones se regulan en la Ley 24241/1993. Finalmente, desde 1998 rige el Régimen Simplificado para Pequeños y Medianos Contribuyentes (Ley 24977), conocido como "Monotributo".

El otro universo alcanzado por la protección estatal tiene un carácter no contributivo y una finalidad asistencial. Está constituido por las personas alcanzadas por la ampliación de la cobertura previsional -vía las moratorias de 2005 y 2014-, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), de 2009 y la pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de 2017. En 2016, fueron incorporados a la AUH los monotributistas de las categorías más bajas. En 2021, en oportunidad de la sanción de la Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia (Ley 27611), y con el objeto de equiparar los derechos de estos grupos a los de los asalariados formales, se incorporaron a este sistema las asignaciones por nacimiento y adopción.

Numerosos estudios sobre mercado de trabajo, condiciones de vida y política social dan cuenta de las desigualdades que reproduce el sistema de protección social en Argentina. Por ejemplo, aquellas que existen entre los hijos de las personas trabajadoras informales que perciben la AUH (y por ello experimentan el desdoblamiento de la transferencia conforme a la demostración de cumplimiento de la condicionalidad educativa, a la zona de residencia y al presupuesto vigente) y los de los trabajadores formales, quienes cobran la asignación familiar sin demostración alguna a través del salario de sus padres y madres.

En efecto, **los esquemas de protección existentes, contruidos en base a la concepción de los riesgos vinculados a la sociedad salarial y al Estado social de posguerra, exhiben, en el presente, cierta rigidez y baja efectividad frente a la cuestión social contemporánea. Los riesgos de la vida cambiaron y estallaron en complejidad.** Si históricamente el objetivo de los sistemas de protección social fue el de sostener la vida de las personas trabajadoras activas desde su nacimiento y hasta ser empleadas y luego, mientras se encontraban imposibilitados de trabajar (por accidente, embarazo, desempleo ocasional y en la vejez), en el presente, lo primero a reconocer es que esa vieja idea de “vida activa” no aplica al conjunto.

Por el contrario, lo que prima es la alta informalidad laboral y la existencia de asalariados pobres y con puestos de baja productividad. **Hoy, las personas se ven obligadas a tener múltiples ocupaciones, a trabajar todo el día, desde la infancia y hasta edades avanzadas, en procura de ingresos monetarios al límite de la sobrevivencia.** El ciclo de vida está signado por riesgos de todo tipo: a no obtener dichos ingresos, a comer mal, a carecer de cuidados adecuados, a no acceder a los servicios de salud y educativos de calidad, a vivir en ciudades no planificadas, inseguras, plagadas de obstáculos, con deficientes servicio de transporte y de saneamiento. En este panorama, las experiencias de los programas asistenciales de empleo –en un largo derrotero que va desde el Plan Trabajar de fines de los noventa hasta el desactivado Potenciar Trabajo– no hacen más que confirmar que las propuestas de política social no pueden reducirse a transferencias monetarias exiguas y débiles. Porque de ser así, e incluso con las mejores intenciones, sus resultados penden de un hilo.

**La política social centrada en la asistencia y con transferencias monetarias de bajo monto orientadas a la población informal no alcanzan para producir una ciudadanía plena y una sociedad igualitaria. La sociedad argentina necesita un salto cualitativo y un cambio de escala en su política social.**

## **2. Replantear el empleo, reconocer el trabajo**

Frente a la crisis severa de la sociedad salarial, al desempleo que ha crecido en el contexto recesivo, a la precariedad del empleo, a la expansión del empleo informal y a la obtención de ingresos vinculados a refugios de marginalidad avanzada (cartoneros, trapitos, limpiavidrios, etc.), **es imperioso avanzar en propuestas de política laboral y de generación de empleo que partan de superar la visión dicotómica entre economía formal e informal reconociendo la existencia de formas de trabajo orientados a la reproducción de la vida.**<sup>1</sup>

En efecto, es necesario reconocer y potenciar esquemas de economía mixta - en los que el Estado, el sector privado y la economía popular- avancen en procesos sinérgicos de actores múltiples para desarrollar actividades productivas y de servicios en áreas de vacancia.

