

VI. Tensiones en un marco de crecimiento económico

La política social pendiente*

1. INTRODUCCIÓN

Atenuar las secuelas de la desigualdad fue, históricamente, una de las funciones clásicas de la política social. En el caso argentino (y en América latina en general), esta tradición se reflejó principalmente en el impulso de acuerdos institucionales, que ligaron los derechos sociales a la condición de trabajador asalariado formal. La intervención estatal estuvo estructurada bajo la lógica de seguros sociales (salud, previsión social, accidentes de trabajo) y estableció la educación y la salud como políticas universales. De esta forma, hacia mediados del siglo pasado, el trabajador asalariado formal se convirtió en el sujeto central de la política social, y con él se instaló una noción del bienestar vinculada a la inserción ocupacional, que excluía a importantes grupos de la población, como los trabajadores rurales, los trabajadores del sector informal, las trabajadoras del servicio doméstico, los migrantes y las mujeres que desempeñaban trabajo reproductivo en el ámbito del hogar.

Posteriormente, durante la década de 1990, los procesos de reforma y ajuste estructural aplicados en la región provocaron altos costos en términos de crecimiento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad social, a la vez que posibilitaron un proceso de acumulación de riqueza del que se vio excluido un amplio sector de la sociedad. Se trató de un esquema de intervención social recomendado ampliamente por los organismos internacionales de asistencia crediticia (Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y aplicado prolijamente por las coaliciones gobernantes, que promovió una división entre dos grandes grupos po-

* Este capítulo fue elaborado por Laura Pautassi (investigadora CONICET-UBA), Pilar Arcidiácono (Directora del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales - DESC) Laura Royo, Mora Straschnoy y Verónica Carmona Barrenechea (integrantes del Programa DESC).

blacionales: los trabajadores asalariados formales y aquellos que iban quedando fuera del mercado laboral. Para cada uno de estos grupos se elaboraron respuestas políticas diferentes.

La aplicación de programas focalizados y de transferencia de ingresos, así como la modificación de las políticas históricas de corte más universal, como las relacionadas con los sectores de la salud y la educación, instalaron un modelo que se sostiene actualmente aun en un contexto de crecimiento económico sostenido.

En este capítulo analizaremos lo acontecido en materia de políticas sociales en Argentina durante la gestión del ex presidente Néstor Kirchner, con especial énfasis en el año 2007, entendiendo principalmente que la intervención en políticas sociales reflejó las dos grandes líneas antedichas. Por un lado, aquéllas dirigidas a los trabajadores asalariados formales; por otro, las políticas destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral formal, mediante los programas sociales de transferencias de ingresos. Nos detendremos en los conflictos y tensiones que han provocado las dinámicas adoptadas y sus consecuencias en materia de derechos humanos; al mismo tiempo dejaremos enunciados ciertos dilemas actuales y algunos de los desafíos pendientes para el futuro.¹

2. PRODUCCIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: LA PRIMERA TENSION

Como se desarrolla en profundidad en el capítulo X, el año 2007 estuvo atravesado por la discusión en torno a la producción de información en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). La irrupción del poder político en este campo, entre otras graves consecuencias, ha ocasionado la ausencia de estadísticas confiables en temas tan sensibles como empleo, pobreza e inflación. La manipulación de estadísticas oficiales bajo criterios arbitrarios fue un hecho reiteradamente denunciado que, además de imposibilitar el avance en las investigaciones socioeconómicas, ha teñido de incertidumbre a todo el sistema estadístico nacional.

Entre otras situaciones problemáticas, uno de los puntos centrales fue el conjunto de cambios introducidos en la elaboración de índices tales como

¹ Sin lugar a dudas, las políticas sociales comprenden un conjunto mucho mayor de intervenciones, y en estos años hubo novedades importantes en materia de salud y educación entre otras áreas, que –merced a la extensión de este capítulo– no podrán ser abordadas aquí.

el Índice de Precios al Consumidor. Como consecuencia, las mediciones de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria fueron cuestionadas por economistas, analistas, trabajadores y técnicos del organismo estadístico, quienes argumentaron que luego de la intervención del gobierno, en enero de 2007, el Índice de Precios al Consumidor fue “retocado” para que arrojara un alza menor, de modo que el costo de ambas canastas resultara inferior al real, lo que a su vez implicó una subestimación de los índices de pobreza e indigencia.²

Esta situación se complementa con los cambios metodológicos introducidos en una de las principales fuentes de información, como lo es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH),³ a partir de los cuales resulta imposible realizar comparaciones y series históricas. Al mismo tiempo, las modificaciones en la forma de relevar y calcular la evolución del nivel de precios y la falta de un indicador oficial confiable de la transformación de los precios minoristas dificulta el análisis del poder adquisitivo actual de los salarios y de su variación. A pesar de estas limitaciones, la EPH es la única fuente que permite incorporar la variable ingreso⁴ en la construcción de los indicadores, con datos comparables en un período prolongado de tiempo y con algún grado de desagregación a nivel geográfico.⁵

2 La Canasta Básica Alimentaria, calculada por “adulto equivalente” a octubre de 2007 en el Gran Buenos Aires, se encuentra fijada en 144,79 pesos y el costo de la Canasta Básica Total –que incluye a la de alimentos, pero incorpora también el costo de otros bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia de un “adulto equivalente” –, se fijó en 311,29 pesos.

3 Esta encuesta es responsabilidad del INDEC y releva información sobre características sociodemográficas de la población –vivienda y condiciones sanitarias, composición de los hogares, nivel educativo– y de la inserción laboral de la fuerza de trabajo –condición de actividad, categoría ocupacional, rama de actividad, ocupación, ingresos, cobertura de seguridad social, entre otras. Su muestra tiene representatividad para los 31 principales aglomerados urbanos, entre los cuales se incluyen capitales provinciales y las principales ciudades. La población que habita en estos ámbitos representa aproximadamente el 70% del total del país.

4 Actualmente no es posible incorporar el consumo en la medición de las condiciones de vida en Argentina. La encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares se realizó en 1996 y posteriormente en el año 2004/2005, INDEC, 2007. “Encuesta Nacional de Gasto de Hogares 2004/2005”. Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/engh_12_06.pdf>

5 En cambio, los censos en la Argentina no relevan información sobre ingresos, por lo que la situación de pobreza sólo puede definirse a través

Pensar las políticas sociales actuales sin tener en cuenta esta consideración es una tarea dificultosa. Por un lado, estos déficits implican un incumplimiento de la obligación estatal de producir información seria, objetiva y confiable.⁶ Pero por otro, surge la necesidad de contar con información fidedigna para analizar los diferentes aspectos relacionados con el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas asociadas con temas de mercado laboral, salarios, pobreza, indigencia, aspectos que resultan centrales a lo largo de este capítulo.⁷ Por esta razón, hemos optado por incluir diversas fuentes de información y estudios secundarios, a los efectos de contrarrestar los límites anteriormente señalados.

3. CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN PRIMER ALIVIO

Tras la severa crisis que atravesó la Argentina a partir de mediados de 1998 –que tuvo su pico a fines de 2001 y durante 2002–, el crecimiento sostenido de la economía a partir de 2003 ha impactado sobre el mercado laboral y sobre el comportamiento de los indicadores socioeconómicos. Sin duda, como

del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que mide la pobreza estructural pero no contempla las variaciones de los niveles de consumo de la población, que en el caso específico de la Argentina han tenido oscilaciones muy importantes, Claudia Giacometti, “Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina”, en *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 72, Santiago de Chile, CEPAL, 2005.

6 Entre otras cuestiones, la producción de Información es un presupuesto para la vigilancia de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales –órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– ha impuesto a los Estados el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias, al mismo tiempo que determinó la obligación de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos. Las obligaciones de vigilancia, reunión de información, y preparación de un plan de acción para la implementación progresiva, son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los derechos consagrados en el pacto. (Observación General del Comité DESC Nro. 1, puntos 3 y 4.)

7 Como se desarrolla en profundidad en el capítulo X, es importante recordar aquí el problema que enfrentó el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) ya que se vio suspendida su página web por un tiempo prolongado y el actual relanzamiento no cuenta con la información completa.

se señalará a continuación, se trata de cambios favorables pero que todavía presentan un panorama de luces y sombras.

En lo que respecta al mercado laboral, entre 2003 y 2007 el desempleo descendió en más de un tercio. En el primer trimestre de 2007 la tasa de desempleo se encontraba en el 9,8%; mientras que en el primer trimestre de 2003 era del 20,4%. También se contrajo de manera significativa la subocupación: mientras que en el primer trimestre de 2003 era de 17,7%, en el primer trimestre de 2007 fue de 9,3%.⁸

Durante los últimos cuatro años, la población con problemas de empleo (desempleados más subocupados) cayó del 38,1 al 19,1% de la población activa.⁹ Es decir, casi el 60% de las personas que en el 2003 tenían problemas serios de empleo hoy se encuentra en una mejor situación. Cabe destacar que, en todos los casos que se habla de aumentos en la ocupación, no significa que éstos se refieran a la inserción a través de empleos registrados formales y que se le apliquen los consiguientes descuentos del sistema de seguridad social.

En efecto, merece destacarse como un dato muy preocupante en el panorama del mercado laboral el alto nivel de informalidad que persiste en la actualidad.¹⁰ Si bien el empleo no registrado cayó del 47% en el primer trimestre 2003 al 40,6% en el mismo período de 2007, el porcentaje de trabajadores informales sigue siendo extremadamente alto.¹¹ 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 asalaria-

8 INDEC, EPH, Primer trimestre de 2007, "Total de aglomerados urbanos y evolución de la tasa de desocupación por aglomerado, 2001 en adelante". Información estadística, estudios y publicaciones, MTEySS, Evolución de la situación ocupacional. Disponible en <<http://www.trabajo.gov.ar>>.

9 *Ibid.*

10 Según un informe desarrollado conjuntamente entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Banco Mundial y el INDEC este año se considera a la economía informal como el conjunto de trabajadores y unidades productivas que desarrollan sus actividades al margen de las normas que las regulan, determinando que los trabajadores queden por fuera del sistema de protección legal. MTEySS, Banco Mundial, INDEC "La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del módulo de informalidad de la EPH", Buenos Aires, 2007.

11 MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC). Disponible en <www.trabajo.gov.ar/estadisticas>.

dos. Dentro de este número se incluye a los receptores de programas de transferencia de ingresos, lo que aumenta el nivel de registro aunque no implica la creación de nuevos puestos de trabajo.

Por otra parte, es importante destacar que las disparidades de género en el mercado de trabajo continúan sin variaciones y tampoco se han implementado acciones positivas tendientes a revertir las situaciones discriminatorias. En el primer trimestre del 2007, y siempre bajo los recaudos señalados en términos de confiabilidad de las estadísticas oficiales, la tasa de actividad para varones alcanzó el 55,4%, siendo la tasa de empleo del 51,1%, mientras que la tasa de desocupación masculina fue, en el mismo período, del 7,8%. En materia de empleo de mujeres, durante el mismo período la tasa de actividad femenina alcanzó el 37,9%, con una tasa de empleo del 33,2% y una tasa de desempleo superior a la masculina, ubicada en el 12,5%.¹²

No cabe duda de que en un marco de crecimiento económico sostenido en torno al 9% interanual durante los últimos cinco años, los indicadores de pobreza e indigencia han mejorado sustancialmente. Sin embargo, sus niveles actuales siguen siendo muy elevados. Aun cuando la pobreza en los hogares ha descendido después de la crisis, los datos actuales resultan, en el mejor de los casos, iguales o apenas inferiores a los registros de la década de 1990, lo que implica que ocho millones doscientas mil personas¹³ reciben un ingreso que no les permite acceder a una Canasta Básica Alimentaria.

En el primer semestre de 2007 la población por debajo de la línea de la pobreza todavía alcanzaba el 23,4%, mientras que la población por debajo de la línea de la indigencia llegaba al 8,2%. Cabe destacar que la intensidad de la pobreza y de la indigencia no es uniforme en todo el país, ya que se presentan importantes disparidades geográficas en cada uno de los aglomerados que capta la encuesta –se estima que la brecha entre la región más pobre y la menos pobre es cercana a los treinta puntos–, así como también en términos de género y edad.¹⁴

12 INDEC, EPH, Primer trimestre de 2007, "Total de aglomerados urbanos y evolución de la tasa de desocupación por aglomerado, 2001 en adelante", *op. cit.*

13 INDEC, EPH, Primer semestre de 2007, Estimación de la incidencia de Indigencia

14 Las modificaciones metodológicas aplicadas a la EPH implicaron un cambio en la forma de medir los ingresos. Por ejemplo, antes del año 2003, la EPH se aplicaba en mayo y en octubre con lo cual no se podía captar el sueldo anual complementario (aguinaldo) y desde el 2003 sí se registra. Asimismo en la actualidad se consideran como ingresos los provenientes de tickets o vales de comida, mientras que antes no se lo hacía. Esta

Según un informe del mes de julio de 2007 elaborado por SEL Consultores,¹⁵ no debe perderse de vista que una parte importante de la población que emergió de la pobreza tras la crisis continúa en situación de vulnerabilidad. Si la definición de hogares pobres alcanza a aquellos en los que el ingreso es hasta 0,5 veces mayor que la línea de la pobreza, entonces seis millones de personas –equivalentes al 17% de la población urbana– siguen siendo vulnerables aunque estén por encima de ese umbral. Esta cifra es casi la misma que la de los pobres no indigentes (18,2% de la población).¹⁶ En este escenario, el mayor riesgo lo representa la inflación. Un aumento de la canasta básica superior a los ingresos reduciría la ya corta distancia de estos hogares respecto de la línea de pobreza, razón por la cual se sostiene que preservar los progresos alcanzados en la situación social también pasa por la estabilización de los precios de la canasta básica.

