

# VOCES

en el Fénix



## NOSOTROS LOS POBRES

LA POBREZA ES UN TEMA POR DEMÁS COMPLEJO Y CON MÚLTIPLES DIMENSIONES. SER POBRE NO SIGNIFICA ÚNICAMENTE NO CONTAR CON LOS MEDIOS SUFICIENTES PARA SATISFACER LAS NECESIDADES BÁSICAS. ES EL ESTADO QUIEN DEBE GARANTIZAR UN PISO REAL DE IGUALDAD PARA TERMINAR CON LAS INEQUIDADES Y PROTEGER A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE LA SOCIEDAD. ALGUNOS APORTES PARA LOGRAR ESTE OBJETIVO

# sumario

## n°23

### abril

### 2013

## editorial

POBREZA: UN TEMA DEL QUE MUCHOS HABLAN Y QUE POCOS TRATAN DE RESOLVER

Abraham Leonardo Gak

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA, 1854-1955 J. L. Moreno 07 CONDICIONES DE VIDA OBRERA Y MARGINALIDAD SOCIAL P. Aguilar, A. Grondona 14 ¿CUÁNTOS SON LOS POBRES? G. Vommaro, C. Daniel 24 EL EMPLEO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN DEBATE J. Lindenboim 33 SEGURIDAD SOCIAL Y CONDICIONES DE VIDA C. Danani, S. Hintze 44 POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SU IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA ARGENTINA 2003-2012 E. Roca 52 INFORMALIDAD LABORAL Y DESIGUALDAD EN LA ARGENTINA HOY H. Palomino 60 RECUPERANDO LA INCLUSIÓN SOCIAL. AVANCES Y CUESTIONES PENDIENTES M. Novick, L. Spagnolo, S. Villafañe 68 DESIGUALDAD SALARIAL EN LA ARGENTINA: EFECTOS DE CAMBIOS ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES A. Marshall 78 EL DESAFÍO DE LA POBREZA INFANTIL A. Minujin, A. Capuano, V. Llobet 86 HOSTILIZADOS, SOBRECONTROLADOS Y SUBPROTEGIDOS G. Kessler, S. Dimarco. 94 LA POLÍTICA PREVISIONAL Y LA PREVENCIÓN DE LA POBREZA C. Arza 102 CUIDADO, GÉNERO Y BIENESTAR E. Faur, E. Jelin 110 ¿NUEVAS MIRADAS A VIEJOS PROBLEMAS? P. Arcidiácono, C. Zibecchi 118 LA ACTUALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL N. Borghini, C. Bressano, A. Logiudice 126 DESIGUALDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA J. Martínez Franzoni, D. Sánchez-Ancochea 134

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Alberto Edgardo Barbieri

### Vicedecano

Humberto Luis Pérez  
Van Morlegan

### Subsecretario General

Walter Berardo

### Secretario Académico

José Luis Franza

### Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

### Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

### Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Juan Carlos V. Briano

### Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Núñez

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Núñez

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Profesores

#### TITULARES

Humberto Luis Pérez  
Van Morlegan  
María Teresa Casparri  
José Luis Giusti  
Enrique Luis Scalone  
Leopoldo Halperin Weisburd  
Walter Fabián Carnota  
Gerardo Fernando Beltramo  
Pablo Cristobal Rota

#### SUPLENTES

Héctor Chyrikins  
Heriberto Horacio Fernández  
Juan Carlos Aldo Propatto

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo  
Luis Alberto Cowes  
Roberto Darío Pons  
Mayra Daniela Trujanovich

#### SUPLENTES

Rubén Antonio Arena  
Álvaro Javier Iriarte  
Daniel González  
Jaime José Korenblum  
Juan Carlos Jaite

### Claustro de Estudiantes

#### TITULARES

Juan Manuel Oro  
Natalia Indelicato  
Ailen Cristina Risso  
Bruno Razzari Brion

#### SUPLENTES

Julián Gabriel Leone  
César Agüero  
María Laura Fernández  
Schwanek  
Diego Alejandro Parras

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819  
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

Alejandro Rofman  
Federico Schuster

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo  
Aldo Ferrer  
Oscar Oszlak  
Fernando Porta

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Alberto Minujin

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández  
Nandín

### PRODUCCIÓN

Paola Severino  
Erica Sermukslis  
Tomás Villar

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

### DISEÑO EDITORIAL

Alejandro Santiago

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti  
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)



## POBREZA: UN TEMA DEL QUE MUCHOS HABLAN Y QUE POCOS TRATAN DE RESOLVER

**L**a pobreza es una problemática por demás compleja, y una consecuencia natural e ineludible del sistema económico y social vigente.

Esta complejidad radica en su multidimensionalidad. El nivel de pobreza de una comunidad no puede medirse tomando en cuenta únicamente el ingreso promedio de su población. Ser pobre implica no sólo no contar con los medios económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, sino –entre otras cosas– padecer la desigualdad en cuanto al acceso a la tierra, a la salud, a la educación, a la justicia, al tiempo libre y a la apropiación de las manifestaciones artísticas. Es el Estado quien debe garantizar, a partir de la elaboración de políticas públicas, un piso real de igualdad, lo que le permitirá encarar exitosamente un plan para erradicar la pobreza.

