

## **PLANES SOCIALES, CAPITAL HUMANO Y LIBERTAD: UNA PROPUESTA DE REFORMA PARA LA ARGENTINA**

Edgardo Zablotsky  
*Friedman-Hayek Center for the Study of a Free Society*  
*Universidad del CEMA*

### **1. Introducción**

Argentina arrastra desde hace décadas altos niveles de pobreza estructural, informalidad y dependencia de planes sociales que, si bien han cumplido un rol de contención en momentos de emergencia, se han convertido en un mecanismo de subsistencia que atrapa a millones de personas en un círculo de dependencia crónica. A más de dos décadas de la crisis del 2001, es evidente que los planes sociales, en su formato actual, han fracasado en generar las condiciones para que sus beneficiarios puedan reinsertarse en la sociedad productiva de manera sostenida y con autonomía. En lugar de ser un puente transitorio hacia la libertad económica, han perpetuado una estructura de exclusión, falta de incentivos para la superación personal y reproducción intergeneracional de la pobreza.

Esta realidad obliga a un replanteo profundo: no es posible hablar de verdadera inclusión social sin acceso a educación de calidad y a la capacitación laboral. Sin capital humano, no hay movilidad social, ni inserción productiva, ni posibilidad de construir una sociedad en la que el trabajo y el mérito sean los pilares de la dignidad humana. Este paper sostiene que la pobreza solo puede superarse a través de la educación y el entrenamiento laboral, y que los planes sociales deben ser repensados para transformarse en una herramienta de libertad y dignificación, en lugar de ser un paliativo perpetuo que erosiona las posibilidades de desarrollo personal y colectivo.

En esta propuesta, se plantea que la condicionalidad educativa y de formación profesional de los planes sociales, con acompañamiento estatal, puede convertirse en el verdadero motor de una política social que no solo atienda la urgencia, sino que también construya futuro, generando ciudadanos libres, autónomos y capaces de decidir su destino en una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad.

### **2. El marco ético de la propuesta: dignidad, libertad y capital humano**

La propuesta de condicionar los planes sociales a la finalización de la educación obligatoria y a la capacitación profesional de los beneficiarios se fundamenta en principios éticos que trascienden ideologías y se encuentran en el núcleo de las tradiciones filosóficas, religiosas y liberales.

Esta idea no es nueva, por ejemplo, podemos encontrarla hace más de 800 años en el pensamiento de Maimónides, quien colocaba en la más alta escala de la filantropía el dar a un pobre los medios para que pueda vivir de su trabajo sin degradarlo con la limosna abierta u oculta. Este principio se conecta con la noción de dignidad humana, entendida como la capacidad de cada individuo de valerse por sí mismo, desarrollarse plenamente y contribuir a la sociedad.

La hallamos también en los escritos del Barón Maurice de Hirsch, una de las tantas figuras olvidadas de nuestra historia, quien en 1891 señalaba: “Me opongo firmemente al antiguo sistema de limosnas, que sólo hace que aumente la cantidad de mendigos y considero que el mayor problema de la filantropía es hacer personas capaces de trabajar de individuos que de otro modo serían indigentes, y de este modo crear miembros útiles para la sociedad.”

Apliquémoslo al presente. El domingo 30 de julio de 2013 más de 3.000.000 de personas participaron de la Misa de Clausura de la Jornada Mundial de la Juventud en la Playa de Copacabana. Pocos días antes, en el marco de este evento, el Papa Francisco visitó una favela de Río de Janeiro donde pronunció un movilizador discurso en el cual hizo énfasis en el tratamiento por parte de la sociedad de los más necesitados: “Ningún esfuerzo de pacificación será duradero ni habrá armonía para una sociedad que margina y abandona en la

periferia una parte de sí misma,” y agregó: “La medida de la grandeza de una sociedad está determinada por la forma en que trata a quien está más necesitado.”

¿Qué mejor modo de tratar a los necesitados que respetar su dignidad, ayudándolos a reinsertarse en la sociedad productiva y de tal forma ganar su propio sustento?