---

<sup>1</sup>Para conocer las propuestas del CEMUPRO en relación a los temas laborales, ver el documento “Miradas y aportes sobre el futuro del trabajo”.

El apoyo a la economía social debe superar una visión de economía “de pobres para pobres”, de baja productividad y replegada a circuitos de satisfacción de necesidades mínimas. **Desde el nivel subnacional se pueden estimular procesos cooperativos multiactorales destinados al desarrollo de emprendimientos productivos y de servicios (integrados por sector público, agentes privados y del mundo popular) en los que los grupos vulnerables no sean los principales responsables de su sustentabilidad y formalidad jurídica, sino que ésta sea asumida por los actores de mayor peso o mejor provistos de recursos.**

Por ejemplo, podrían impulsarse cooperativas de actores múltiples para atender a la generación de productos y servicios en área de vacancia en los barrios y comunidades. Grupos de personas, mutuales, empresas, organizaciones, Estado pueden asociarse bajo una misma entidad persiguiendo objetivos comunes a partir de la construcción de una red de actores basada en el trabajo colaborativo y autogestivo que persiga su sostenibilidad socioeconómica. Ello permitiría, por ejemplo, incubar y desarrollar unidades productivas a nivel local integradas por jóvenes en condiciones de vulnerabilidad sociolaboral.

Asimismo, resulta clave promover esquemas de acceso a los sectores aislados de los circuitos financieros formales, tales como el FONDES creado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Los programas e incentivos de primer empleo como de re ingreso al mercado laboral formal para personas que atraviesan la edad adulta, requieren de una articulación inteligente. Las viejas bolsas de empleo deben reconvertirse para atender y saber acompañar a las complejidades que atraviesan las personas que ingresan, cambiando el enfoque: buscar el mejor trabajo posible para la persona, tomando en cuenta su nivel educativo, habilidades, dinámicas familiares y deseos de vida. Todo ello se torna fundamental para garantizar procesos exitosos.

También **debemos aportar con argumentos serios al debate sobre la regulación de la economía de plataformas y los rebusques de la marginalidad avanzada en las ciudades Porque esta es la realidad que impone el orden capitalista en el presente y de esa naturaleza son y serán los trabajos realmente existentes.**

Por último, impulsar políticas interministeriales, multiactorales y multisectoriales como ya se ha dicho, que articulen el desarrollo e innovación científica y tecnológica con los diversos actores del mundo del trabajo.

### **III. Mejorar la calidad y el acceso a los servicios sociales universales**

Es hora de repensar las instituciones que históricamente les dieron forma a nuestros imaginarios de ciudadanía. Debemos aprovechar las infraestructuras en salud y educación que, como resultado de una desconcentración desfinanciada ocurrida entre 1970 y 2000, están instaladas en las provincias.

Nos referimos a los centros de salud, hospitales, escuelas y jardines de infantes, pero también a aquellos que - fruto de programas nacionales, provinciales y municipales- quedaron emplazados en los territorios y que, más allá de su calidad, constituyen referencias cotidianas para la reproducción de la vida de la población residente. (v.g. centros de cuidados, de atención a la primera infancia y de jubilados, comedores barriales).

**Es clave mejorar el acceso a los servicios sociales universales, pero también atender a su articulación y desarrollar una planificación que conecte adecuadamente dicha oferta con las necesidades reales de las familias. Con buenas propuestas de coordinación vertical y horizontal, provincias y municipios pueden mejorar la accesibilidad a los servicios educativos y sanitarios, así como contrarrestar la fragmentación que hoy existe entre sectores y programas e impactar con mayor efectividad, calidad y justicia en la vida de las comunidades.**<sup>2</sup> Un ejemplo concreto de este tipo de intervenciones sería impulsar una política de reinserción escolar para el tramo de 9 a 13 años -uno de los más afectados por la pandemia de COVID 19- coordinando el espacio escolar con acciones de acompañamiento integral a las familias (o grupos de crianzas), que brinden soportes de cuidados para hermanas/os pequeños, quienes suelen estar a cargo de las preadolescencias.