Un aspecto importante con respecto a la desigualdad es la distribución de los ingresos. Una herramienta fundamental para revertir esta situación, aunque no la única, sería la aplicación de una política de empleo acertada.

Los sectores de la población más vulnerables son los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores; quienes dependen de terceras personas para efectivizar sus derechos fundamentales.

En este sentido, la realidad nos demuestra que en Sudamérica la mayoría de los niños son pobres y la mayoría de los pobres son niños. Ante esto, se vuelve indispensable la efectiva aplicación de los marcos normativos existentes que protegen sus derechos, garantizando las condiciones de vida digna para todos ellos.

En el caso de la tercera edad, también es fundamental una política más activa por parte del Estado en lo que hace a la ge-

neración de políticas sociales; de esta manera, se podrá lograr que este sector vulnerable de la población alcance una vida exenta de humillación y de tribulaciones.

Es importante destacar que la situación de pobreza también acentúa las desigualdades de género. Esto puede verse en la vida cotidiana de aquellas mujeres que deben asumir su condición de jefas de familia. Una nueva mirada requiere especial cuidado a este sector tradicionalmente invisibilizado en materia de justicia e igualdad.

Según el pensamiento ortodoxo, el mercado es el más efectivo distribuidor del ingreso, ya que su “mano invisible” es la herramienta eficaz que por vía del derrame corregirá las inequidades de la pobreza. Sin embargo, este pensamiento no sólo es antiguo, sino también erróneo, ya que lejos de corregir las desigualdades las profundiza, al desalentar la intervención de un Estado que aplique políticas que tiendan a su erradicación.

El cambio fundamental de paradigma nos permite enfrentar activamente esta problemática que sin lugar a dudas debe ser resuelta en forma prioritaria.

Tanto el N° 22 de nuestra revista, aparecido el pasado mes de marzo, como el presente, encaran las múltiples dimensiones del problema, y por sobre todas las cosas intentan evidenciar la magnitud del desafío que supone la eliminación de la pobreza. Esperamos que estos aportes sirvan para avanzar en tan compleja tarea.

**ABRAHAM LEONARDO GAK**  
(DIRECTOR)





# Sociedad y pobreza, una perspectiva histórica

7 a 31

JOSÉ LUIS MORENO / PAULA AGUILAR / ANA GRONDONA  
GABRIEL VOMMARO / CLAUDIA DANIEL



# POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA, 1854-1955

UN RECORRIDO POR LA HISTORIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN NUESTRO PAÍS, DESDE LAS INICIATIVAS DE RIVADAVIA HASTA EL PRIMER GOBIERNO DE PERÓN. EL ROL DEL ESTADO EN LA SALUD, LA EDUCACIÓN, LA VIVIENDA Y EL TRABAJO. LOS APORTES DE LA INMIGRACIÓN Y DE LOS SINDICATOS.



por JOSÉ LUIS MORENO

*Profesor Consulto, FFyL-UBA,  
Investigador principal CONICET e  
Instituto Ravignani (UBA-CONICET).*

**D**urante casi un siglo, es decir desde 1852 hasta 1947, la Sociedad de Beneficencia de la Capital (SB) fue la institución por excelencia de la política social argentina. La SB había sido fundada por Bernardino Rivadavia en 1823 para administrar los establecimientos asistenciales, algunos provenientes del período colonial. Ellos eran el Colegio de Niñas Huérfanas, la Casa de Niños Expósitos, el Hospital de Mujeres y varias escuelas para niñas en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires. La medida de Rivadavia fue revolucionaria en dos sentidos. Primero, el Estado aún no totalmente cristalizado disponía los recursos económicos. Segundo, la administración de los mismos quedaba en manos de las damas elegidas para ese fin. Ellas le debían rendir cada año los gastos efectuados.

Dominó, con sus instituciones asistenciales, el vacío que en parte el Estado nacional dejó durante buena parte de la historia nacional. Renació después de la caída de Rosas y se disolvió durante el primer gobierno de Perón, en 1947.

Las damas, además, habrían de proveer fondos de origen privado, colectas, donaciones, legados, limosnas, cuya finalidad sería establecida por la mencionada comisión. Hasta el año 1930 aproximadamente, más del 80% de los recursos provinieron de las arcas oficiales, primero del Estado de la ciudad de Buenos Aires y después del erario público nacional.

Las acciones de la SB estaban dirigidas claramente a los “pobres, míseros o proletarios”. De ese modo inorgánico e indirecto, el Estado se hacía cargo de los pobres y los marginales. También, la SB tuvo un fuerte control de la educación en Buenos Aires hasta que finalmente se sancionó la ley de educación universal, laica y gratuita N° 1.420 en el año 1884, quedando la educación primaria en manos del Estado.