En materia de redistribución del ingreso, si bien la participación del trabajo es creciente, continúa por debajo de la que obtenía en 2001 y persisten los problemas estructurales previos a la caída de la convertibilidad. Si consideramos la redistribución funcional de los ingresos –que enfoca el análisis en el ingreso generado por los distintos factores de la producción, es decir, fuerza de trabajo por un lado y capital por el otro–, desde el año 2003 en adelante, el importante aumento del PBI, de los salarios y de los niveles de ocupación, no se ha traducido en una mayor participación de los asalariados en el ingreso. De hecho, ésta ha disminuido, y en el año 2007 es el 11% inferior al 2001, tal como señala Eduardo Basualdo en el capítulo VII de este mismo Informe.¹⁷

transformación en los parámetros del análisis contribuye sin duda a que se registre un aumento de ingresos y, por ende, disminuya la brecha de éstos, en particular de los asalariados registrados.

15 SEL Consultores, “Informe Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina”, informe de julio de 2007.

16 La fragilidad de este grupo social radica en el hecho de que sus ingresos se encuentran a corta distancia de la línea de pobreza (sólo 0,23 veces por encima de ésta, es decir superiores en apenas \$40 de la condición de pobreza). Por tanto, en la Argentina existen más de tres millones doscientas mil personas que son denominadas “no pobres vulnerables” y que en caso de existir mínimas transformaciones en los precios y en los ingresos pueden caer bajo la línea de la pobreza. En consecuencia, la idea de “no vulnerable” en contextos de variación de precios e inflacionaria, como el actual, da cuenta de que esta denominación es claramente un eufemismo.

17 Basualdo señala que esta situación se agrava aún más debido a la crisis de sindicalización que atraviesa la Argentina. Mientras que en 1954, el 50% de los trabajadores estaba agremiado, medio siglo después sólo el 37,2% de los

Respecto de la *distribución personal del ingreso*, que analiza cómo se distribuye el ingreso por estratos sin reparar si se trata de asalariados o no asalariados, un informe de la CTA¹⁸ sobre crecimiento y distribución durante el período 2003-2007 señala que de cada 100 pesos que se generaron por el proceso de desarrollo económico, el 30% más rico se apropió de 62,5, mientras que los 37,5 restantes se repartieron entre el 70% de la población. Está claro que estos niveles de apropiación resultan insuficientes para modificar la pauta distributiva de la sociedad, en especial cuando se considera que el 40% más pobre captó apenas 12,8 pesos y el 30% de los sectores medios percibió los 24,7 restantes.

En síntesis, el crecimiento de la economía y la creación de empleo resultan fundamentales para entender la mejora de los indicadores socioeconómicos en la Argentina. Sin embargo, esta situación no ha modificado sustancialmente las condiciones de desigualdad en la distribución del ingreso, y las mayores fragilidades se encuentran en la alta sensibilidad de los hogares pobres frente a cambios en los precios de las canastas básicas: pequeños cambios en los precios podrían implicar la caída de numerosos hogares a la pobreza o la indigencia. A su vez, las disparidades regionales se han profundizado aún más: en las provincias del Noreste la indigencia alcanza al 12% de los hogares y la pobreza al 30%.¹⁹ Luego de varios trimestres de crecimiento económico sostenido en altos niveles, esta situación aún persiste.

trabajadores privados registrados está agremiado, y apenas el 12,4% de las empresas tiene por lo menos un delegado. Si a este dato se le suman las estimaciones de gremialización para los empleados públicos, entonces los niveles de sindicalización caen al 20% o al 25%. Por su parte, las mediciones más actuales se realizan sobre la base de trabajadores registrados, dejando fuera a un universo de trabajadores informales que inevitablemente están al margen de los derechos gremiales.

18 Observatorio del Derecho Social. Estudios sobre negociación colectiva, "Conflictividad laboral y negociación colectiva. Informe de coyuntura segundo trimestre 2007", Central de Trabajadores de Argentina (CTA), 2007. Disponible en

<http://www.cta.org.ar/base/article.php?id_article=8184>.

19 Datos correspondientes al Primer semestre de 2007, EPH. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tot_1sem07.pdf>.

4. POLÍTICAS LABORALES Y PROGRAMAS FOCALIZADOS. UNA DUPLA PRESENTE

Tal como fue señalado, la estrategia de la gestión de gobierno del ex presidente Néstor Kirchner en materia de transferencias de ingresos se concentró en dos líneas bien demarcadas. La primera de ellas estuvo basada en la política de recomposición salarial y de adopción de medidas destinadas a trabajadores asalariados formales, que incluyeron también la revisión del régimen previsional y de asignaciones familiares, conjuntamente con estímulos para la registración del empleo, la suspensión de los despidos sin causa justa, la derogación de la ley Banelco,²⁰ la modificación de la ley de quiebras,²¹ y la limitación de las facultades del empleador,²² entre otras.

La segunda línea, bajo responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, consistió en la redefinición de los programas de transferencia de ingresos a partir de la implementación del Programa Familias por la Inclusión Social –que capta a grupos de destinatarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados con menores “condiciones de empleabilidad”–, y el lanzamiento del Seguro de Empleo y Capacitación bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Esta separación es coincidente con cierta lógica arraigada durante años anteriores, por la cual las políticas sociales se presentan en áreas específicas con baja o nula interrelación entre cada uno de los sectores y delimitando clara-

20 A través de la sanción de la ley 25.877 denominada de Reordenamiento Laboral en el año 2004, se dejó sin efecto una de las normas que, más allá del escándalo derivado del modo en que fue votada, incluía una serie de reformas absolutamente regresivas desde el punto de vista del interés de los trabajadores.

21 En abril de 2006 se sancionó la ley 26.086 que volvió a reconocer la competencia de los jueces laborales para entender en los reclamos que los trabajadores iniciaran contra empresas concursadas y quebradas que, desde 1995, estaban en manos de la justicia comercial.

