

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN POLÍTICA SOCIAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS MANTUVO UNA NATURALEZA DUAL SEGÚN SE DESTINE A LOS HOGARES E INDIVIDUOS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y/O VULNERABILIDAD, O A TRABAJADORES FORMALES. EL PRINCIPAL DESAFÍO HACIA ADELANTE ES LA CONCILIACIÓN ENTRE ESTAS POLÍTICAS.

POLÍTICAS LABORALES Y TRANSFERENCIA DE INGRESOS; ¿ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS?





por ROSALÍA CORTÉS

*Socióloga, UBA. Magister en Economía,
Institute of Social Studies, Holanda.
Investigadora del CONICET, sede
FLACSO Argentina*

Durante la etapa de las reformas económicas y del modelo social en los años noventa, el debate latinoamericano entre impulsores de una estrategia de focalización y quienes abogaron por una política de acceso y cobertura universales tuvo lugar en un contexto de estancamiento económico, endeudamiento externo y fuerte restricción fiscal, factor este último que se utilizó para justificar la necesidad del retiro de la responsabilidad estatal en el campo social. El peso de las condicionalidades impuestas por los organismos acreedores incidió sobre la orientación de la estrategia social en la región.

Desde organismos de Naciones Unidas con sede en la región como CEPAL e ILPES se endosaban las reformas a las políticas sociales y se adhería al “nuevo paradigma” que enfatizaba la necesidad de cambios institucionales y financieros dirigidos a priorizar y limitar la atención de las poblaciones más necesitadas. El llamado a la focalización de programas iba de la mano de la idea de quitarle al Estado la responsabilidad por el bienestar del conjunto de la población.

Las condiciones económicas vigentes en países de América del Sur al finalizar la década del 2000 mejoraron notablemente respecto de la década anterior: entre 2006 y 2012 las economías han crecido 16%, al tiempo que se redujo el peso de la deuda externa.

En este escenario el debate alrededor de la política social adquiere características diferentes: a nivel del discurso y en parte también del comportamiento del gasto público social la noción de responsabilidad estatal parece surgir con fuerza. A partir de este contexto han surgido visiones que podrían calificarse de optimistas respecto de las posibilidades de los gobiernos de emprender un camino capaz de generar las condiciones para construir una estrategia de provisión y acceso universales a los bienes públicos. Sin embargo subsisten políticas sociales que representan una cierta continuidad con las estrategias anteriores.

La intervención social del Estado argentino en la post-crisis: 2002-2011

Los cambios más significativos de la reforma social de los noventa abarcaron la legislación laboral, la privatización del régimen de jubilaciones y la desregulación parcial de las obras sociales, transformaciones que recibieron el apoyo de parte del movimiento sindical. El énfasis en la flexibilización y la contención de los salarios con un congelamiento virtual de la negociación colectiva en un contexto de alto y creciente desempleo deterioraron las condiciones de trabajo y los niveles salariales. En el período, las políticas focalizadas básicamente tuvieron el carácter de “contenedoras de conflicto” generado por la extensión de la protesta social, exacerbada hasta inicios de esta década.

El gobierno de transición surgió en 2002 a raíz de la crisis social que culminara en el 2001, enfrentó altos niveles de desempleo, pobreza e indigencia –el 61,1% de la población era pobre y el 32,8% indigente–. Los planes dirigidos a paliar la pobreza e indigencia ingresaron con fuerza en la agenda pública. El énfasis fue puesto en los programas de emergencia social; se reorganizaron y descentralizaron al territorio programas pre-existentes; el hito central en este período fue la implementación del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados con hijos de hasta 18 años, dirigido a paliar las condiciones de indigencia que prevalecían en hogares donde sus miembros adultos estaban



En un contexto social crítico en que las organizaciones sociales de desocupados habían ganado la escena pública con fuerza, el Plan Jefes se convirtió en una herramienta central para garantizar la gobernabilidad.

desocupados. La cobertura fue amplia y su impacto hizo que cayera la proporción de hogares indigentes. En condiciones de prolongado alto desempleo, que afectaba sobre todo a varones en hogares de bajos ingresos, la implementación de un programa con contraprestación de empleo reveló la existencia de una oferta femenina excedente, aparentemente inactiva pero de hecho desalentada, dispuesta a trabajar a cambio de un salario que estaba por debajo del mínimo estipulado legalmente.