Hacia 1870, aproximadamente, el higienismo social o simplemente higienismo, derivado del positivismo en boga, hizo su irrupción en la medicina y en las ideas. Médicos de renombre como José María Ramos Mejía y un grupo relativamente pequeño de profesionales tuvieron una fuerte participación en la construcción ideológica de la política asistencial, arma científica de las elites en el poder. Este grupo le otorgó un estilo y un rol técnico a la política asistencial transformando a la medicina en una herramienta que contuviera a los poderes “perniciosos” de esas muchedumbres pordioseras, hambrientas y potencialmente peligrosas. A partir de estas ideas, las disciplinas médicas se concibieron así para garantizar el poder del Estado, controlando el cuerpo y la mente de los individuos, en particular en las ciudades, en las cuales, según estas doctrinas, los individuos estaban más expuestos a las “patologías sociales”. La influencia sobre la SB fue decisiva, contribuyendo a justificar “científicamente” el control sobre los individuos internados en los establecimientos a su cargo.



*Durante casi un siglo, es decir desde 1852 hasta 1947, la Sociedad de Beneficencia (SB) de la Capital fue la institución por excelencia de la política social argentina. La SB había sido fundada por Bernardino Rivadavia en 1823 para administrar los establecimientos asistenciales, algunos provenientes del período colonial.*

Entre 1880 y 1930 ingresaron al país alrededor de cuatro millones de inmigrantes provenientes de distintos lugares de Europa: italianos y españoles, los más numerosos en ese orden. Al notable impulso migratorio se agregó el natural crecimiento vegetativo impulsado por una nupcialidad enriquecida por la presencia de inmigrantes jóvenes en edad conyugal. A partir del proceso migratorio se gestaron los primeros pasos de las organizaciones sindicales y de las organizaciones políticas como el anarquismo y el socialismo. Las elites temían perder el control ante tamaño crecimiento de los sectores populares. Asomó entonces el tema de la “cuestión social” y de las luchas obreras debido a las duras condiciones laborales o a las interminables horas de trabajo. Además, debido al incremento de la mano de obra femenina y de los niños, el trabajo de las mujeres y de los infantes constituyó una parte importante de la cuestión social.

En cuanto a la vivienda, se erigía el conventillo, casa de inquilinato colectiva de los pobres y de los inmigrantes, de una sola habitación y baño –cuando lo tenía– en el fondo de la construcción. La mayor parte de los conventillos disponía de uno o dos baños, algunos sin duchas. En el año 1904 el Censo de la Capital Federal da fe de la existencia de 2.462 conventillos, de los cuales el 23% no tenía baños de ninguna clase, el 18% tenía uno solo y el 56% tenía dos. Hacia 1914, a cuatro años de la celebración del Centenario, alrededor del 61% de la población –según nuestras estimaciones– vivía en conventillos o en casas

precarias, sólo el 39% restante residía en casas en “altura” (departamentos) o en casas de material. De la Argentina del fasto, de la elegancia, de la opulencia, ostentados en la celebración del Centenario, no emergía una política destinada a aliviar la pesada y humilde vida cotidiana de la mayoría, es decir, de los trabajadores que, con su trabajo, enriquecían el país y la elite.

Todos los habitantes de la ciudad de Buenos Aires gozaban de servicios de salud administrados por la SB que eran gratuitos. Además, desde 1890 funcionaba la Asistencia Pública, que era una repartición municipal y que tenía como misión la asistencia a “*los pobres de solemnidad*”, tal como se denominaba en el período colonial a los pobres de nacimiento, domiciliados en la Capital. Como puede comprobarse, todavía se mencionaba a los pobres a la vieja usanza colonial. La Asistencia Pública se ocupaba de la asistencia hospitalaria, de la profilaxis de las enfermedades infecto-contagiosas, de las vacunaciones y de otros servicios sanitarios.

Con el ingreso de extranjeros y el crecimiento de la población mencionada se creó una fuerte demanda que fue parcialmente satisfecha en los establecimientos asistenciales de la SB con el aumento de los fondos del tesoro nacional y donaciones de particulares. Las instituciones de la Sociedad de Beneficencia sumaban, ya a inicios del siglo XX, una cantidad importante de establecimientos: asilos y escuelas de huérfanas y huérfanos, Casa de Niños Expósitos, Hospital de Hombres y Hospital de

Mujeres, hospitales neuropsiquiátricos de hombres y de mujeres, centros de recuperación de tuberculosos, maternidades y nuevos hospitales y otras instituciones complementarias.

A raíz de las carencias sanitarias, las asociaciones de socorros mutuos se multiplicaron, tal como había ocurrido desde la década de los años cincuenta del siglo XIX, financiadas por los propios interesados que resolvían de este modo sus necesidades. En la Capital Federal había, en 1906, 30 sociedades de socorros mutuos, en 1909 pasaron a ser 79, y 108 en 1908, con 25.258 asociados, 189.061 y 247.272, respectivamente. Estos datos nos dan una idea muy aproximada de las carencias en el plano asistencial.

La expansión del comercio exterior e interior y el aumento general de la riqueza, el aumento de las actividades estatales, la construcción de obras públicas, particularmente de los ferrocarriles y, desde fines del siglo XIX, el desarrollo de la industria, fueron actividades que absorbieron la mano de obra, mayormente extranjera, localizada en las ciudades, dado que la región pampeana desde comienzos del siglo XX no absorbía mano de obra rural.

Un mercado interno creciente fue suficiente impulso para que cierta industria manufacturera emergiera, a pesar del fuerte peso de las importaciones, y de la casi inexistencia de restricciones aduaneras a los productos importados, sobre todo de varios productos alimenticios y de uso doméstico. A la sombra de los conflictos entre trabajadores y empresarios, y de un Estado que intervenía lo menos posible, se forjaron las principales uniones de trabajadores o sindicatos destinados a agruparlos y representarlos frente al sector patronal.