Al respecto, señalaba Juan Pablo II en su Encíclica *Laborem Exercens*: “El trabajo es un bien del hombre - es un bien de su humanidad-, porque mediante el trabajo el hombre no sólo transforma la naturaleza adaptándola a las propias necesidades, sino que se realiza a sí mismo como hombre, es más, en un cierto sentido se hace más hombre.”

¿Cómo reinsertar a los necesitados en la sociedad? El mismo Juan Pablo II nos provee la respuesta. En un discurso pronunciado en Santiago de Chile, ante los delegados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, expresó: “El trabajo estable y justamente remunerado posee, más que ningún otro subsidio, la posibilidad intrínseca de revertir aquel proceso circular que habéis llamado repetición de la pobreza y de la marginalidad. Esta posibilidad se realiza, sin embargo, sólo si el trabajador alcanza cierto grado mínimo de educación, cultura y capacitación laboral, y tiene la oportunidad de dársela también a sus hijos. Y es aquí, bien sabéis, donde estamos tocando el punto neurálgico de todo el problema: la educación, llave maestra del futuro, camino de integración de los marginados, alma del dinamismo social, derecho y deber esencial de la persona humana. ¡Que los Estados, los grupos intermedios, los individuos, las instituciones, las múltiples formas de la iniciativa privada, concentren sus mejores esfuerzos en la promoción educacional de la región entera!” . El mensaje es contundente, educación es la respuesta.

Retornemos a la historia reciente de nuestro país. Recordemos el año 2001, cuando la Argentina colapsaba y los planes sociales comenzaban a ser palabras de todos los días. El Estado comenzó a asistir a una gran parte de la población, pero dicha asistencia careció de sentido, más allá de sobrellevar la emergencia, al no capacitar a los beneficiarios a valerse por sí mismos; condenándolos a sufrir los costos de perpetuarse fuera de la sociedad productiva.

Benedicto XVI, en su Encíclica *Caritas in Veritate*, identifica dichos costos con claridad: “El estar sin trabajo durante mucho tiempo, o la dependencia prolongada de la asistencia pública o privada, mina la libertad y la creatividad de la persona y sus relaciones familiares y sociales, con graves daños en el plano psicológico y espiritual.”

Hoy, 25 años después, ¿alguien puede dudar que ello sucedió?

El Padre Pedro Opeka, un argentino propuesto varias veces al Premio Nobel de la Paz por su incansable trabajo con los pobres en Madagascar, uno de los países más subsumidos en la pobreza, ha demostrado que el asistencialismo perpetuo solo genera más dependencia, mientras que la promoción de la educación, la capacitación y el trabajo dignifica y permite que las personas se pongan de pie.

En base a su larga experiencia el Padre Opeka sostiene que “no debemos asistir, porque cuando lo hacemos, disminuyendo a la gente, los convertimos en dependientes, casi en esclavos de nosotros. Y Dios no vino al mundo para hacernos esclavos sino para liberarnos, ponernos de pie. Tenemos que trabajar. Hay que combatir ese asistencialismo hasta en la propia familia porque, si no, no dejamos crecer a los hijos. De lo contrario, los hijos se acostumbrarán a recibir todo de los padres, y estos envejecen. Lo mismo sucede con los pobres. El problema en muchos países, incluyendo Argentina, es que los dirigentes políticos se encargan de hacerles creer que el Estado les va a resolver todos los problemas.”

He tenido el privilegio, a través de un intercambio epistolar, de conocer su obra en sus propias palabras . Comparto aquí un par de citas ilustrativas de dicho intercambio: 1) “Cada vez que salgo a la calle o a visitar a las familias, la gente me pide trabajo, lo cual es un buen signo. Ya nadie más me pide dinero, sino trabajo. Aquí nuestra gente ha comprendido que sólo con el trabajo, y la escolarización de los niños y jóvenes, saldremos de la pobreza, pero también con honestidad y disciplina”; 2) “El asistencialismo nunca ayudó a poner de pie a un pueblo, más bien lo puso de rodillas y los subyugó a la clase política que se aprovechó de ellos”.