En un contexto social crítico en que las organizaciones sociales de desocupados habían ganado la escena pública con fuerza, el *Jefes* se convirtió en una herramienta central para garantizar la gobernabilidad. Al mismo tiempo la metodología de implementación del programa alentó el fortalecimiento de las organizaciones sociales, que se convertían en bases de sustentación del poder político local. Con respecto a los trabajadores formales, esta misma administración decretó aumentos salariales no remunerativos que beneficiaron exclusivamente a los asalariados registrados del sector privado –en una coyuntura en que la proporción de asalariados no registrados había llegado al 44,2%–.

El gobierno electo en 2003 inicialmente construyó una alianza con un sector del sindicalismo y en consonancia con esta alianza la administración Kirchner le dio otro giro a la orientación de la política social; les otorgó un papel central a las políticas laborales y al seguro social. Se reformó la normativa laboral derogando las leyes de flexibilización, se reinstaló el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, y se extendió la negociación colectiva.

La reforma de la ley laboral, la extensión de la negociación colectiva y la fijación de aumentos al salario mínimo tuvieron un fuerte impacto sobre las condiciones de trabajo y los salarios. Al tiempo que la recuperación económica generaba aumentos en el empleo, aumentaba la permanencia en el mismo: caía la rotación

de la fuerza de trabajo que se había intensificado entre 1999 y 2002, mientras crecían los ingresos promedio de los asalariados.

En el ámbito del Ministerio de Trabajo, paralelamente a las políticas dirigidas a los trabajadores formales, fueron implementados programas activos de empleo dirigidos a los desocupados, a beneficiarios del Plan Jefes y a jóvenes vulnerables. Estos programas tuvieron baja cobertura y una asignación presupuestaria en descenso.

A partir del año 2006, los antiguos beneficiarios del Plan Jefes se fueron incorporando a distintos programas como el Seguro de Capacitación y Empleo. En 2008 se creó el Programa Más y Mejor Trabajo, implementado desde 2009, dirigido a jóvenes entre 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad. El resultado de los programas implementados por el Ministerio de Trabajo en el período 2003-2010 es el siguiente:

- 455.000 trabajadores formados en cursos de alto nivel técnico.
- 43.000 trabajadores certificados de acuerdo a Normas de Competencia.
- 262 Oficios Normalizados Sectorialmente.
- 179 Diseños Curriculares basados en Normas de Competencia Laboral con sus respectivos Materiales Didácticos.
- 529.000 trabajadores que finalizarán sus estudios primarios y secundarios en el marco de estas políticas.
- 296 Instituciones de Formación Profesional fortalecidas e incorporadas a la Red de Formación Continua.
- 44 Instituciones de Formación Profesional certificaron su Calidad de Gestión de acuerdo a Normas IRAM - MTEySS.
- 551 empresas que accedieron al régimen de Crédito Fiscal para la formación y certificación de sus trabajadores.

Para el caso del seguro de desempleo, la legislación establece que pueden aspirar a recibirlo los asalariados que hayan sido despedidos sin justa causa o por fuerza mayor, y que hayan realizado una cantidad mínima de aportes al sistema de seguridad

social en los dos años anteriores al despido. El monto recibido, al que se agregan las asignaciones familiares por hijo, va disminuyendo con el tiempo. Los requisitos de acceso establecen una serie de procedimientos que excluyen de este beneficio a quienes no hayan estado registrados en su empleo anterior, el monto es bajo y las restricciones al ingreso explican la escasa cobertura.

En 2004 el seguro cubría al 1,3% de 1.600.000 desocupados; entre 2007 y 2009 se dio el mayor crecimiento de beneficiarios que pasaron de 90 mil a 140 mil; posteriormente se relajaron algunos de los requisitos del seguro y la cobertura potencial continuó siendo limitada: en 2011 estaban cubiertos por el seguro el 12% de los desocupados, mientras que el número total de los mismos había caído a la mitad.

En 2009 el 27% de los beneficiarios del seguro de desempleo eran mujeres, cuando las mismas eran el 48% de los desocupados. En parte esta brecha de género en la percepción de beneficios de la seguridad social responde a la fuerte segregación de género que prevalece en el mercado de trabajo: el 55% de las mujeres desocupadas en el período provenía del servicio doméstico y el comercio, en empleos no registrados. Las reglas de acceso al seguro de desempleo les impedían obtener el beneficio del seguro.