Los problemas sociales fueron objeto de propuestas de regulación o eliminación por parte de los socialistas y de lucha por otros activistas como los anarquistas, sin que el Estado tomara cartas en el asunto. Cuando se trató de conflictos serios el Estado expulsó a los extranjeros "indeseados", aplicando la denominada "ley de residencia".

Con la llamada Ley Sáenz Peña en 1912 se iniciaba una nueva etapa política en el país con el voto universal de los varones nativos (se excluyó a las mujeres y a los extranjeros). Se dejaba atrás un sistema restrictivo, el del "fraude patriótico", y un período de peligrosa conflictividad social, expresada en la febril actividad del anarquismo, el socialismo y el sindicalismo que comenzaba a pujar entre ambos movimientos, huelgas y demandas laborales y sociales. Los gobiernos radicales estuvieron más preo-



cupados en llevar hasta las últimas consecuencias las prácticas democráticas, borradas por los gobiernos oligárquico conservadores, que en introducir cambios sustanciales en la política económica seguida por los gobiernos de esa ideología.

El período radical, teniendo en cuenta la escasa o nula participación del Estado en regular las actividades económicas, se vio envuelto en fuertes conflictos de carácter gremial. Dos de ellos marcaron una fuerte impronta en el gobierno de Yrigoyen, paradójicamente el más "popular" de los dos gobiernos radicales. El primero de los hechos graves lo constituyó la "Semana Trágica", y el segundo, los fusilamientos en la Patagonia, ambos con motivo de huelgas en la ciudad y en las lejanas estancias del sur, en los años 1919 y 1921, respectivamente. A pesar de todo, la conflictividad social encontró un espacio en los gobiernos radicales para negociar ciertas demandas sociales que sirvieron de base para la elaboración de una legislación laboral y de seguridad social importante. Un cuerpo de leyes que instalaron los cimientos de una construcción retomada mucho después durante el gobierno de Perón. Ellas fueron: la 10.505 (dictada en 1918) que reglamentaba el trabajo a domicilio; las leyes de reciprocidad en materia de indemnización de accidentes de trabajo con España e Italia (1921); la 11.317 (1924) que establecía las



*A raíz de las carencias sanitarias, las asociaciones de socorros mutuos se multiplicaron, tal como había ocurrido desde la década de los años cincuenta del siglo XIX, financiadas por los propios interesados que resolvían de este modo sus necesidades.*

condiciones de contrato de trabajo de menores; la 11.318 (1924) prohibitiva del trabajo nocturno en las panaderías; la 11.278 (1925) que establecía la forma de pago del salario y tomaba previsiones contra el trabajo de trueque y pago con vales, y la 11.544 (1929) que limitaba a 8 y 48 horas la duración de la jornada y la semana normal de trabajo, respectivamente.

Los obreros del transporte ferroviario, utilizando su capacidad de paralizar las actividades portuarias, habían logrado una de las primeras leyes jubilatorias. Se trató de generalizar hacia otros sectores de los servicios públicos –ley 11.110 de 1920–, como los obreros del gas, luz eléctrica, de empresas telegráficas y telefónicas, etc., y más tarde la de empleados bancarios, inspirada en proyectos del poder ejecutivo, pero no tuvieron éxito parlamentario.

En el plano sanitario se había producido una disminución de la muerte por sarampión y la viruela, en cambio, la tuberculosis, sin aumentar proporcionalmente, continuaba haciendo mucho daño. Mientras tanto, la mortalidad infantil todavía seguía siendo alta como consecuencia de la incidencia de enfermedades gastrointestinales, estrechamente relacionadas con las malas condiciones de vida y una mala asistencia del menor. Pervivieron muchas enfermedades asociadas con las condiciones de vida o con pautas culturales, espacios en los cuales el Estado no hacía pie debido a la imposibilidad de eliminar la

miseria estructural, único remedio para erradicarlas. Así pasaba con la tuberculosis, la sífilis, el paludismo –derrotado recién en los albores del final de la Segunda Guerra Mundial con el uso generalizado del DDT– y las enfermedades infectocontagiosas de la población infantil, expresiones disímiles pero reconocedoras de un solo patrón: la pobreza y la ignorancia.

La SB, a la cual los gobiernos radicales otorgaron todo su apoyo, manejaba instituciones importantes como el Hospital Rivadavia, entre otros, pero no fueron suficientes para satisfacer la demanda en aumento constante. De todos modos, el contraste con casi todo el interior del país era muy evidente. La excepción fue la provincia de Santa Fe: la ciudad de Rosario contaba con cinco hospitales, pero no todos en óptimas condiciones.

En la provincia de Córdoba era una entidad filantrópica, la SB de Córdoba creada en 1855, la que financiaba dos hospitales y dos asilos. De las provincias del noroeste se puede tomar la provincia de Tucumán, densamente poblada y con altos niveles de pobreza. También en esta provincia existía una SB a imagen y semejanza de la de la ciudad de Buenos Aires que desde fines del siglo XIX se hizo cargo de los hospitales y los asilos.