22 En abril de 2006 se sancionó la ley 26.088 mediante la cual se le restituyó al trabajador que fuera víctima de una modificación unilateral y perjudicial de sus condiciones de trabajo, la posibilidad de reclamar el mantenimiento de las condiciones pactadas. Si bien nunca estuvo permitido al empleador efectuar cambios unilaterales en las condiciones pactadas con el trabajador cuando aquéllos implicaban un perjuicio moral o material para el empleado, frente a esta situación al asalariado le quedaba una sola respuesta: considerarse despedido. La redacción actual de la ley vuelve a otorgar al trabajador dos opciones: entablar un juicio reclamando la indemnización o hacerlo reclamando la restitución de las condiciones alteradas.

mente lo “productivo/empleable” de lo “asistencial/inempleable”. Por ejemplo, se adoptaron medidas de reforma del sistema previsional de cobertura de trabajadores asalariados formales, al tiempo que se diseñó un programa de transferencia de ingresos a los adultos mayores de 70 años sin cobertura previsional y bajo condiciones de pobreza (Programa Adulto Mayor Más). Sin embargo, no se instaló un debate en torno a la necesidad de revisar la dinámica de cada uno de los subsistemas de políticas sociales, y cuál es el papel que le compete al Estado al respecto.²³

En adelante nos detendremos en el análisis del primer grupo de políticas, es decir, de las medidas adoptadas en materia de recomposición del empleo formal, por considerar que han sido el eje de las políticas sociales de la gestión que culminó en 2007. Por último, haremos un breve comentario respecto de los planes de transferencia de ingresos, en particular, destacando las novedades producidas al respecto.

4.1. LA POLÍTICA PARA TRABAJADORES ASALARIADOS FORMALES: ¿DISTENDIENDO TENSIONES?

4.1.1. Aumentos salariales: bueno pero no suficiente

Desde julio de 2003, cuando el salario mínimo fue aumentado a 250 pesos luego de haber estado congelado en 200 pesos durante diez años, se produjo una mejora significativa en el cumplimiento del objetivo de establecer un piso salarial no inferior al ingreso requerido para cubrir el costo de la Canasta Básica Total. El salario mínimo continuó incrementándose hasta alcanzar casi el quintuplo de su valor original (980 pesos), en diciembre de 2007.

²³ En un reciente informe que analiza el presupuesto 2008 se destacan dos rasgos para el próximo ejercicio: “por un lado, un incremento nominal de las partidas de carácter inercial, que se traduce en un deterioro real de las remuneraciones de los trabajadores y trabajadoras del sector y de los beneficios distribuidos. Por otro lado, la continuidad, sin modificaciones de significación, de los programas existentes”. En este último caso, se subraya que “los programas asistenciales, no muestran cambios respecto a cómo han venido funcionando hasta ahora, y es notable observar que a pesar de la importancia a nivel discursivo que el gobierno le otorga a las finalidades sociales, se percibe un deterioro de los recursos destinados a los principales programas en términos reales”. Alberto Barbeito, Corina Rodríguez Enríquez y Fernando Seppi: “Análisis del Presupuesto Nacional 2008: Otro ejercicio de ficción”, Serie Análisis de Coyuntura N° 16, Buenos Aires, octubre de 2007.

Es decir que, mientras en julio de 2003 el salario mínimo cubría apenas el 30% de la Canasta Básica Total, en la actualidad equivale al 108%.²⁴

El crecimiento promedio de los salarios nominales desde la salida de la convertibilidad fue superior a la inflación, aunque se caracterizó por una evolución dispar entre los distintos segmentos de trabajadores. Mientras que el empleo formal privado triplicó su salario nominal promedio desde la salida de la convertibilidad, el empleo no registrado y el público no llegaron a duplicar los salarios nominales promedio y se encuentran sensiblemente por debajo del promedio general.²⁵

Pese a que los ingresos de los diferentes grupos de trabajadores se recuperaron en términos nominales después de la crisis de 2001, en un contexto caracterizado por una inflación sostenida y creciente, el análisis relevante se centra en el poder de compra de los salarios.²⁶ Los ingresos nominales de los trabajadores crecieron un 78% entre el tercer trimestre de 2003 y el último trimestre de 2006. Esta cifra pasa al 70% si se excluyen los ocupados a través de planes sociales, ya que debido a la caída de su participación en el empleo total, el peso relativo de este grupo de bajos ingresos se reduce en el ingreso total. En el mismo período, los precios de los bienes de consumo se incrementaron en un 30%, de manera que los ingresos crecieron, en términos reales, un 37% (30% si se excluye a los receptores de planes sociales). Este crecimiento, sin embargo, no resultó suficiente para recuperar los niveles de ingresos vigentes en octubre de 2001.²⁷

Por otro lado, según un informe del Observatorio de Derecho Social de la CTA,²⁸ durante el segundo trimestre del año, el Ministerio de Trabajo homo-

24 Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Información Económica, Empleos e Ingresos, Información General, Empleo e Ingresos, Cobertura de la Canasta Básica Total de una familia tipo, datos de noviembre de 2007.

25 Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Información Económica, Empleos e Ingresos, Información General, Empleo e Ingresos, Índice de Salarios, Salario MVM valores al último día de cada mes, datos de noviembre de 2007.

26 Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, (CENDA), "El trabajo en Argentina. Condiciones y Perspectivas", Informe Trimestral N° 13, septiembre de 2007. Disponible en <http://cenda.org.ar/files/CENDA_Informe_Laboral_11.pdf>.

27 *Ibid.*, p. 26.

28 Observatorio del Derecho Social, "Estudios sobre Negociación Colectiva, Conflictividad laboral y negociación colectiva. Informe de coyuntura segundo trimestre 2007", Central de Trabajadores de Argentina (CTA), 2007. Disponible en <http://www.cta.org.ar/base/article.php?id_article=7624>.

logó 229 negociaciones, divididas en 195 acuerdos salariales (85%) y 34 modificaciones de convenios colectivos de trabajo (15%). En los acuerdos con diferentes gremios se definieron incrementos salariales de entre el 14 y el 23%.

En síntesis, cabe destacar el valor de los aumentos salariales como parte de una política por demás necesaria y justa, aunque esto no impide insistir respecto de su insuficiencia. Por otro lado, la evolución dispar de los salarios en un mercado de trabajo fragmentado demuestra la importancia de resolver la problemática de la informalidad laboral. Buena parte de la disparidad se explica porque las regulaciones laborales no llegan al sector informal de la economía.

4.1.2. Asignaciones familiares: *reacomodamiento sin reforma*

Las asignaciones familiares (en adelante AAFF)²⁹ son prestaciones en dinero, de carácter no remunerativo, cuyo pago se encuentra sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones que varían según la prestación de que se trate. Las asignaciones familiares se circunscriben a asalariados formales y funcionan bajo una lógica de seguro social, quedando excluidos de su percepción aquellos sectores pertenecientes a la economía informal, cuentapropistas, autónomos o monotributistas, desempleados no receptores del seguro de desempleo (por ejemplo quienes reciben planes sociales), trabajadoras del servicio doméstico, migrantes, personas privadas de la libertad o institucionalizadas por encontrarse afectadas en su salud mental.

