

■ ARGENTINA

Nuevo contexto, viejas políticas



Los niveles de inflación, pobreza e indigencia son muy superiores a los mostrados por las estadísticas oficiales. Las medidas para combatir la crisis deberían corregir la concentración y desigualdad, partiendo de una agenda de transformación que incluya políticas sociales de corte universal para superar la dinámica excluyente de las últimas décadas y construir ciudadanía basada en los derechos civiles y políticos y sociales. Por otra parte, para avanzar en la sustentabilidad de las políticas sociales, es preciso que, a diferencia de lo que sucede últimamente, se disponga de información pública confiable.

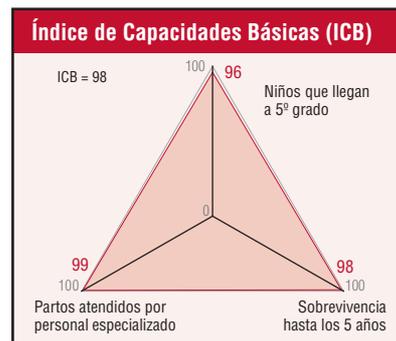
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹

Sin duda, la crisis financiera global repercutirá en breve en el país. En este marco, ¿cuáles son las respuestas alternativas que se están planteando para hacer frente a un inminente aumento de la pobreza? ¿Cuáles son las propuestas en materia de políticas sociales frente a este nuevo escenario? ¿Continúan vigentes las políticas post crisis del año 2001 que han sido sostenidas en un contexto de crecimiento económico? Por otra parte, en materia de políticas centrales a la hora de pensar temas como exclusión, pobreza e indigencia, como las de transferencia de ingresos, ¿qué perspectivas hay de abandonar las respuestas de corte focalizado e incursionar en políticas de corte universal?

Como es sabido, la década de los 1990s significó para América Latina, y particularmente para Argentina, un proceso de transformación en términos económicos, políticos y sociales. En primer lugar Argentina fue el país de la región que implementó de manera más extrema las políticas dictadas por los organismos internacionales de asistencia crediticia, al tiempo que transformó en pocos años el funcionamiento de la economía, del marco regulatorio, la privatización de servicios públicos, la cobertura en materia de seguridad social, las responsabilidades estatales en numerosas áreas y servicios y la propia concepción de una política social ajena a un enfoque de derechos humanos.

En forma paralela, y contraria a los designios de los mentores de dichas políticas, el desempleo, la pobreza, la indigencia y la inequidad fueron creciendo aceleradamente, para desembocar a fines del 2001 en una severa crisis institucional y económica que llevó a la caída del gobierno, al abandono, tras diez años de implementación, del régimen de convertibilidad de la moneda y a un abrupto incremento de los niveles de pobreza e indigencia en el país que llegaron, respectivamente, al 57,2% y al 27,5% de la población en octubre de 2002².

Si bien a partir del año 2003 se hicieron evidentes los signos de recuperación económica, en el primer semestre del año 2008, la población por debajo de la línea de la pobreza alcanzaba todavía el 17,8%³ en tanto por debajo de la línea de la indigencia llegaba al

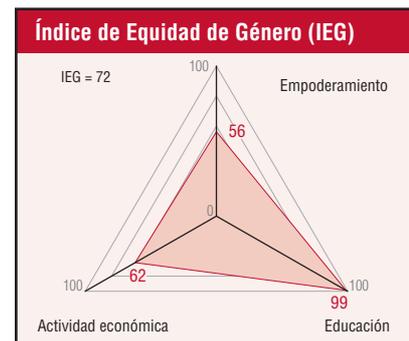


5,1%. Si bien la producción y difusión de información oficial es hoy día deficiente, informes privados e independientes estiman que esta situación superó el 30% –unas 12 millones de personas– en 2008⁴. Respecto a la indigencia, mediciones extraoficiales la ubican en más de un 10%, –o sea, 4 millones de argentinos.