Otro hito en la nueva política fue la nacionalización del sistema jubilatorio que había sido privatizado en la década anterior. A esta medida se agregó el llamado *Plan de Inclusión Previsional*

que amplió la cobertura jubilatoria a trabajadores en edad de retiro que no hubieran realizado todos los aportes requeridos debido a interrupciones laborales o a su inserción en empleos no registrados. Esta ampliación del sistema hacia 2011 había aumentado la cantidad de beneficiarios en 59%. Estos cambios se vieron reflejados en la distribución del gasto público social de la administración nacional: entre 2005 y 2011 el peso del gasto en seguridad social, destinado a las transferencias de seguros contributivos y no contributivos del sistema de seguridad social, pasó del 53% al 69%.

En el área de políticas hacia la pobreza existieron continuidades y cambios; en primer lugar la dispersión de programas focalizados a cargo de distintos ministerios fue uno de los rasgos que continuaron. En segundo lugar parte de estos programas continuaron con bajo presupuesto y estrictos criterios de focalización. Se fue esbozando una división de la política social entre, por una parte, la regulación del empleo y los salarios, y por la otra, la asistencia a sectores denominados vulnerables que no estaban insertos en el mercado de trabajo; el primer grupo de políticas quedaría más específicamente a cargo del Ministerio de Trabajo y el segundo, del Ministerio de Desarrollo Social. Este enfocará la problemática de la pobreza desde dos ángulos; uno, con una fuerte impronta *maternalista y familialista*, enfatizando la importancia del papel de las familias y las madres beneficiarias de programas como *portadoras* de las políticas. El segundo, en actividades generadoras de ingresos en asociación

La intervención social del Estado mantiene una naturaleza dual, con lógicas distintas según sus destinatarios; por una parte los hogares e individuos en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, y por la otra quienes participan en el mercado de trabajo formal.

con organizaciones sociales territoriales, cimentando o fortaleciendo una relación política en base al apoyo económico de las actividades productivas.

El análisis de la evolución de los programas y la asignación presupuestaria de Desarrollo Social muestra un énfasis creciente en el plano de la asistencia a poblaciones vulnerables, definidas como aquellos que por edad, enfermedad, discapacidad o número de hijos no pueden trabajar.

A mediados de 2004 el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a introducir cambios en el diseño de los programas focalizados recibidos de gobiernos anteriores; los programas estuvieron dirigidos a poblaciones objetivo específicas: ancianos, inválidos, madres de siete o más hijos, hogares pobres con hijos en situación de indigencia, entre otros. A partir del año 2005 los antiguos beneficiarios del plan Jefes quedan en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social mientras que aquellos en condiciones de trabajar ingresan en los programas de capacitación y empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Entre su inicio y el año 2007 si bien se anunciaron 700 mil familias que pasarían al nuevo programa, el mismo incorporó a 454 mil beneficiarias del plan Jefes. En el año 2011 el presupuesto ejecutado de todos los programas de atención a familias vulnerables representaba menos del 1% del gasto del Ministerio de Desarrollo Social.

En las áreas de programas del Ministerio de Desarrollo Social, tres programas concentran el 84,5% del gasto: 1) El mayor esfuerzo presupuestario está dirigido a las **pensiones no contributivas**, con un concepto asistencial, para sostenimiento del ingreso de grupos vulnerables por edad, falta de cobertura, número de hijos, discapacidad o enfermedad. El presupuesto y

la cobertura de este programa aumentaron fuertemente en el período 2005-2011. 2) El programa **Argentina Trabaja**, que vincula al ministerio con el territorio, impulsa proyectos productivos asociativos para fomentar el autoempleo; financia insumos y maquinarias y brinda asistencia técnica a los proyectos a través de equipos gubernamentales locales y de organizaciones sociales, que son las que ejecutan los proyectos. Este rol implica que la organización social en cuestión recibe los subsidios, está a cargo de las compras de insumos y rinde los gastos al ministerio. Las organizaciones sociales opositoras al gobierno sistemáticamente manifiestan contra la arbitrariedad de la adjudicación de los fondos de Argentina Trabaja, que generalmente benefician a organizaciones aliadas de los gobiernos locales o del gobierno nacional. Aquellos emprendedores individuales o grupales que estén insertos en el programa tienen derecho a acogerse al llamado **monotributo social**, que consiste en la posibilidad de hacer aportes al sistema previsional. 3) El programa de **seguridad alimentaria** es una continuación de los programas alimentarios de administraciones previas; desde 2003 transfiere dinero para la compra de alimentos en hogares y escuelas, y tiene componentes de educación nutricional.