La crisis económica y financiera que se precipitó sobre el mundo capitalista a partir de la fuerte quiebra de Wall Street el 29 de septiembre de 1929, muy pronto se hizo presente en el país. Ella generó un malestar que finalizó con la caída de



*Un mercado interno creciente fue suficiente impulso para que cierta industria manufacturera emergiera, a pesar del fuerte peso de las importaciones, y de la casi inexistencia de restricciones aduaneras a los productos importados, sobre todo de varios productos alimenticios y de uso doméstico.*

Hipólito Yrigoyen al año siguiente, dando paso a un proceso de restauración conservadora inaugurado por el general Uriburu y consolidado por el general Agustín P. Justo, hasta 1945.

El país salió de ella, después de algunos años, a costa de haber descargado sobre las espaldas de los trabajadores todo el peso de la crisis. Ello se vio reflejado en la contracción de los ingresos de los asalariados. Si bien la crisis no había generado dimensiones catastróficas de desocupación, la merma de los ingresos fue muy pronunciada. Entre desocupados y míseros se generalizaron las denominadas “ollas populares”, agrupamiento que aprovechaba la generosidad de algunos y los pequeños aportes de alimentos de los mismos trabajadores.

El perfil ocupacional del país sufrió una profunda mutación durante este período debido al aumento del trabajo industrial. La falta de recursos (divisas) para importar bienes generó una aceleración del proceso industrial, en particular de industrias denominadas livianas como la textil. Las industrias se localizaron en la región litoral, en particular Buenos Aires y Gran Buenos Aires, en Rosario y en menor medida Córdoba.

Durante este período denominado de la “década infame”, recién hacia 1936/37 recomenzaron los conflictos obreros; antes los sindicatos estuvieron controlados y paralizados. El aumento de la sindicalización y las actividades organizativas no habían logrado cambiar positivamente las condiciones laborales, y los convenios donde se fijaban las condiciones laborales eran, por lo general, papel muerto.

En el frente militar convivían diversas fracciones nacionalistas, católicas y liberales conservadoras, con dificultades notables para llevar adelante el país en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Estos conflictos desembocaron finalmente en la entrega del poder al general Farrell, en cuyo gobierno Perón lograría concentrar un poder basado en tres ejes: el ministerio de guerra, la vicepresidencia y el cargo de secretario de Trabajo y Previsión.

El acceso del general Perón al poder estuvo precedido de una década y media de notables cambios provocados por la crisis mundial de 1930, un período caracterizado por la ausencia de las masas populares en la construcción del destino del país. En la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, después del golpe militar de 1943, habría de emerger su emblemática figura que, entre bambalinas, fue tejiendo una amplia red con los gremios, llamada a ejercer una fuerte irradiación. Algunas de las palabras clave del gobierno que se iniciaría en 1946 después de haber triunfado en las elecciones, serían las de gobernar para el pueblo, en contraposición a la oligarquía, en defensa de los humildes y trabajadores, y en contra de los especuladores y explotadores y de los intereses asociados al imperialismo y al colonialismo. En nombre de los principios socialcristianos, aprovechó la inmejorable situación económica de la Segunda Guerra Mundial para impulsar la actividad industrial volcada al mercado interno.

En el campo social los logros más importantes fueron el derecho a un salario justo, el pago de aguinaldo, y la protección de la salud. La afiliación obligatoria y masiva de los trabajadores aseguró a estos una masa monetaria importante para su protección: hospitales, sanatorios, hoteles en lugares de veraneo, clubes o círculos recreativos surgieron a lo largo y a lo ancho de todo el país. Las afiliaciones a los sindicatos crecieron notablemente entre 1946 y 1952. En cambio, en el plano de la vejez los cambios no fueron tan notables. El avance logrado durante el peronismo no implicó una universalización del sistema, del que quedaron muchos trabajadores afuera, es decir que la cobertura de la jubilación o pensión no estaba perfectamente garantizada.

La educación primaria universal y gratuita se vio favorecida indirectamente por el aumento de salarios, lo que facilitó el acceso de más niños a las escuelas, a la vez que recibió directamente recursos económicos para la construcción de más establecimientos en lugares clave. Otro de los tópicos al que es necesario referirse es al del déficit habitacional, arrastrado desde

larga data, que se morigeró con créditos blandos del Banco Hipotecario y la construcción de viviendas populares.

La SB fue disuelta por decreto en el año 1947.

El coronel Mercante, a la sazón gobernador de la provincia de Buenos Aires, había diseñado para el nuevo gobierno una política asistencial moderna dirigida a los pobres como parte de una política global. El Estado y no las damas era el instrumento necesario para llegar a todos. Las ideas de Mercante sirvieron para que Evita comenzara a delinear su lugar en la política asistencial.

Sin el instrumento de la SB y dando sus primeros pasos el plan sanitario del ministro de Salud Carrillo, que en la práctica implicaba la socialización de la medicina, Evita comenzó sus primeros movimientos en la política social. El 8 de julio de 1948, a partir del decreto del Poder Ejecutivo N° 20.546, se creó la Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón, otorgándole personería jurídica. En 1950 pasó a denominarse Fundación Eva Perón, nombre con el que se conoció y pasó a ser emblemática tanto de la figura de la esposa del presidente como del significado simbólico para los pobres.