Ahora bien, más allá de los datos en sí mismos, esto resulta alarmante en un contexto de crecimiento económico que se anuncia se tornará recesivo. Así, más allá de cuánto demore la crisis internacional en llegar, la situación reviste singular gravedad. En este marco se dan situaciones límite, que en algunos casos son de vulnerabilidad social, para las cuales el mayor riesgo lo representa la inflación que, según estimaciones privadas, es 4 veces superior a la oficial. Por lo tanto, un aumento de la canasta básica superior a los ingresos reduciría la ya corta distancia de estos hogares respecto de la línea de pobreza.

Desempleo

En cuanto al mercado laboral, entre el 2003 y el 2007 el desempleo descendió en más de un tercio. En el cuarto trimestre de 2008 la tasa de desempleo se encontraba en 7,3%. Pocas personas cobran el seguro de desempleo, desalentadas –entre otras razones– porque el beneficio apenas representa el 20% del actual sueldo promedio. Aunque no hay datos oficiales actualizados, se estima que sobre 1.200.000 de desocupados que informa el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) están cobrando el subsidio solamente 125.000 despedidos⁵. Y por su parte, también se contrajo de manera significativa



la subocupación a un 9,1%. En todos los casos que se habla de aumentos en la ocupación, no significa que los mismos refieran a la inserción a través de empleos registrados formales. Por otra parte, las inequidades de género en el mercado de trabajo continúan sin variaciones y no se han implementado acciones positivas tendientes a revertir las situaciones discriminatorias. En efecto, persiste un alto nivel de informalidad.

Si bien el empleo no registrado cayó –de 47% en el primer trimestre 2003 a 37,8% en el último trimestre 2008–, el porcentaje de trabajadores informales sigue siendo extremadamente alto. El efecto concreto es que las regulaciones laborales y las políticas públicas que impulsan el salario indirecto (como el aumento en las asignaciones familiares, las regulaciones sobre obras sociales, el esquema jubilatorio, etc.) excluyen a cuatro de cada diez asalariados.

El acceso a la información

A todo esto se suman los serios problemas de producción y acceso a la información pública del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)⁶ que ha deparado, entre otras graves consecuencias, la ausencia de estadísticas confiables en temas tan sensibles como empleo, pobreza e inflación.

Sin ir más lejos, han proliferado las mediciones alternativas que revelan, entre otras cosas, que los niveles de inflación, pobreza e indigencia son muy

1 Elaborado por Pilar Arcidiano y Laura Royo, directora e integrante del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2 Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos EPH y regiones estadísticas, desde mayo 2001 en adelante. Disponible en: <www.indec.gov.ar/>.

3 INDEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

4 "Estiman que la pobreza es casi el doble de la admitida por el Gobierno". *La Nación*, 3 de Febrero de 2008.

5 "Seguro de desempleo: lo piden pocos y está desactualizado". *Clarín*, 9 de Marzo de 2009. Disponible en: <www.clarin.com/diario/2009/03/09/elpais/p-01873175.htm>.

6 Ahora bien, los problemas relacionados con la información no sólo se concentran en el INDEC. Es importante recordar aquí el problema que enfrentó el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), cuya página web se vio suspendida por un tiempo prolongado y cuyo actual relanzamiento no cuenta con la información completa. Así también falta de información para analizar las políticas sociales debido a la falta de publicidad y actualización en las páginas web oficiales.

superiores a aquellos sostenidos por las estadísticas oficiales. Este panorama dificulta el análisis de la realidad social y la tarea de diseñar políticas acordes.

¿Cuáles son las respuestas?

En líneas generales podría afirmarse que las políticas sociales argentinas se consolidan, ya desde la salida de la crisis de 2002, a través de dos grandes líneas: por un lado, las dirigidas a los trabajadores asalariados formales y, por otro, las destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral formal, concretamente mediante programas sociales de transferencias de ingresos.

La primera línea, la política de recomposición salarial y de adopción de medidas destinadas a trabajadores asalariados formales incluyó también la revisión del régimen previsional y de asignaciones familiares, conjuntamente con estímulos para el registro del empleo, entre otras medidas adoptadas. En este marco pareciera haber una creciente confianza en el mercado como eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales, a lo cual se integra un dispositivo de políticas para el "mientras tanto".