Asimismo, es fundamental llevar a cabo un ejercicio constante de identificación de los impactos diferenciales que la reducción de las políticas activa del Estado tiene en mujeres y en personas de la comunidad LGBTIQ, así como en individuos con discapacidad, niños, niñas y adultos mayores. Por ejemplo, se observa que niños de 9 a 10 años están comenzando a involucrarse en complejos circuitos ilegales relacionados con el consumo y la venta de sustancias. Además, se presentan padecimientos de salud mental desde edades tempranas los cuales se ven agravados por la falta de políticas de atención integral. Ante la impotencia de no poder construir respuestas adecuadas, algunas instituciones y equipos desarrollan discursos y estrategias que justifican su fracaso trasladando a la población la responsabilidad de este estado de los problemas que padecen. Este paradigma de "la mala víctima" se reafirma y fragmenta aún más cuando se traslada a la comunidad en su conjunto.

**En materia de salud resulta imperioso avanzar en una reforma progresista que comience recuperando la rectoría del Estado en relación a los otros subsistemas – el de las obras sociales y el privado- de cara a su integración y con el objeto de evitar la superposición de servicios, el financiamiento encubierto, la ineficiencia de las prestaciones y la falta de articulación.**

Ahora bien, recuperar la rectoría del Estado ya sea a través de las obras sociales provinciales o directamente de los ministerios es una condición necesaria pero no suficiente. También **hay que trabajar por una integración horizontal del sistema, es**

---

<sup>2</sup>Para conocer las propuestas del CEMUPRO en relación a los temas educativos, ver el documento *"Inclusión, calidad y evaluación en Argentina. Una mirada progresista para la educación"*

**decir, superar la lógica del autogobierno hospitalario que ha generado un sector hiper fragmentado en el que los efectores compiten entre sí sin capacidad de articulación de servicios. La rectoría estatal, además, establecería líneas de cuidado que unirían distintos puntos de una red en salud, conformada por centros de atención primaria, instituciones de mayor complejidad y hospitales.**

Una política de salud progresista debe proyectar una planificación moderna del recurso humano (a partir de la construcción de un instituto de formación directamente estatal o mixto, por ejemplo), regular de la incorporación de tecnología e impulsar la regionalización entre provincias que comparten perfiles epidemiológicos para la compra centralizada de medicamentos de alto costo, entre otras cuestiones. **El escenario que se abre a partir de la falta de presencia del Estado nacional en la cobertura de algunas prestaciones abre, de hecho, una ventana de oportunidad para que las jurisdicciones rearticulen estrategias, en pos de mejorar sus procesos de gestión y de compras y ser más eficientes sin perder de vista la equidad.**

También es importante recuperar la participación comunitaria en el campo de la salud -más allá de su apelación retórica - tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de las políticas. Ello permitiría una relativa descorporativización del sistema. **El fortalecimiento del primer nivel de atención, con equipos integrados y con dispositivos desplegados en el territorio permitiría ganar economía de escala, lo que en términos sanitarios implica el fortalecimiento de las puertas de acceso al sistema. Se trata de implementar dispositivos fuertes que recuperen el rol de los profesionales generalistas, los médicos de familia y los equipos territoriales, en base a las necesidades de cada territorio.** Y ello porque la política sanitaria no puede ser uniforme. Deben impulsarse mecanismos de gobernanza intermedia, promover el fortalecimiento de los nodos y las regiones para que sean capaces de construir agenda a partir de las demandas de los territorios, potenciar la articulación de recursos y generar respuestas de atención adecuadas.

Pero también es prioritario dar respuesta – una de carácter público y que asuma el compromiso constitucional que la Argentina tiene con el tema- al problema de la vivienda. En una Argentina sin crédito inmobiliario accesible, recesiva y con el mercado de alquileres desregulado, urgen políticas dirigidas a la clase media y baja en este campo.

Asimismo, en el contexto de suspensión de las políticas de integración socio urbana con financiamiento nacional, las ciudades siguen creciendo con escasa o nula planificación reproduciendo una suerte de callejón sin salida. Por un lado, un patrón de urbanización difuso y extendido – la ciudad informal sin acceso a servicios de saneamiento, recolección de residuos y movilidad- y por el otro, la ciudad central/formal, altamente densificada en vivienda de altura, donde habitan sectores de ingresos medio y altos. Todo ello redundando en graves problemas ambientales y de habitabilidad que ensombrecen el futuro.