Después del traspaso de los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar al Programa Familias, la cobertura de los subsidios a familias en situación de pobreza había mermado en términos reales, lo que tuvo consecuencias políticas. El partido gobernante fue derrotado en la provincia de Buenos Aires, donde se concentra el 39% de la población del país y la mayor proporción de beneficiarios de programas. En esa coyuntura y en un contexto de solidez fiscal se inauguró el programa **Asignación Universal**



por Hijo (AUH) en noviembre de 2009, ampliando las asignaciones familiares que habían estado restringidas a los trabajadores en relación de dependencia en actividad (salvo los del servicio doméstico) del sector privado y del público, cuyos ingresos eran inferiores a un monto estipulado.

Este nuevo programa se amplió hacia los encargados de hijos menores de 18 años monotributistas sociales, no registrados o servicio doméstico, cuyos ingresos sean inferiores al salario mínimo vital y móvil. Transfiere prestaciones monetarias mensualmente a padre, madre o tutor a cargo de menores, y se fijó en un monto equivalente a la mayor asignación por hijo del esquema contributivo. La contraprestación en el caso de los menores de 4 años es el control sanitario; entre cinco y dieciocho, debe acreditarse su asistencia a una escuela pública, y para reforzarlo el cobro mensual es del 80% ya que el 20% restante se percibe al terminar el ciclo anual escolar presentando libreta sanitaria y de asistencia escolar. Si no se presentan estas certificaciones se interrumpen los beneficios. El máximo de hijos que pueden percibir la asignación es de cinco.

El derecho a la asignación se circunscribe a argentinos nativos, naturalizados o residentes legalmente al menos por tres años en el país, y requisito indispensable es tener documento nacional de identidad, tanto los responsables como los niños. Por otra parte el plan es incompatible con otras prestaciones contributivas o no contributivas; es así que los anteriores beneficiarios del Plan Familias fueron traspasados al AUH.

En 2010 el conjunto de programas de transferencias condicionadas –el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, el Familias, el Seguro de Capacitación y Empleo, y la AUH– representaban el 4,9% del presupuesto nacional. Según cálculos recientes, el programa cubre actualmente al 29% de los menores de 18 años y al 11% de los hogares del país.

El escenario social

A partir de 2003 las políticas económicas y laborales incidieron positivamente sobre el nivel de actividad económica, el empleo y los ingresos del trabajo. Entre 2003 y 2011 el producto creció 79,5% mientras el empleo pleno aumentaba fuertemente (43%) y caía la subutilización de la fuerza de trabajo. En 2011 la tasa de empleo alcanzó el nivel más alto desde la posconvertibilidad.

Sin embargo, los patrones de largo plazo de segregación según nivel socioeconómico y género en el mercado de trabajo persistieron; continuando la concentración del trabajo de las mujeres

del segmento de bajos ingresos en el servicio doméstico y el empleo no registrado, y en el trabajo por cuenta propia y el empleo no registrado entre varones del mismo segmento. Las mujeres y varones de hogares de altos ingresos se concentraban en el sector público y en el empleo registrado en el sector privado.

La reorientación de la política laboral extendió la protección de la fuerza de trabajo asalariada; en el período mejoró el acceso a derechos laborales en particular de los asalariados registrados y el servicio doméstico. En 2011 la casi totalidad de los asalariados registrados accedió a vacaciones, aguinaldo, pago por días de enfermedad y obra social, frente a solamente el 15% de los trabajadores no registrados que tuvieron acceso a esos derechos. Un punto a remarcar es que la regulación del servicio doméstico trajo aparejada la ampliación de la cobertura previsional de las trabajadoras.

En términos de ingresos, las brechas entre registrados y no registrados no disminuyeron significativamente. Junto a las desigualdades de ingresos se mantuvieron núcleos de pobreza persistente y para los cuales las políticas focalizadas no fueron suficientes: en 2008, previamente a la implementación de la AUH, el 33% de los hogares del primer quintil de ingresos percibía algún tipo de subsidio, gubernamental o social, cifra que en el 2011 se elevó al 52% de esos hogares.