También quedan fuera del sistema aquellos que perciben remuneraciones inferiores a 100 pesos y mayores a 4.000 pesos (el tope se establece en rela-

²⁹ Existen diversos tipos de asignaciones familiares. La asignación prenatal, que se otorga desde el momento de la concepción hasta el nacimiento o interrupción del embarazo y se abona a uno solo de los progenitores; la otorgada por hijo y por hijo discapacitado, dada por cada hijo menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trata de un hijo discapacitado; la otorgada por maternidad down consiste en el pago de un monto igual a la remuneración bruta que le hubiese correspondido percibir a la trabajadora durante el periodo de licencia legal en el empleo con motivo del parto; la otorgada por ayuda escolar anual, que se abona al trabajador en relación de dependencia o al asegurado por riesgo de trabajo con derecho al cobro de la asignación por hijo con discapacidad; la otorgada por nacimiento/adopción, que consiste en el pago de una suma de dinero que abona la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en forma directa al trabajador en relación de dependencia o al asegurado por riesgo de trabajo por el nacimiento de un hijo o por la adopción de un menor; y finalmente la asignación que se abona al contraer matrimonio.

ción con la provincia y la zona a la que se pertenezca), con excepción de las asignaciones por maternidad y por hijo discapacitado. El salario mínimo para ser incluido en el sistema de AAFF no ha variado entre 2004 y 2007, en cambio, el tope máximo ha ido en aumento.

Durante el año 2007 el gobierno incrementó las asignaciones familiares por hijo prenatal e hijo discapacitado, y modificó las escalas y topes salariales, lo que en promedio representa para estos conceptos un aumento del 40%.³⁰ Según sostuvo Sergio Massa, director ejecutivo de la ANSES durante la gestión del ex presidente Néstor Kirchner, la medida alcanzó a 790.000 trabajadores, 142.000 jubilados, más los empleados de la Administración Pública Nacional. El impacto de este incremento es de aproximadamente 25 millones de pesos mensuales y para el año que viene está prevista una erogación anual de 294,2 millones.³¹

Este tipo de medidas continúa poniendo el acento en el sector asalariado formal, con lo cual quedan afuera los sectores desempleados, informales y demás grupos que carecen de una relación formal de trabajo y se generan fuertes inequidades. En este sentido, es importante recordar que el sistema de asignaciones familiares fue pensado para una sociedad con una tasa de ocupación cercana al pleno empleo y bajo la idea de protección para el trabajo asalariado formal.

Si se consideran los destinatarios efectivos de este programa, que son las personas menores de edad, se hace necesario aclarar que las asignaciones familiares alcanzan únicamente a 2.977.077 de los hijos de empleados en relación de dependencia y a 110.000 hijos de jubilados y pensionados.³² Estas cifras significan que, en relación con la cantidad de menores establecida en el último censo nacional, más del 70% de los niños del país no son cubiertos por esta política.³³

30 Ministerio de Economía Empleo y Seguridad Social, Mensaje 2008. Oficina Nacional de Presupuesto, Buenos Aires, 2007. Disponible en <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2008/mensaje/mensaje2008.pdf>>

31 Publicado en la web de la Presidencia de la Nación Argentina el 19/08/2007.

32 *La Nación*, "Suben un 40% en septiembre las asignaciones familiares", Buenos Aires, 24 de agosto de 2007.

33 Según la información del Censo Nacional de Población del año 2001, sólo el 30% de los menores era cubierto por el Sistema de Asignaciones Familiares. Claudio Lozano, Tomás Raffo y Ana Ramaferi, *La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del FRENAP: distintas opciones*, Buenos Aires, 2005.

Si bien el objetivo de este instituto no fue alcanzar directamente a los niños sino el crecimiento y expansión familiar del trabajador asalariado formal, no hay razón por la cual un niño cuyo padre o madre se encuentran por fuera del mercado formal de trabajo, como cuentapropistas o como receptores de un programa social, no pueda ser alcanzado por la política pública.

Sin ir más lejos, si lo comparamos con los sectores que reciben programas sociales de transferencias de ingresos como el Programa Familias, vemos que a un hijo de una madre receptora de dicho programa le corresponden por este concepto 30 pesos. En cambio, si tiene la suerte de que sus padres tengan un trabajo formal, entonces éstos pueden llegar a percibir hasta 100 pesos por asignaciones familiares.

Estos elementos entran en tensión con la concepción de universalidad que establece la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que no permite hacer distinción entre las personas menores de edad. Por otro lado, aquellas políticas públicas que se implementen deben tener en miras el interés superior del niño,³⁴ que es quien debe primar como titular de derechos.

En resumen, el aumento de los montos de las AAFP mejora la situación de los asalariados formales pero también amplía la brecha entre trabajadores incluidos y excluidos del mercado formal de trabajo, al no garantizar transferencias universales en materia de ingresos.

4.1.3. *Novedades en el sistema previsional*

A lo largo del año 2007 se han tomado diversas medidas en materia previsional³⁵ que incluyen aumentos de los haberes jubilatorios y modificaciones en el Régimen Previsional Público. Como reseñamos más adelante, para el año

34 “El interés superior del niño ha sido definido como un principio hermenéutico que debe atravesar todos los procesos de decisiones institucionales que vinculan a los niños. Implica la obligación de satisfacción de los derechos y funciona como garantía en cuanto es un vínculo normativo idóneo para asegurar efectividad a los derechos subjetivos”. Mabel López Oliva, “Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad”, en Emilio García Méndez (comp.), *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26.061*, Buenos Aires, Del Puerto, 2006.

35 Cabe recordar que recientemente, en septiembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Recurso de hecho deducido por Luisa Aguilera Mariaca y Antonio Reyes Barja en representación de Daniela Reyes Aguilera en la causa Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional”, R. 350. XLI. RECURSO DE HECHO, declaró la inconstitucional del art. 1.e

2007 la Ley de Presupuesto estableció un mínimo jubilatorio de 530 pesos, y un aumento para los restantes jubilados del 13%. El último aumento otorgado a los jubilados y pensionados del Sistema Nacional de Previsión Social fue del 12,5% en sus haberes en septiembre de 2007. La medida alcanza a 4.924.549 personas: quienes pertenecen tanto al Régimen Público como al Régimen de Capitalización, los receptores de pensiones no contributivas y los ex combatientes de Malvinas. A raíz de esta medida, el haber mínimo ascendió de 530 a 596,25 pesos, y el máximo pasó de 3.888 a 4.374 pesos. Como gran parte de quienes cobran la mínima recibe un subsidio de 30 pesos del PAMI³⁶ (son 218.000 quienes quedan al margen, por estar afiliados a otras obras sociales), para ellos el ingreso mensual sería de 626,25 pesos.

Hasta el 31 de octubre de 2007, los afiliados al régimen de capitalización, de acuerdo con datos oficiales, eran 11 millones, y los aportantes efectivos durante el mes de octubre fueron 4,5 millones. Del total de aportantes a las once AFJP que operan en el mercado, el 96% eran trabajadores en relación de dependencia. Por su parte, el Régimen Previsional Público cuenta con tres millones de afiliados y un millón de aportantes en el mes. Además, ochocientos mil adherentes al monotributo hicieron efectiva su contribución.³⁷ Como consecuencia podemos advertir que la coexistencia de estos dos sistemas presenta a futuro un peligro de desfinanciamiento del régimen estatal.