Desde el pensamiento liberal, esta visión se complementa con la idea de libertad responsable, donde el Estado tiene un rol esencial en asegurar que cada ciudadano tenga las herramientas necesarias para prosperar, pero sin convertir esa ayuda en una trampa de dependencia.

A modo de ejemplo, Milton Friedman, Premio Nobel de Economía 1976, declaró alguna vez que “una mejor educación ofrece una esperanza de reducir la brecha entre los trabajadores más y menos calificados, de defenderse de la perspectiva de una sociedad dividida entre los ricos y pobres, de una sociedad de clases en la que una élite educada mantiene a una clase permanente de desempleados.”

Por su parte, ese ícono del liberalismo que fue Ronald Reagan expresó que: “el propósito de cualquier política social debería ser la eliminación, tanto como sea posible, de la necesidad de tal política”.

Encontramos una clara ilustración de ellos en las palabras de Eric Maskin; Premio Nobel de Economía 2007, quien durante una conferencia llevada a cabo en el marco del XXV Seminario Anual del Consorcio de Investigación Económica y Social de Lima, Perú, en noviembre 2014, afirmó que “los programas sociales pueden proteger de los efectos de la pobreza extrema pero este efecto es de corto plazo, no va a reducir el problema a largo plazo.”

¿Cuál es en su opinión la solución para el problema de la pobreza en el largo plazo? Educación y entrenamiento laboral es su respuesta: “la población debe tener los medios para ganarse su propio sustento y los programas sociales pueden ayudarles a llegar a ese punto dándoles asistencia, educación y capacitación laboral.”

Una verdadera política social no puede conformarse con la mera transferencia de recursos, sino que debe apuntar a la construcción de autonomía, dignidad y libertad, transformando al beneficiario en un protagonista de su destino. Solo a través de la educación y el trabajo es posible honrar la dignidad humana y construir una sociedad en la que la libertad no sea un privilegio de algunos, sino un derecho efectivo para todos.

### 3. Evidencia empírica: el *GI Bill of Rights*

El respaldo empírico de la propuesta de condicionar los planes sociales a la educación y a la capacitación laboral se encuentra en experiencias históricas que demostraron que la inversión estatal en capital humano no solo transforma vidas individuales, sino que genera beneficios económicos y fiscales sostenibles.

Un caso paradigmático es la llamada Declaración de Derechos de los Veteranos de Guerra, *GI Bill of Rights*, sancionada por el presidente Franklin D. Roosevelt en junio de 1944. La misma, como explicitó el presidente Roosevelt al firmar la Ley, “otorga a hombres y mujeres la oportunidad de reanudar sus estudios o capacitación técnica luego de su licenciamiento, o de tomar un curso de actualización o de reentrenamiento, sin cargo de matrícula hasta US\$ 500 por año escolar, y con el derecho a recibir una asignación mensual mientras desarrolle dichos estudios”.

Gracias al *GI Bill of Rights*, millones de personas que hubiesen intentado ingresar al mercado de trabajo luego de la guerra, sin capital humano para ello, optaron por reeducarse. En 1947 los veteranos llegaron a representar el 49 % de las admisiones a las universidades. El capital humano de la fuerza laboral mejoró significativamente. Para la culminación del proyecto, en julio de 1956, 7,8 millones, de los 16 millones de veteranos de la Segunda Guerra Mundial, habían participado en un programa de educación o formación profesional.

En el mediano plazo, el programa, lejos de representar un costo para el gobierno americano, le produjo importantes beneficios. Por cada dólar invertido en la educación de los veteranos recaudó varios dólares en concepto de impuestos. Dicha relación se produjo porque los ingenieros, médicos y otros graduados universitarios, así como los trabajadores calificados generados por el programa, percibían ingresos claramente superiores a los que hubiesen obtenido de no haber llevado a cabo los estudios y, por ende, pagaban muchos más impuestos.