Las fuentes de financiamiento que al inicio eran estatales fueron ampliándose hasta contar con un presupuesto impresionante para los parámetros de entonces. Presiones al sector industrial para que colaborara y, finalmente, descuentos obligatorios a los trabajadores constituyeron las fuentes económicas principales, sin descartar donaciones de diverso tipo o aportes de las provincias o municipios más ricos. La mayor actividad de la fundación se realizó entre 1948 y 1952, año en que murió Evita.


En síntesis, si bien es posible afirmar que el período donde más se desarrolló en la Argentina el “Estado de Bienestar” fue durante el peronismo, estuvo lejos de alcanzar metas que se había propuesto respecto de la satisfacción de las necesidades de trabajo, salud, educación, vivienda, protec-

*La afiliación obligatoria y masiva de los trabajadores aseguró a estos una masa monetaria importante para su protección: hospitales, sanatorios, hoteles en lugares de veraneo, clubes o círculos recreativos surgieron a lo largo y a lo ancho de todo el país.*

ción y nutrición. Hubo intentos, como la socialización de la medicina (Plan Carrillo), pero las mismas contradicciones del gobierno lo impidieron. Hubo mejoras en la atención de los sectores desvalidos, en la educación y la vivienda que no lograron cambiar, sin embargo, el compromiso a largo plazo del Estado con los desposeídos.

La Revolución Libertadora y los gobiernos subsiguientes no tenían entre sus planes profundizar el Estado de Bienestar. Es más, algunos hospitales y escuelas cuya construcción estaba comenzada debieron esperar años para su terminación.

En cuanto al sistema de seguridad social de los jubilados, no llegó a ser universal durante el peronismo, se habrían de necesitar otros doce años para que muchos trabajadores accedieran a una compensación por el retiro activo.



# CONDICIONES DE VIDA OBRERA Y MARGINALIDAD SOCIAL

## UN ESTUDIO ARQUEOLÓ- GICO DE LOS “SABERES EXPERTOS DE LA POBREZA”

UN RECORRIDO POR LA HISTORIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN NUESTRO PAÍS, DESDE LAS INICIATIVAS DE RIVADAVIA HASTA EL PRIMER GOBIERNO DE PERÓN. EL ROL DEL ESTADO EN LA SALUD, LA EDUCACIÓN, LA VIVIENDA Y EL TRABAJO. LOS APORTES DE LA INMIGRACIÓN Y DE LOS SINDICATOS.





por **PAULA AGUILAR**

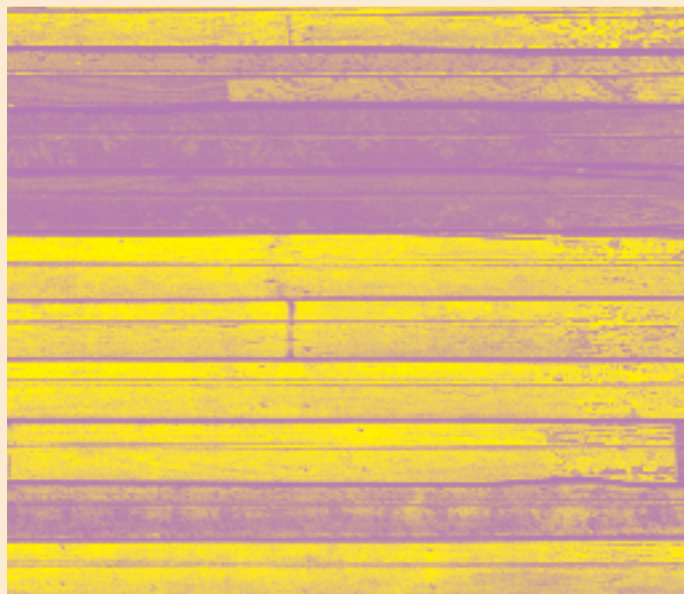
*Socióloga. Doctoranda en la Universidad de Buenos Aires. Docente UBA.*

*Investigadora del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y del Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA*

**ANA GRONDONA**

*Socióloga. Dra. en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.*

*Docente UBA. Investigadora del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y del Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA*



## Problemas, discursos, saberes

Las formas y contenidos del diagnóstico de los problemas sociales orientan las propuestas para su resolución. Configuran una trama compleja de procesos de delimitación y objetivación que sedimenta y deja huellas en discursos, pero también en los cursos de acción que habilitan y en los que inhiben. Es posible reconocer en la construcción de esa trama unos saberes expertos y específicos, que emergen de los múltiples encuentros (y desencuentros) entre la investigación científica, el afán de reforma social, el diagnóstico técnico y la lucha política. El sentido de estas “problematizaciones” se construye apelando, respondiendo o denegando otros discursos, algunos contemporáneos, otros precedentes. Ambas características abren paso a la dispersión y la heterogeneidad. El análisis pormenorizado y en clave arqueológica de estos diagnósticos, de los ritmos de sus emergencias y de sus modos de circulación permite dar cuenta de los ecos y resignificaciones de los saberes del presente, de sus certezas, pero también de sus puntos de fuga.