Durante el 2007 se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto³⁸ a fin de asegurar que los incluidos en este sistema no se constituyan en variable de ajuste en momentos en que el

del decreto 432/97 que negaba a la actora de nacionalidad boliviana tener acceso a una pensión de invalidez por no contar con la residencia mínima de 20 años, requisito exigido por la norma citada.

36 En agosto de 2007 el gobierno dispuso un aumento de 15 pesos al mes (de 30 a 45) del subsidio de atención socio-sanitario que presta el PAMI. La medida beneficia a 1.212.000 personas y abarca a los jubilados que con el último aumento perciben un haber de hasta 800 pesos mensuales.

Asimismo, el PAMI agrega una mejora de 15 pesos en el programa de asistencia con bolsones (el Programa Probienestar), que esta obra social otorga a 404.117 jubilados. Esto quiere decir que los beneficiarios por esta suba del subsidio socio-sanitario son más de 1,6 millones de personas. *La Nación*, "Desde octubre próximo aumentan un subsidio para afiliados al PAMI", Buenos Aires, 29 de agosto de 2007.

37 Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, 2007

38 Decreto 897/07 B.O.: 13 de julio de 2007, "Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Integración. Organización".

ciclo económico se encuentre en fases desfavorables. El fondo de reserva fue creado con el objeto de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen público garantizando su carácter previsional.³⁹ Más allá de la discusión sobre las facultades que tiene o no el Gobierno para la creación de este fondo por la vía del decreto, se advierte una manifiesta decisión política de no asignar los “supuestos” fondos excedentes a aumentos de jubilaciones para los receptores.

Por otro lado, es importante señalar que desde enero de 2005 hasta abril de 2007⁴⁰ estuvo en vigencia el Sistema de Prestación Previsional Anticipada⁴¹ por lo que se abrió la inscripción para aquellos que no cumplieran con los años mínimos requeridos. Con este nuevo sistema, aquellos que acreditaran los años de servicio y se encontrasen en situación de desempleo al 30 del mes de noviembre de 2004 –luego prorrogado hasta el 31 de Diciembre de 2005– podían acceder al haber jubilatorio. Según datos del Ministerio de Economía para el segundo trimestre del 2007 los beneficiarios de la Ley 25.594 comprenden un total de 1.180.491 jubilados y 3.824 pensionados. El nuevo sistema repartirá unos 500 millones de pesos al año, según se calcula, teniendo en cuenta que el número de beneficiarios podría llegar a 100.000 (80.000 varones y 20.000 mujeres).⁴²

Asimismo, es importante recordar que en diciembre del año 2004 el Ministerio de Trabajo, a través de la ANSES, tomó medidas con el objetivo de facilitar el acceso a la jubilación a aquellas personas que cuenten con la edad legal para jubilarse o que nunca hayan realizado aportes. Aquellos que quisieran ingresar a este sistema regularizarían su situación fiscal a través de un plan de cuotas que, una vez acordado el beneficio jubilatorio, se les descontaría automáticamente del haber.

39 Horacio Ricardo González, “El decreto 897/2007 las facultades del Presidente de la Nación y el futuro del régimen previsional público”, Buenos Aires, 2007.

40 El art. 1° del dec.1451/2006, B.O. 23 de octubre de 2006, proroga la vigencia de la ley 25.994, hasta el 30 de abril de 2007 inclusive.

41 Ley 25.994, diciembre de 2004. Asimismo, la Prestación por Edad Avanzada comprende a los mayores de 70 años. Ese beneficio establece que la persona tiene que tener diez años de aportes, con cinco años de aportes como mínimo dentro de los últimos ocho años anteriores al momento de dejar de trabajar.

42 El ministro de Trabajo, Carlos Tomada, señaló que la prestación anticipada apunta a “ampliar la cobertura y a mejorar la distribución del ingreso”, sindicato Luz y Fuerza, Mar del Plata, 2007.

El Consejo Nacional de la Mujer señala que hasta el 31 de diciembre de 2006 se han jubilado 874.917 personas, de las cuales el 90% son mujeres, por eso se la denomina corrientemente como “jubilación de ama de casa”, porque en general son las mujeres que estuvieron a cargo del trabajo reproductivo del hogar quienes no ingresaron formalmente al mercado de empleo, y por ende no pudieron realizar aportes previsionales. Cabe destacar que sólo el 15% se ha jubilado por el régimen de capitalización, mientras que el resto lo hizo por el régimen público.

Aún cuando los recursos de la ANSES se incrementaron durante 2007, como consecuencia del aumento salarial y del trabajo registrado, no se generaron nuevos aumentos en los haberes. A pesar de su escaso monto y de los numerosos fallos judiciales –inclusive de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) –que disponían la movilidad no se actuó coordinadamente entre los poderes estatales para crear políticas públicas unificadas.

La movilidad de las jubilaciones está establecida en la Constitución Nacional, pero al no existir una normativa que determine que las jubilaciones y/o pensiones deban seguir cierto correlato con los salarios o con el crecimiento de la economía, los aumentos de los haberes siguen siendo determinados por la coyuntura socioeconómica y política. La única forma hasta ahora exitosa de fijar la garantía de movilidad del artículo 14 bis ha sido el recurso a sentencias judiciales.⁴³

La Corte Suprema en noviembre de 2007 hizo notar esta situación a los Poderes Legislativo y Ejecutivo al dictar sentencia en el caso Badaro,⁴⁴ ordenando actualizar la jubilación del demandante según el índice de salarios a nivel general para el período 2002-2006. El fallo declaró inconstitucional el artículo de la Ley de Solidaridad Previsional que establecía que los aumentos de jubilaciones debían ser establecidos por la Ley de Presupuesto cada año, fijando así una reducción confiscatoria de los ingresos del jubilado. La CSJN sostuvo que el régimen de movilidad debe “asegurar a los beneficiarios el

43 Cabe destacar que la mayoría de los jubilados cobra de acuerdo a lo estipulado por ANSES; otros, que han optado por iniciar juicios al Estado, cobran de acuerdo a los criterios establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Chocobar, Sixto C. c. Caja Nac. de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos”, 27 de diciembre de 1996; otros según “Sánchez, María del Carmen c. ANSES”, mayo de 2005; y otros cobrarán de acuerdo a las nuevas pautas impuestas por “Badaro”.

44 Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSES s/ reajustes varios”, 26 de noviembre de 2007.

mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo”, por lo cual los aumentos deberían responder a esa lógica.