La segunda línea ha consistido en programas de transferencias de ingresos para sectores con diverso tipo de "vulnerabilidad". Dentro de este grupo de políticas cabe destacar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que es el emergente del escenario de crisis económica y alto nivel de conflictividad social que signó los últimos años de la convertibilidad en la Argentina. Constituye, básicamente, un programa centrado en el pago de una ayuda monetaria (unos USD 40 por titular) con el fin retórico de "garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social" a partir de asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud, incorporar a los receptores a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral e incorporar a los receptores a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de "contraprestación"⁷.

Sin duda, uno de sus principales logros ha sido su alcance cuantitativo en el breve lapso. Entre los principales destinatarios de las políticas de transferencias de ingresos se encuentra el PJJHD, que comenzó en junio de 2003 y alcanzó a 1.992.497 personas y en noviembre del 2007 contaba con 795.274 receptores⁸. Luego, como se verá más adelante, se

registró una merma a raíz de la opción del traspaso a otros programas sociales como el Programa Familias por la Inclusión Social (PF), otros consiguieron empleo u otros casos en los que sus hijos superaron los 19 años.

Luego, ya en contextos de crecimiento económico, para los receptores del PJJHD considerados "empleables" o en vías de serlo en marzo de 2006 se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo sin que su implementación haya avanzado sustancialmente (para marzo del 2007 solamente habían ingresado 32.000 receptores a este programa).

Para los "inempleables" (en particular mujeres con cargas reproductivas) se creó el PF en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Según los datos oficiales, para agosto de 2007 el programa contaba con 504.784 familias destinatarias que reciben una prestación variable según la cantidad de hijos/as o menores de 19 años a cargo o discapacitados de cualquier edad. El monto básico es ARS 155 (USD 42) y la cifra puede llegar a ARS 305 (USD 82) con 6 menores a cargo (ya que luego pueden pasar a recibir la pensión para madres de siete o más hijos) que reciben ARS 390 (USD 105).

En líneas generales estos programas no respetan adecuadamente estándares en materia de derechos humanos. Puntualmente, presentan ciertas debilidades en términos de "contenido mínimo" de estándares aceptables de los derechos sociales y en particular sobre los principios de igualdad, no discriminación, universalidad y acceso a la justicia. Por lo tanto, más allá del discurso en términos de "derechos", su diseño e implementación continúan pensándose bajo la lógica de beneficios.

Sin embargo, no obstante su magnitud, la disminución del porcentaje de pobreza e indigencia entre los años 2002 y 2007 difícilmente pueda ser atribuida a los programas implementados, cuyo aporte se puede evaluar más como un "alivio" que como una estrategia de "superación" de la pobreza. Pero sobre todo, la sombra que proyecta la crisis internacional hace que aspectos de persistencia e inamovilidad resulten alarmantes. Si bien el número de receptores del PJJHD ha disminuido por diversas razones desde la crisis del 2001-2002, aún el alcance resulta significativo para un país que ha experimentado crecimiento económico. Cabe también recordar que el acceso a ambos programas se encuentra cerrado, por lo que la única vía de ingreso es la judicial y para muchos sectores la universalidad de la cobertura, en el marco de los criterios seleccionados, es solo una ilusión.

Políticas sociales universales, una necesidad urgente

El incremento del empleo y los ingresos se está produciendo básicamente en el mercado formal. El Estado generó y sostuvo las condiciones macroeconómicas que permitieron el proceso de reactivación económica y lo acompañó con algunas políticas y acciones destinadas a mejorar los ingresos de los sectores formales (asignaciones familiares, salario mínimo, etc.) con lo cual reforzó esta tendencia. En líneas generales, las luces en este proceso han estado puestas principalmente en los trabajadores asalariados formales, quienes han mejorado sus condiciones en relación con las políticas aplicadas durante los años 1990.