Este ejemplo constituye una obvia ilustración de que la política social más efectiva no es aquella que se limita a transferencias monetarias sin condiciones, sino la que construye capacidades y oportunidades de inserción laboral genuina. La evidencia demuestra que es posible y deseable diseñar políticas públicas en las que la inversión en educación y capacitación técnica se traduzca en beneficios sostenibles para los beneficiarios y para la sociedad en su conjunto, rompiendo el ciclo de dependencia y pobreza que perpetúan los planes sociales desarticulados de la formación de capital humano.

Al fin y al cabo, qué mejor proyecto de inclusión social que el contribuir a que aquellos que requieren ser ayudados a través de planes sociales puedan reinsertarse en la sociedad, calificándolos para ello mediante la formación de capital humano.

### 4. La situación argentina

¿Acaso puede existir duda alguna que durante gran parte del siglo XX la educación ha sido el principal motor de movilidad social en nuestro país? Theodore Schultz, Premio Nobel de Economía 1979, ya nos explicaba el

por qué: las diferencias de ingresos entre las personas se relacionan con las diferencias en el acceso a la educación, la cual incrementa sus capacidades para realizar trabajos productivos.<sup>1</sup>

En la Argentina, los planes sociales se han convertido en un componente estructural de la política social desde la crisis de 2001, pero con el paso de los años se transformaron en mecanismos de contención que no ofrecen salidas sostenibles hacia la autonomía y la inserción productiva de sus beneficiarios. Millones de argentinos dependen de estos programas para subsistir, pero una proporción significativa de ellos no ha completado la educación obligatoria y, por otra parte, carece de formación que les permita incorporarse de manera estable y digna al mercado de trabajo.

La pobreza está asociada a bajos niveles de educación y falta de capacitación de las madres genera un círculo vicioso, donde la carencia de capital humano se transmite intergeneracionalmente, perpetuando las condiciones de exclusión: “El nivel educativo de la madre manifiesta una correlación positiva con el desempeño del estudiante. Es decir, a mayor nivel educativo de la madre, más alto es el desempeño del alumno.”<sup>2</sup> Hogares con padres que no completaron la educación obligatoria tienden a reproducir patrones de baja escolaridad en sus hijos, limitando sus posibilidades de superar la pobreza.

Veamos evidencia al respecto. A principios de 2013 el Instituto Nacional de Estadísticas de España, INE, informó que el número de desempleados había alcanzado en 2012 a 6.000.000 de personas. Este hecho oscureció dos informes del instituto dados a conocer en octubre y noviembre de 2012,<sup>3, 4</sup> de aplicación directa a nuestra realidad: la transmisión intergeneracional de la pobreza y la relación de esta con el nivel de formación académica.

El instituto realiza anualmente, al igual que el resto de los países de la Unión Europea, la Encuesta de Condiciones de Vida. Por reglamento europeo cada año se incluye un módulo dirigido a estudiar aspectos específicos de las mismas, en 2012 las condiciones de vida en su adolescencia de aquellas personas con edades comprendidas en la actualidad entre 25 y 59 años; esta información permite establecer la relación entre la situación socioeconómica de estos hogares en el pasado con la de los hogares a los que pertenecían los adultos para ese entonces.

Los resultados sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza hablan por sí solos y son de significativo interés para nuestra realidad, dados los millones de personas que viven asistidas por planes sociales.

La dificultad para llegar a fin de mes del hogar cuando el adulto era adolescente influye en su dificultad para llegar a fin de mes en la actualidad. De aquellos adultos que vivían en su adolescencia en hogares con dificultades el 49% sigue llegando a fin de mes con dificultad. Por otra parte, el 29% de las personas que cuando eran adolescentes habitaban en esta clase de hogares se encuentra en la actualidad, en medio de la crisis que enfrenta a España, en riesgo de pobreza. El círculo vicioso de la pobreza se ha completado.

¿Qué motivos lo sustentan? Como es de esperarse, la dificultad para llegar a fin de mes del hogar, cuando el actual adulto era adolescente, influye en su nivel de formación académica; un contundente 62,5% de las personas que vivían en hogares que llegaban a fin de mes con dificultades no había terminado su educación secundaria. Dicho nivel de formación es relevante a la hora de explicar el riesgo de pobreza; el 28,9% de la población que ha alcanzado un nivel educativo equivalente a la educación primaria o inferior se encuentra en riesgo de pobreza, al igual que el 25,8% de aquellos que no han completado su educación secundaria.