En agosto de 2006, la Corte había dictado una primera sentencia en este caso,⁴⁵ en la que le ordenó al Congreso restablecer la movilidad de las jubilaciones, fijando un mecanismo objetivo de ajuste de los haberes, al margen de cualquier aumento que discrecionalmente puedan dar el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Pero el Legislativo, en lugar de cumplir la sentencia, incluyó en la Ley de Presupuesto, un ajuste de haberes igualitario del 13% para todos los retirados

Si la movilidad de las jubilaciones y pensiones es un derecho social fundamental, leyes de vigencia temporal como la de Presupuesto son incapaces de satisfacer este derecho porque precisamente está contenido en la Constitución para que mayorías legislativas accidentales no tengan influencia en él. Esto significa, siguiendo la jurisprudencia reseñada, que es necesario revisar el mandato constitucional y otorgar efectividad al compromiso estatal en relación con la cobertura de esta contingencia.

Por lo expuesto hasta ahora, en materia previsional se puede señalar la escasa o casi nula conexión entre las políticas públicas dispuestas por el gobierno y las decisiones judiciales que imponen el aumento y actualización de los haberes. Asimismo los fondos del régimen público dejaron de ser fondos con “autonomía financiera y económica administrados por los interesados con participación del Estado” conforme al artículo 14 bis de la Constitución Nacional y pasaron a ser administrados con criterio discrecional por el gobierno, ya que no se aclara en qué situaciones podrá utilizarse el fondo recientemente creado.

La incorporación de nuevos jubilados, el aumento de las jubilaciones y el cambio en el régimen representan un importante avance en la consideración de los jubilados y pensionados actuales. No obstante, queda pendiente una efectiva mejora en las prestaciones para quienes vienen soportando década tras década situaciones altamente desfavorables sin que se adopten medidas al respecto. También sería deseable discutir los límites que presenta el Régimen de Capitalización Individual y la necesidad de su revisión, así como del funcionamiento desintegrado que tiene el sistema previsional en su conjunto.

45 Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSES s/ reajustes varios”, B.675.XLI., 8 de agosto de 2006.

4.2. PROGRAMAS FOCALIZADOS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS⁴⁶

A partir de la crisis desatada en diciembre de 2001 se consolidó un grupo de respuestas estatales en materia de transferencia de ingresos que, como se mencionó anteriormente, estaban dirigidas a personas que se encontraban fuera del mercado laboral. En este contexto, surgió el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que constituye el primer programa de transferencia de ingresos aplicado masivamente en el país.⁴⁷ Entre los años 2003 y 2004 el Estado nacional implementó nuevos programas sociales entre los que se encuentran el Programa Familias por la Inclusión Social, el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Adulto Mayor Más.⁴⁸

El Plan Jefas y Jefes, que comenzó en junio de 2003 y alcanzó a 1.992.497 personas, se encuentra entre los principales programas de transferencias de ingresos. En noviembre del 2007 se encontraban registrados 795.274 receptores recibiendo cada uno de ellos una prestación de 150 pesos, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo. Como se verá más adelante, se registró una merma a raíz de la opción de traspaso al Programa Familias. Cabe aclarar que la inscripción para el programa se cerró el 17 de mayo de 2002, por lo que en la actualidad no es posible el ingreso, dando cuenta de que a pesar

46 Los programas sociales de transferencias de ingresos fueron analizados ampliamente en diversos trabajos anteriores, por lo que en el presente capítulo se mencionarán sólo en la medida que constituyan novedades institucionales. Para más información véanse Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Colección Investigación y Análisis 1, Buenos Aires, 2004; CELS: *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, Colección Investigación y Análisis 2, Buenos Aires, 2004; CELS: "Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos, Buenos Aires (mimeo), 2006, y CELS: *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Colección investigación y análisis N° 4, Buenos Aires, 2007

47 En los considerandos del decreto 565/02 de creación del Plan, se establece que el Programa Jefes y Jefas permite canalizar los diversos programas sociales que atienden situaciones particulares existentes en un solo plan, de amplia cobertura y control directo, de manera que se pueda "economizar y eficientizar los recursos destinados a gastos operativos demandantes de la instrumentación". Véase CELS, *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Colección Investigación y Análisis I, Buenos Aires, 2004.

48 Véase CELS, *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, Colección Investigación y Análisis II, Buenos Aires, 2004.

de su pasividad, se trata de un programa focalizado. Sin embargo, en la fundamentación de la creación del Plan se pone el énfasis en que se está garantizando el “Derecho a la inclusión familiar”.

Para los receptores del Plan Jefas y Jefes considerados “empleables” o en vías de serlo en marzo de 2006, se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo⁴⁹ (decreto 336/2006), sin que su implementación haya avanzado sustancialmente. De hecho, cabe destacar que en marzo del 2007 solamente habían ingresado 32.000 receptores en este programa, dando cuenta de su baja extensión.⁵⁰ Para aquellos considerados “inempleables” se creó el Programa Familias por la Inclusión Social en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, que en la actualidad cuenta con 504.784 familias destinatarias que reciben una prestación variable según la cantidad de hijos que tengan a cargo a menores de 19 años, o a discapacitados de cualquier edad. El monto básico es de 155 pesos con un menor a cargo, y esta cifra puede llegar a 305 pesos, con seis menores a cargo. Luego pueden pasar a recibir la pensión para madres de siete o más hijos, que alcanza los 390 pesos.

Los receptores del Programa Adulto Mayor Más reciben una prestación que, en septiembre de 2006, alcanzaba los 280 pesos.⁵¹ Por su parte, los receptores del sistema de pensiones asistenciales no contributivas otorgadas por vejez eran 89.217 en el 2007. Las pensiones por invalidez sumaban 205.858 receptores en el mismo año, mientras que las destinadas a las madres de siete hijos llegaban en el mismo período a 140.410.⁵²

Hasta que fue reformulado en el año 2003 (mediante los decretos 582 y 583), este sistema funcionaba de forma tal que sólo podía darse de alta a una pensión por una baja, lo que restringía mucho su acceso. Desde el 2003, en cambio, cualquier adulto mayor del país sin protección social puede acceder

49 La asignación mensual es de 225 pesos (75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar, que se suman a los 150 pesos que reciben actualmente).

50 *La Nación*, “Los planes sociales en su laberinto”, domingo 4 de marzo de 2007.

51 CELS, “Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 Y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos”. UNESCO, Small Grants Programme on Poverty and Human Rights, Septiembre de 2006.

52 Página web del Ministerio de Desarrollo Social, 29 de enero de 2008, Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, logros.

a este programa.⁵³ Otro cambio significativo es el relacionado con los migrantes, ya que antes eran necesarios veinte años de residencia en el país, mientras que con el cambio esta cifra subió a cuarenta años⁵⁴ con el argumento de que el migrante tiene que haber vivido suficientes años como para haber trabajado por un período equivalente a la cantidad de aportes necesarios, aun si se encontraba en un empleo no registrado. Una de las críticas insoslayables a este punto es la discriminación por nacionalidad.⁵⁵

Los programas analizados presentan debilidades en términos de estándares aceptables en materia de derechos sociales, en particular con respecto a los derechos a la igualdad, no discriminación, universalidad y acceso a la justicia. Por lo tanto, más allá de su presentación discursiva en términos de “derechos”, su diseño e implementación continúan pensándose bajo la lógica de beneficios y no de derechos. Los montos de los subsidios, resultan insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de una familia y mucho menos permiten el acceso a las prestaciones esenciales que garanticen un nivel de vida adecuado. La exclusión de las personas de los bienes y servicios sociales no se resuelve sólo a partir de la entrega de una ayuda económica en pesos o bonos, sino que se requiere un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente esta problemática.