En el presente artículo nos proponemos recorrer dos problematizaciones relevantes como dominios de memoria de las conceptualizaciones contemporáneas sobre la pobreza. Nos referimos, por un lado, a la cuestión de las “condiciones de vida obrera” y, por el otro, al problema de la “marginalidad”. La relación entre “la marginalidad” y “la pobreza” no resulta novedosa. Por el contrario, el artículo que inaugura estos debates recientes en la región –el trabajo de Oscar Altimir “La dimen-

sión de la pobreza en América Latina” de 1978– reconoce estos antecedentes como ineludibles. Sin embargo, entendemos que la reinscripción de ambos debates en una trayectoria de más largo aliento (aunque discontinua, dispar, habitada por olvidos y superposiciones) abrirá otras claves de lectura, que ensayaremos hacia el final.

## Primer ejercicio arqueológico: el debate sobre condiciones de vida obrera

La coyuntura del debate sobre las condiciones de vida y trabajo de la población en los albores del siglo XX resulta conocida: la inserción de la Argentina en el mercado mundial como productor y exportador agropecuario, el aumento demográfico fruto de los procesos migratorios de ultramar, la acelerada urbanización (sobre todo en las ciudades del litoral pampeano), y la paulatina extensión de la manufactura. No pocas alarmas suscitó en este contexto el aumento de la conflictividad social expresada en huelgas y acciones de protesta. La llamada “cuestión obrera” como problema, tuvo dos formas fundamentales de respuesta: por un lado la sanción de medidas represivas (como la Ley de Residencia) y, por el otro, las primeras formas de protección o regulación del trabajo. Desde distintos sectores sociales se alertaba sobre la asociación entre las malas condiciones de vida obrera, la amenaza latente del desorden social y el peligro de la degeneración física y moral de la población.



Muy tempranamente, en 1892, se propuso desde sectores obreros vinculados al socialismo científico el registro de las “condiciones de existencia” por medio de la realización de una encuesta obrera que mostrara en toda su contundencia los efectos de la vida proletaria, desde la experiencia directa de sus protagonistas. Similares objetivos perseguiría el informe sobre “Los trabajadores en la Argentina. Datos acerca de salarios, horarios, habitaciones obreras, costo de la vida, etc., etc.” elaborado por Patroni en 1898, en el cual se detallaba salarios, jornadas y consumos para cada oficio y los comparaba con la información internacional disponible. Asimismo, y por encargo estatal, se realizaron estudios sobre el trabajo urbano de Pablo Storni (1909), Juan Alsina (1905), y Biale Massé (1904), quien incorporó también tareas rurales.

En estos trabajos la cuestión de la vivienda obrera, con antecedentes en los debates del higienismo y la atención suscitada por la huelga de inquilinos de 1907, condensaba la preocupación por las condiciones de vida: los bajos ingresos de los trabajadores se traducían en la imposibilidad de acceder a una vivienda adecuada y este hecho promovía el hacinamiento y el desorden. En suma, las denuncias de sectores obreros, los informes encargados a funcionarios estatales y las declamaciones académicas sobre la necesidad de su estudio exhaustivo, conformaron el campo en el que la clase trabajadora y sus condiciones de vida se constituyen como problema.

Ahora bien, la construcción de un conocimiento estadístico *regular y específico* comenzaría a producirse un poco más tarde, desde el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) en el marco de la recesión de 1913-1917. Las restricciones al comercio exterior habían provocado un aumento de precios en los bienes de consumo popular (productos de primera necesidad y alquileres), problematizado en términos de “carestía de la vida” y presentado como acuciante para los trabajadores. En este contexto se planteaba como ineludible contar con un análisis del mercado laboral y de la estructura del consumo popular urbano. De acuerdo con el completo estudio del historiador Hernán González Bollo, el DNT realizaría por esos años un estudio sobre vivienda obrera, dirigido por Alejandro Bunge, ingeniero, economista, militante del catolicismo social y director de la oficina de estadística. Sus investigaciones se continuaron entre 1913 y

*Las formas y contenidos del diagnóstico de los problemas sociales orientan las propuestas para su resolución. Configuran una trama compleja de procesos de delimitación y objetivación que sedimenta y deja huellas en discursos, pero también en los cursos de acción que habilitan y en los que inhiben.*

1930, llegando a un total de diez estudios por muestreos de barrios populares que abarcaron más de 4.600 unidades, es decir de “familias obreras”. El trabajo registró, bajo la forma de “presupuestos obreros promedio”, la distribución de sus ingresos en gastos de *vestido, alojamiento y alimentación* –siguiendo los cálculos de Ernst Engel–. Se destaca la inquietud por las condiciones de habitación y el hacinamiento (las familias que vivían en una sola pieza) y el alto porcentaje de los ingresos familiares destinado al alquiler. En 1918 y a partir de esas primeras investigaciones sociográficas, Bunge construyó una primera serie comparativa del costo de vida, que consideraba la evolución de las principales áreas del consumo entre 1910-1917.