Es crucial recuperar el gobierno de la integración socio-urbana de los barrios populares. Sin operar sobre los procesos de fragmentación y segregación espacial es ilusorio pensar en restañar las severas fracturas de la identidad y ciudadanía que hoy sufre nuestro país.

#### **IV. Avanzar hacia políticas integrales de cuidados**

Es prioritario construir una definición compleja de los cuidados que cambie el centro de gravedad desde su definición tradicional (cuidar es afrontar la carga de dependencia de ciertas poblaciones y grupos etarios) a una que nos permita pensar el problema en su multidimensionalidad. Ello también supone entender que los cuidados están en el centro de la vida social, con independencia de si las políticas públicas les prestan atención, y que en general son asumidos por mujeres que desde muy temprana edad asumen – de manera desigualdad en relación a los varones- esa responsabilidad.

El cuidado debe entenderse como un derecho humano y como asunto público y no como una responsabilidad de particulares. **Si asumimos una perspectiva de los cuidados en clave de derechos y de ciclo de vida lo que avizoramos es la interdependencia de la condición humana, desde el nacimiento a la muerte. Buenas políticas públicas en materia de cuidados deben reconocer y potenciar esa reciprocidad intergeneracional e interpersonal (v.g jerarquizando el papel de la comunidad en su realización) al tiempo que procurar contrarrestar las desigualdades que suelen adicionarse al problema condicionando su calidad, esto es: la pobreza y la falta de servicios en ciertos territorios.**

Una concepción de cuidados en esta clave exige modificar la unidad de intervención desde poblaciones focalizadas por tramo etario (v.g. programas para infancias, juventudes, vejezes) a propuestas intergeneracionales. Y cuestionar los estereotipos de género que reproducen la desigual carga de responsabilidad. Pero lejos estamos de esta ruta. El Plan de Primera Infancia, las escasas iniciativas tendientes a crear lo se denomina “zonas de cuidados comunitarios” (nuevo nombre para los viejos CIC o Centros de Integración Comunitaria) y algunas líneas de capacitación y promoción para de la participación de adultos mayores, son acciones puntuales que difícilmente puedan articularse en una dirección de integralidad.

Por ello, **consideramos clave avanzar en un sistema de cuidados que supere esta simplificación de las ideas y fragmentación de las intervenciones. Debemos potenciar infraestructuras, instituciones y dispositivos territoriales y comunitarios de cuidados de acceso abierto.** Por ejemplo, con programas que contemplen actividades para adultos mayores cuidadores y, en paralelo, para las infancias. U ofertas de capacitación y acceso integral a la salud para jóvenes que cuenten con espacios de estimulación y cuidados para sus hijos/as. Esto implica, en conexión con el punto anterior, pensar las interfases institucionales (escuelas, centros de cuidados, jardines, comedores) en línea de resolver necesidades de las familias, simplificando trámites, coordinando horarios de entrada y salida de las instituciones, etcétera.

Asimismo, **resulta esencial transversalizar la perspectiva de los cuidados a todos los campos de políticas.** Es decir: pensar en términos de “ciudades cuidadoras” Proponer formas de gobierno de problemas socio urbanos (de movilidad, gestión de residuos, consumos culturales desiguales) bajo parámetros social y ambientalmente más justos. Y fortalecer los servicios sociales de proximidad con el objetivo de lograr una experiencia de lo público igualitaria -en cuanto a la calidad y oportunidad- que siga las necesidades del ciclo de vida desde una perspectiva integral.

Desde el Partido socialista se han presentado proyectos de leyes pioneros en relación a los cuidados tanto en la Cámara de Diputados Nacional como en Santa Fe, en los que se impulsan acciones y medidas con perspectiva de género que promueven las condiciones adecuadas para el cuidado y el bienestar, tanto de las personas cuidadoras como de las beneficiarias, garantizando el cumplimiento de sus derechos y propiciando el respeto por su autonomía.