Continúan en la Argentina los efectos de tendencias demográficas, económicas y de patrones de género que inciden sobre la participación laboral y la estructura del empleo e ingresos. La persistencia de estas tendencias de largo plazo incluye las siguientes áreas:

- Segmentación en el acceso a la educación, logros educativos y calificación según estratos de ingreso.
- Barreras al acceso integral a los servicios de salud.
- Segmentación en el comportamiento laboral según estrato de ingresos y género.
- Bajos niveles de participación de las mujeres comparando con los países del Mercosur.
- Brechas de participación, empleo, condiciones de trabajo e ingresos entre mujeres de hogares de bajos y altos ingresos, y entre varones y mujeres de bajos ingresos.
- Altas tasas de desempleo y empleo no registrado entre jóvenes, sobre todo mujeres,
- Brechas en los ingresos registrados-no registrados.

El principal desafío hacia adelante es la conciliación entre las políticas hacia la población vulnerable, no ligada al mercado de trabajo, y las políticas laborales y sociales dirigidas a la población ocupada formal.

Conclusiones

La intervención social del Estado mantiene una naturaleza dual, con lógicas distintas según sus destinatarios; por una parte los hogares e individuos en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, y por la otra quienes participan en el mercado de trabajo formal. En el primer grupo las políticas dirigidas a sectores socialmente vulnerables incluyen transferencias condicionadas de ingresos, políticas laborales activas focalizadas y un conjunto de programas focalizados en los ministerios sociales (Educación, Salud, Desarrollo Social). Esta dualidad está muy vinculada con el modelo de relaciones gobierno-sindicatos-movimientos sociales; la estrategia social iniciada en 2003 logró el apoyo del movimiento de trabajadores sindicalizados a través de la re-regulación de las relaciones laborales, la extensión y promoción de la negociación colectiva y el fuerte incremento del salario mínimo, resultando en mejoras salariales, extensión de la protección y en general ampliación de las atribuciones de los asalariados formales.

A partir de la crisis de 2001 se extendió el rechazo hacia las políticas de retracción de la responsabilidad estatal frente a la desprotección económica y social, y fue en ese contexto que la iniciativa de la AUH ha logrado un apoyo transversal. En la literatura académica y la vinculada con las instituciones internacionales continúa el debate entre voces partidarias y voces críticas de las transferencias condicionadas. Quizás en este contexto sea también relevante plantear en qué medida el subsidio a la demanda a través de transferencias dinerarias es un instrumento que puede mejorar el acceso a los bienes públicos sociales de los sectores postergados y socialmente vulnerables. Para que esto ocurra la condición necesaria es que la demanda subsidiada encuentre una oferta de servicios públicos adecuada y de calidad, con reglas de acceso abierto, que garantice la entrada y permanencia a un sistema educativo de calidad, así como a un sistema de salud satisfactorio.

La falta de información sobre los beneficiarios y sus características en el programa AUH no permite hasta ahora llegar a un diagnóstico acerca de los impactos y transformaciones en los hogares a partir de la recepción de transferencia. De todas maneras, algunos trabajos sobre los impactos de la asignación, en base a estimaciones, coinciden en señalar que las transferencias habrían mejorado los ingresos en hogares beneficiarios. Otros estudios han estimado gruesamente el impacto potencial que tendrían las asignaciones sobre la asistencia escolar. Acerca de este impacto no existe consenso en la medida en que la información censal revelaba ya en 2010 que la asistencia a la escolaridad primaria era universal; en cambio no queda claro si la recepción de los beneficios por parte de alumnos de entre 14 y 18 años que abandonaron la escuela en una etapa anterior, les permite reintegrarse a la institución escolar.

Las políticas dirigidas al mercado de trabajo han tenido impactos sustanciales sobre el nivel de vida del segmento formal de ocupados. El principal desafío hacia adelante es la conciliación entre las políticas hacia la población vulnerable, no ligada al mercado de trabajo, y las políticas laborales y sociales dirigidas a la población ocupada formal. Esta conciliación peligra en circunstancias de fuertes restricciones fiscales; los trabajadores organizados tenderán a presionar a los gobernantes en pro de evitar que los fondos asignados a los sindicatos se vean disminuidos en aras de políticas hacia los sectores vulnerables. La profundización de la dualidad de la intervención social estatal puede generar o intensificar la segmentación en el mercado de trabajo, y la forma de superar esta dualidad es priorizar las áreas de inversión social, que en un mediano y largo plazo permitan la incorporación de las generaciones hasta ahora relegadas.