Muchas familias viven hoy en nuestro país asistidas por planes sociales. ¿Podemos definir las como familias con dificultades económicas? Definitivamente sí. ¿Qué futuro les espera a los niños y adolescentes que habitan en estos hogares? La evidencia española es una seria advertencia. Si deseamos romper el círculo vicioso de la pobreza es necesario comprender que la educación es el único instrumento a nuestro alcance para lograrlo.

Es claro que la baja inserción laboral formal de los beneficiarios de planes sociales refleja que las herramientas actuales no son suficientes, ni adecuadas, para revertir su dependencia estructural. La falta de incentivos reales para que quienes reciben estos planes completen su educación y se capaciten en oficios con demanda laboral, contribuye a que estos programas, en lugar de constituir un puente hacia el empleo, se conviertan en una solución temporal que se prolonga indefinidamente.

<sup>1</sup> Theodore Schultz, “Investment in Human Capital”, *The American Economic Review*, Vol.51. N.1, Marzo 1961.

<sup>2</sup> Operativo Nacional de Evaluación 2010. Censo de Finalización de la Escuela Secundaria, Ministerio de Educación. <http://es.scribd.com/doc/86692207/ONE2010-6-12>

<sup>3</sup> Encuesta de Condiciones de Vida, Instituto Nacional de Estadística. España, 2012. <http://www.ine.es/prensa/np740.pdf>

<sup>4</sup> Encuesta de Condiciones de Vida, Transmisión Intergeneracional de la Pobreza y el Bienestar, Instituto Nacional de Estadística. España, 2011. <http://www.ine.es/prensa/np743.pdf>

El desafío argentino radica en transformar los planes en verdaderas plataformas de movilidad social ascendente, orientadas a la generación de capital humano, la mejora de las habilidades laborales y la reinserción productiva de sus beneficiarios, respetando su dignidad y promoviendo su autonomía. Sin una estrategia integral que articule la asistencia con la educación y la capacitación, los planes sociales continuarán siendo un paliativo que no ataca las causas profundas de la pobreza ni genera oportunidades genuinas para millones de argentinos que merecen un futuro de libertad y progreso, en lugar de la cronificación de la pobreza.

## 5. Propuesta de reforma: Condicionalidad educativa y laboral

Nuestra propuesta consiste en condicionar la percepción de los planes sociales a la asistencia y finalización de la educación obligatoria, y a la participación en programas de formación técnica y capacitación laboral relevantes para la demanda de cada región del país.

Este modelo de condicionalidad educativa y laboral no busca castigar, sino brindar un incentivo positivo y un acompañamiento para que cada beneficiario pueda completar su escolaridad y adquirir habilidades laborales que le permitan incorporarse de forma sostenida al mercado de trabajo. Para ello, el Estado debe garantizar una oferta suficiente de escuelas de adultos, centros de formación técnica y programas de entrenamiento vinculados a la actividad productiva local, articulando con el sector privado, para identificar los perfiles laborales con mayor salida y asegurar la empleabilidad futura de quienes concluyan la capacitación.

La implementación de esta propuesta transformaría los planes sociales en verdaderas plataformas de movilidad social, respetando la dignidad de cada persona y reconociendo su derecho a la educación y al trabajo digno. En el mediano plazo, esta reforma reduciría la dependencia de los subsidios al favorecer la inserción laboral, al mismo tiempo que elevaría la productividad de la economía mediante la generación de capital humano y habilidades relevantes para el desarrollo productivo del país.

Se trata de un camino que exige visión de largo plazo: la inversión inicial en educación y formación laboral retornará en forma de menor gasto en asistencia y mayor recaudación tributaria, como lo demuestran las experiencias del *GI Bill of Rights*. La condicionalidad de los planes sociales a la educación y capacitación es, por tanto, una herramienta de política social que integra justicia, libertad y eficiencia, permitiendo romper el círculo vicioso de la pobreza y fortaleciendo el tejido social argentino con ciudadanos autónomos y protagonistas de su propio futuro.