## **V. Construir una política alimentaria consistente y respetuosa de la dignidad humana**

La política alimentaria en nuestro país hace parte del Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), creado por el ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, hoy Secretaría de Niñez, adolescencia y familia del Ministerio de Capital Humano. El Plan fue creado en el marco de la declaración de emergencia alimentaria nacional vigente en nuestro país entre 2002 y 2022.

En el presente y a pesar de la importante reducción de las partidas alimentarias que venían recibiendo los comedores comunitarios a lo largo y ancho del país, según las autoridades nacionales, la suma de la Prestación Alimentar (ex tarjeta Alimentar), AUH, Plan Mil días, Progresar y pensiones no contributivas, alcanza a cubrir el 100 % de la canasta básica alimentaria, teniendo en cuenta la inflación. Asimismo, los comedores escolares vieron reforzadas sus partidas conforme a los planes presentados por las jurisdicciones. No obstante, la indigencia e inseguridad alimentaria ha crecido exponencialmente en el último año y la actualización de las transferencias no ha podido contrarrestar los motores que llevan a los hogares más vulnerables a situaciones de pobreza más severas (v.g caída de ingresos y desactivación de otros programas sociales).

Pandemia mediante, el PACH fue grandilocuente en sus promesas y poco efectivo en sus resultados de ampliar la soberanía alimentaria. Aunque en su momento las transferencias monetarias brindadas desde el Estado nacional fueron fundamentales para atender la emergencia y los efectos del aislamiento obligatorio - especialmente en la población de bajos ingresos- no hicieron mella en el mejoramiento ni de las capacidades de los gobiernos ni de las organizaciones sociales a nivel local para encarar el problema. Al actuar con una lógica de “enclave”, es decir, desembarcando en experiencias institucionales y territoriales sin fortalecer mediaciones virtuosas, tendieron a reproducir las desigualdades existentes.

En efecto, las partidas destinadas a comedores generaron resultados muy diversos según como se acoplaron a las tramas de actores sociales y políticos territoriales resolviendo necesidades básicas, pero con cierta opacidad propia de la informalidad del sector y eventuales discrecionalidades en sus usos. Los esfuerzos por conferir transparencia y operatividad a dichas transferencias -con la puesta en marcha de registros como el RENACOM- no lograron frutos a tiempo.

Por otro lado, la asistencia altamente focalizada y con recursos escasos se mostró muy distante a los objetivos de seguridad y soberanía alimentaria del PACH y de los programas subnacionales, tanto por el tipo de productos incluidos en los módulos alimentarios como por los bajísimos montos de las transferencias dinerarias, que sólo consiguen paliar el hambre y aportar los mínimos calóricos necesarios para la reproducción de la vida. El dinero público que ingresa a los hogares a través de las cuentas de los padres se utiliza para pagar servicios, comprar alimentos y procurar salir de los circuitos leoninos del endeudamiento.

Adicionalmente, programas nacionales que promueven iniciativas asociativas, autogestivas y solidarias como Mercados de cercanía y Plan Federal de Ferias, muestran un muy bajo nivel de implementación y escasa o nula articulación con los gobiernos subnacionales los cuales ensayaron intervenciones miméticas, de baja escala y descoordinadas, logrando en los casos relativamente exitosos - un impacto positivo en las compras de las familias- pero con muy baja sostenibilidad. Es que, sin propiciar articulaciones y mediaciones virtuosas para el desarrollo de capacidades estatales, especialmente en el plano de la coordinación y la producción de información en los estamentos gubernamentales provinciales y municipales.

**La resolución de la alimentación no se restringe a la elaboración cotidiana de un plato de comida. Es prioritario desasistencializar las respuestas al problema alimentario para elevar su umbral de calidad.** En este campo, los gobiernos de ciudades intermedias y pequeñas, por ejemplo, pueden generar fuentes de trabajo y formas alternativas de comercialización y consumo desde el fomento activo de políticas de economía social y solidaria orientada a la reproducción ampliada de la vida. Y mejorar la calidad de la alimentación de sus ciudadanos propiciando la generación de espacios de comercialización de cercanía, asociativa y agroecológica para la elaboración del plato de comida en los comedores comunitarios que complemente o reemplace la recepción de bolsones de productos masivos e industrializados de bajo valor nutricional.