La persistencia de un elevado nivel de empleo no registrado y de un alto nivel de pobreza e indigencia disminuye el impacto de medidas orientadas al trabajador asalariado formal y aumenta las disparidades entre los dos sectores.

Sin ir más lejos, aquellos trabajadores que se encuentran dentro del mercado de trabajo reciben una asignación familiar (AAFF) por hijo/a pero no así aquellos sectores pertenecientes a la economía informal, cuentapropistas, desempleados no receptores del seguro de desempleo (por ejemplo quienes reciben planes sociales), trabajadoras del servicio doméstico, migrantes, personas privadas de libertad o institucionalizadas por encontrarse afectadas en su salud mental. Si bien cabe aclarar que el objetivo de las asignaciones no fue cubrir directamente a los niños/as sino el crecimiento y expansión familiar del trabajador asalariado formal, no hay razón por la cual un/a niño/a cuyo padre o madre se encuentran por fuera del mercado formal de trabajo, como cuentapropistas o como receptor de un programa social, no pueda ser alcanzado por la política pública.

El censo de población de 2001 mostró que el 70% de los niños estaba excluido. Esta discriminación, por otra parte, se traslada a los programas sociales de transferencias de ingresos como el PF: ahí el hijo de una madre receptora recibe ARS 45 (USD 12), en tanto aquel cuyos padres tienen un trabajo formal puede llegar a percibir hasta ARS 100 (USD 27) por AAFF.

El nuevo escenario

Es posible que la crisis internacional reabra un espacio para redescubrir la pobreza y abrir una ventana de oportunidad para la discusión de la universalidad. Sin embargo, como signo alentador, se han presentado numerosos proyectos legislativos que han sido sólo discutidos a nivel de comisión. Aún así, la Provincia de Buenos Aires, la más significativa del país en términos de influencia política y población, está implementando gradualmente una política de beneficio universal. Si bien las políticas universales propuestas no habrán de solucionar la problemática de pobreza y exclusión, al menos pueden poner en marcha un dispositivo de política social acorde con el contexto socio-económico y los cambios en el mercado de trabajo. Se impone, entonces, tomar en cuenta las transformaciones acaecidas y omitir la continuación de políticas acordes a otros contextos, como el de pleno empleo.

La conclusión es obvia: en el marco de la recuperación de la actividad económica, las condiciones de funcionamiento de la economía local (elevada concentración y extrema desigualdad) no se han modificado en lo sustancial. Una agenda de transformación debería incluir, entre otras cosas, políticas sociales de corte universal, lo que en rigor implica reinstalar la discusión sobre universalidad y asumir que la política social sigue siendo cardinal para la construcción de ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales. Al mismo tiempo, las políticas de corte universal configuran una vía para superar efectivamente la dinámica excluyente de las últimas décadas. Para esto, es fundamental contar con información pública confiable, de calidad y en cantidad suficiente que permita avanzar en la sustentabilidad de las políticas sociales. ■

7 Decreto 565/02.

8 Según información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a diciembre de 2008 el total de los receptores de programas de empleo alcanzaba a 970.000 beneficiarios. De todos modos, al consagrar una prestación indiferenciada por cada jefe/a de hogar desocupado/a, el PJJHD no realizó distinción alguna según la composición del grupo familiar. De esta manera, cuanto mayor la cantidad de integrantes del hogar, menor la incidencia de la prestación en términos del logro de los objetivos planteados. Por otra parte, no existen mecanismos administrativos y/o judiciales de reclamo previstos en la normativa del plan. Pese a numerosas acciones de amparo por parte de personas que reúnen los requisitos establecidos en la reglamentación, quienes reclamaron su incorporación al PJJHD y cuestionaron el cierre de la inscripción, más allá de las sentencias favorables, el proceso de judicialización no tuvo mayor impacto, ni en lo que respecta a la revisión de la política pública, ni en el campo del diálogo e interacción entre los diferentes actores. Al respecto, ver Arcidiacono, Pilar y Royo, Laura: "Lejos de un enfoque de derechos", en *Informe Social-Watch 2008*.