## 6. Objeciones posibles y respuestas

Una objeción frecuente a la propuesta de condicionar los planes sociales a la educación y la capacitación laboral es que podría resultar fiscalmente inviable, dado que requeriría una inversión inicial en infraestructura educativa, centros de formación técnica y programas de entrenamiento. Sin embargo, la evidencia de experiencias como el *GI Bill of Rights* demuestra que esta inversión retorna en el mediano plazo a través de una significativa mayor recaudación tributaria, la reducción progresiva del gasto en subsidios y el incremento de la productividad económica general.

Otra crítica habitual es que este tipo de condicionalidad puede percibirse como una forma de coerción estatal que atenta contra la libertad de los beneficiarios. No obstante, la verdadera libertad consiste en tener la capacidad de tomar decisiones con autonomía y contar con las herramientas necesarias para construir un proyecto de vida digno. La dependencia indefinida de un subsidio no fortalece la libertad, sino que perpetúa situaciones de vulnerabilidad y exclusión. Condicionar la ayuda estatal a la finalización de la escolaridad y a la capacitación es, en realidad, un mecanismo de dignificación que busca brindar a cada persona la oportunidad de desarrollarse integralmente y de participar activamente en la sociedad.

Finalmente, algunos sostienen que este esquema podría ser inaplicable en zonas con baja oferta de formación o con mercados laborales deprimidos. Esto exige un diseño de políticas públicas que contemple las diferencias regionales y articule a los gobiernos locales, las organizaciones comunitarias y el sector privado para adecuar la oferta educativa y de capacitación a las realidades locales. La creación de programas de formación en oficios vinculados a las cadenas de valor de cada región puede facilitar esta adecuación y asegurar que la condicionalidad se convierta en una oportunidad real y no en una barrera.

En síntesis, estas objeciones, lejos de invalidar la propuesta, subrayan la necesidad de que sea implementada con inteligencia y coordinación institucional, asegurando que cada paso en esta transformación

de los planes sociales en plataformas de formación y dignificación contribuya a fortalecer la libertad, la equidad y la cohesión social en la Argentina.

## 7. Conclusiones

La transformación de los planes sociales en herramientas de educación, capacitación y trabajo es tanto un imperativo ético como una necesidad económica para la Argentina. Durante décadas, la política social se ha centrado en la transferencia de recursos como mecanismo de contención, pero sin generar condiciones para que los beneficiarios puedan liberarse de la dependencia y alcanzar una vida digna y autónoma. La experiencia de programas como el *GI Bill of Rights* demuestran que una política social enfocada en la generación de capital humano genera retornos fiscales, promueve la movilidad social ascendente y fortalece la cohesión social.

Nadie, en condiciones de trabajar, debería mantener el subsidio de no hacerlo. De lo contrario la Argentina va camino a convertirse en una sociedad de clases donde una elite educada mantiene a una clase permanente de desempleados. Un escenario fiscalmente insostenible y éticamente reprochable.

El verdadero respeto a la libertad y la dignidad humana exige ofrecer a cada ciudadano las herramientas para poder valerse por sí mismo, lo que implica garantizar el acceso a la educación, lo cual generará oportunidades de trabajo. De esta forma, los planes sociales dejan de ser un fin en sí mismos para convertirse en puentes hacia la independencia económica y la integración productiva.

La mejor política social es aquella que logra eliminar la necesidad de tal política. Implementar una reforma que condicione los planes sociales a la finalización de la educación obligatoria y la capacitación laboral permitirá romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza y construir una sociedad donde la libertad y la justicia social dejen de ser discursos abstractos y se transformen en realidades tangibles para millones de argentinos.

Con educación, formación y trabajo, se combate la pobreza, se fortalece el tejido social y se honra la dignidad de cada persona. Este es el camino que Argentina necesita recorrer para superar su crisis de pobreza estructural y avanzar hacia un futuro de progreso y libertad responsable.