## **VI. Cerrar para abrir**

**En un país federal y territorialmente tan heterogéneo, con realidades sociodemográficas y de provisión de servicios sociales e infraestructura tal disímiles y desiguales en cantidad y calidad, resulta impostergable que las políticas coordinen, tanto a nivel de sectores y programas como a nivel de gobierno. Es la hora de la política social subnacional.**

La política social debe abandonar esa suerte de "unitarismo" que parece excluyente a la hora de pensar la protección social. Si bien está claro que en la Argentina los sistemas de protección dependen de la gestión y el financiamiento de organismos nacionales, es necesario alentar la generación de un bienestar producido y gestionado a múltiples escalas. En efecto, los gobiernos subnacionales, y especialmente los municipales, además de pelear por un financiamiento suficiente y justo, deben asumir un renovado protagonismo. Ello implica volver a discutir (y a operar) sobre la calidad de las relaciones intergubernamentales y de los procesos que apuntan a la intersectorialidad en la gestión de políticas para poder avanzar en la perspectiva de un bienestar de proximidad.

**Aun con sus contradicciones y rigideces, planteamos que frente al tamaño y complejidad de los problemas que enfrenta la sociedad contemporánea la respuesta ética y técnica posible es desde el Estado y con un mejor Estado. La propuesta consiste en la construcción de un nuevo enfoque del bienestar, que comience por reconocer la gravedad y complejidad de los problemas sociales.<sup>3</sup>**

Para ello se necesita volver, una vez más, a la cuestión de las capacidades estatales en general y de la coordinación en particular, ambas vitales para la provisión más efectiva de bienes y servicios, y como forma de evitar yuxtaposiciones de políticas o vacíos.

Pero, además, **la producción de nuevas políticas sociales supone un trabajo territorial profundo. Los problemas de la vida social, las familias, las comunidades y las personas se inscriben en espacios heterogéneos y por ello es clave que las intervenciones empiecen por reconocer esa complejidad territorial. Asimismo, la política social debe alentar un alto grado de imbricación formal entre los actores que integran los espacios de mediación -organizaciones, movimientos sociales y referentes políticos de actuación local- con el objeto de reducir lo más posible la discrecionalidad en la gestión de los recursos públicos.**

Teniendo en cuenta estas tres cuestiones (capacidades, coordinación, imbricación), lo siguiente es atender a la escala. En un nuevo enfoque del bienestar debe colocarse a la escala como un aspecto positivo en la renovación de la planificación e implementación. **El Estado social debe recuperar la escala de la proximidad, que no significa pensar localmente dinámicas globales ni que la ciudad sea un mero escenario en el que reposan ideas enlatadas generadas en el orden macro.**

En suma, se trata de rediscutir la unidad de intervención de la política social usualmente anclada en las relaciones laborales en las que se montan los individuos para poner a la vida en el centro de la intervención a partir de una mirada holística del bienestar.

---

<sup>3</sup> Para conocer las propuestas del CEMUPRO en relación a una reforma progresista del Estado, ver el Documento *"El Estado ha Muerto. Crisis y reconstrucción de un Estado Argentino para las mayorías"*

**El giro hacia esta nueva concepción del bienestar no puede ser sólo retórico, sino que requiere, claro está, de una profunda y urgente discusión sobre su financiamiento. No se trata de militar el derecho a la ciudad o a la soberanía alimentaria sin más, sino de hacer mejores políticas públicas. El pasado reciente ha puesto de manifiesto que con el desarrollo de instrumentos y dispositivos bienintencionados no es suficiente.** En suma, la escala puede ser una oportunidad y la proximidad puede ser un activo, en el caso de estados atentos, capaces, amables, honestos, informados y flexibles a la actuación integral y situada.

Las instituciones de la política social (en un sentido bien amplio y si así lo quieren quienes las gobiernan) pueden hacer –aún hoy- la diferencia, contribuyendo a producir la vida de las personas creando soportes cruciales, alentando la generación de subjetividades con expectativas y ciudadanías robustas.