De hecho, pese a la significativa magnitud de los programas sociales implementados, la disminución del porcentaje de pobreza e indigencia entre los

53 El sistema de pensiones por vejez se dirige a aquellas personas en estado de vulnerabilidad social que se encuentren sin amparo previsional o no contributivo, y que posean una edad de 70 años o más. Asimismo, los peticionantes deben acreditar que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia; que ni el beneficiario ni su cónyuge están amparados por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos, o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo. CELS, *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, Colección Investigación y Análisis II, Buenos Aires, 2004

54 Originalmente se requería, en caso de ser extranjero con residencia, cinco años antes de solicitar la pensión por vejez (art. 1.a, decreto 13.186/49, reglamentario de la ley 13.478). En 1997 esta exigencia fue ampliada a 20 años (decreto 432/97) y, finalmente, a la ya mencionada cifra de 40 años (decreto 582/03).

55 Para este punto el lector puede remitirse al fallo “Reyes Aguilera”, en donde finalmente se dictaminó el otorgamiento de una pensión por invalidez a una joven de 18 años de nacionalidad boliviana, a quien le había sido negado el beneficio por no contar con veinte años de residencia en el país.

años 2002 y 2007 difícilmente pueda ser atribuida a estos programas, cuyo aporte se puede evaluar más como un “alivio” que como una estrategia de “superación” de la pobreza.⁵⁶

5. CONCLUSIÓN. LA POLÍTICA SOCIAL DE CARA AL NUEVO PERÍODO: ¿CONFLICTOS LATENTES?

El panorama que aquí presentamos pone en evidencia un conjunto de luces y sombras. Si bien resulta alentador el hecho de que, desde la salida de la convertibilidad, el desempleo haya caído a casi un tercio, la magnitud de la mejora no alcanza para resolver los problemas que el mercado de empleo acarrea de años anteriores. Esto es, las diferentes condiciones laborales entre los distintos segmentos de trabajadores, la cobertura de contingencias sociales, las disparidades en términos de trayectorias laborales de varones y mujeres y otros rasgos discriminatorios que no han ingresado en la agenda pública.

Como hemos reseñado a lo largo de este capítulo, el incremento del empleo y los ingresos se produjo básicamente en el sector del mercado formal. El Estado generó y sostuvo las condiciones macroeconómicas que posibilitaron la reactivación 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.

Por eso hemos insistido en destacar que las luces en este proceso han estado puestas principalmente en los trabajadores asalariados formales, quienes mejoraron sus condiciones en relación con las políticas aplicadas durante la década de 1990. De hecho, el único segmento que vio crecer su salario real durante estos años ha sido el de los trabajadores del sector privado formal.

La persistencia de un elevado nivel de empleo no registrado y de un alto nivel de pobreza e indigencia disminuye el impacto de las políticas de mejora

⁵⁶ Según los datos provenientes del INDEC, correspondientes al segundo semestre de 2006, el ingreso proveniente del Plan Jefas y Jefes provocaba una reducción absoluta de alrededor de 0,7 puntos porcentuales en la línea de indigencia, y de 0,3 puntos porcentuales en la línea de pobreza (del 11,9 al 11,2%, y del 31,7 al 31,4% respectivamente). Fuente <<http://www.indec.gov.ar>>.

de ingresos y aumenta las disparidades entre los excluidos del mercado de trabajo, los asalariados registrados y los no registrados, en especial en relación con los perceptores de un programa de transferencia de ingresos. El hecho de que el 40% de los trabajadores carezca de protección de sus derechos nuevamente da cuenta de un déficit de institucionalidad que debe ser considerado como prioritario y que debe conjugarse con un debate en términos de condiciones y calidad de trabajo.

Por otro lado, todavía queda pendiente la derogación de una enorme cantidad de reformas de neto corte regresivo, realizadas durante la dictadura militar y a lo largo de la década de 1990, así como la revisión y definición de nuevos marcos regulatorios laborales que incluyan las dinámicas de los mercados de empleo remunerados pero bajo un marco de derechos, recuperando los principios fundamentales del derecho laboral y superadores de las discriminaciones existentes.

Hemos querido destacar también que persiste un número significativo de receptores de planes sociales para los que el Estado tiene como respuesta una lógica que se traduce en la residual consideración de los desempleados, migrantes, inactivos, las mujeres a cargo de trabajo reproductivo y personas bajo condiciones de vulnerabilidad. En esta línea, por ejemplo, han surgido categorizaciones en donde la supuesta “inempleabilidad” se asocia a mayores responsabilidades familiares, como en el caso de las mujeres receptoras del Programa Familias.⁵⁷ Esta situación se agrava en la medida en que el monto de los planes se ha visto cada vez más depreciado a causa de los crecientes niveles de inflación y la ausencia de actualizaciones.

La configuración y el desarrollo de un sistema de política social de amplia cobertura hasta ahora no pudo completarse. Pensar en políticas sociales universales aparece como una deuda pendiente ineludible, en especial teniendo por delante buenas perspectivas de desempeño económico. Entre otras cosas, una agenda de transformación debería incluir, además de políticas sociales de corte universal, la recomposición de los deteriorados sistemas de salud y de educación pública y un nuevo pacto fiscal, mediante el cual la Nación y las provincias pudieran avanzar de forma consensuada hacia instancias de mayor equidad en el marco de un Estado federal.⁵⁸ Asimismo, destacamos la

57 CELS, *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Colección investigación y análisis N° 4, Buenos Aires, 2007.

58 De acuerdo con los datos del Ministerio de Economía, la coparticipación federal de impuestos aumentó de 15.148,3 millones de pesos en 2006 a

imperiosa necesidad de que en el breve plazo se revise y reconsidere la delicada situación que está atravesando todo el sistema estadístico nacional.

Consideramos que las dificultades que hacen a la integración social son problemas tanto de derechos económicos, sociales y culturales como de derechos civiles y políticos que se encuentran ligados a la construcción y reproducción de ciudadanía. En consecuencia, las estrategias de inserción social deben, por un lado, adoptar un formato de transferencia de recursos tendiente a fortalecer las redes sociales de los actuales excluidos para asegurar su desarrollo y autonomía socioeconómica y política. Por otra parte, es necesario asegurar características político-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas al control social. Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de los derechos individuales y sociales.

19.601,0 millones en el II Semestre de 2007, lo que se registra una variación del 29,4%, resultando a todas luces insuficiente para sostener los sistemas públicos provinciales, en especial en materia de salud y educación.