El avance de la industrialización en el periodo entreguerras, la ampliación de la asalarización y el consumo hicieron necesario enriquecer la información estatal disponible. La crisis económica de la década de los treinta y sus consecuencias para la ocupación y la manutención de los hogares reforzó esta necesidad. Se realizaba en 1933 el cálculo del “costo de vida de la familia obrera” con el objetivo de conocer su capacidad de consumo. El estudio incluyó a 6.000 trabajadores divididos en dos grupos: “obreros” y “empleados”. Dado el eje puesto en la familia, estos debían estar casados, sin hijos o con hijos menores de 14 años y saber escribir. Se distribuyen entre los trabajadores libretas autoadministradas donde debían registrar ingresos y consumos. La población objeto se dividió en una escala de



*Desde distintos sectores sociales se alertaba sobre la asociación entre las malas condiciones de vida obrera, la amenaza latente del desorden social y el peligro de la degeneración física y moral de la población.*

ingresos de diez niveles. A partir de la información recogida se procedió a calcular en qué medida los salarios alcanzaban para cubrir los gastos de cada presupuesto familiar, indicando su *déficit o superávit* (relación entre ingresos y gastos). En 1935 el Departamento Nacional de Trabajo realizó un nuevo estudio tendiente a calcular y establecer los “índices del costo de la vida obrera” y de las “fluctuaciones de salarios” y así conocer sus “necesidades reales”.

Las “Condiciones de vida de la familia obrera” fueron nuevamente registradas en 1937 por medio de un estudio más extenso que no sólo consideraba la composición del presupuesto tipo ajustado por los consumos estacionales y su evolución temporal, sino también una completa encuesta sobre vivienda obrera. Cabe destacar que el rango de población seleccionado ubicaba bajo la mirada estatal a las familias de menores ingresos, en pos de captar cuánto eran afectados sus presupuestos por las “oscilaciones” de precios de los artículos indispensables y así establecer el salario que podría cubrirlas. Las condiciones de vida estaban asociadas al nivel de los salarios, y por lo tanto su consideración era inescindible del mercado de trabajo.

Algunos años después, en 1946 se publicaron los resultados de una segunda encuesta bajo el título de “Condiciones de vida de la familia obrera” con datos recabados entre 1943 y 1945, abarcó a 10.000 familias obreras, ampliando el rango geográfico de la Capital Federal alcanzando también “los suburbios más

inmediatos”. La población estudiada se definió como una “categoría o grupo social determinado” explícitamente: el “personal asalariado” de menores ingresos, con el objetivo de alcanzar especialmente al personal semicalificado y no calificado, por ser “grupo social necesitado de mayor protección”. De acuerdo con el informe, resultaba imperioso establecer un salario mínimo que cubriera las “necesidades normales” y “placeres honestos” de los trabajadores. Este registro se enmarcaba, de acuerdo con el texto que presentaba el informe, en la necesidad “mundialmente reconocida” de “elevar el nivel de vida de la población”.

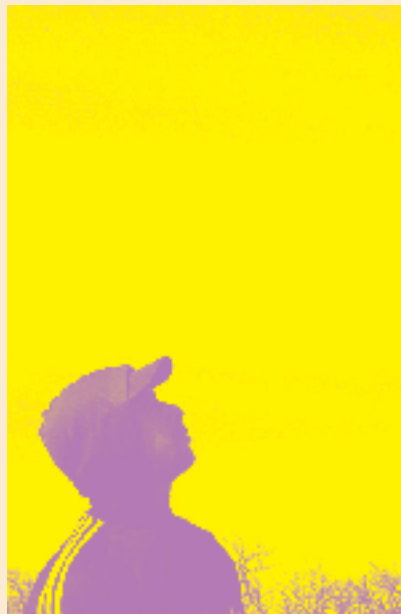
Las mediciones realizadas por las oficinas públicas, como la Dirección de Estadísticas del DNT eran consideradas parte de la “sociografía” estatal, necesaria para la formulación de políticas (vgr. sostener la capacidad adquisitiva del salario); constituyen, por ello, un punto fundamental en la historia de la construcción de la inteligibilidad estatal de la población y de la objetivación de los sectores obreros urbanos y de los hogares como unidad de registro e intervención, en los que observar tanto las condiciones de trabajo como sus efectos para las condiciones de vida de las familias obreras.

En efecto, en los estudios reseñados se anticipaban muchos de los debates latinoamericanos sobre la pobreza de la década de los ochenta. Ahora bien, entre ambos operaría una discontinuidad fundamental: la mutación del objeto de observación e intervención.

## **Segundo ejercicio arqueológico: el problema de la “marginalidad”**

Las experiencias de medición de las condiciones de vida obrera a las que nos hemos referido tuvieron sus equivalentes en los países centrales. Así, los expertos argentinos de diversa formación política y científica procuraban estar al tanto de los debates en Estados Unidos y Europa, sin dejar, por ello, de “traducir” los diagnósticos y los programas a las condiciones del mercado de trabajo local.

Pues bien, hacia mediados de la década del sesenta la atención de los expertos de los países centrales, particularmente de los Estados Unidos, parecían focalizar los ejercicios de medición en un problema que devendría medular en la agenda política: la pobreza. En 1965 el Departamento de Seguridad Social estadounidense publicaba una medición que estimaba un mínimo de ingresos debajo del cual un hogar era considerado “pobre”. Esta “línea de la pobreza”, que retomaba memorias previas como la de Seebohm Rowntree, fue rápidamente adoptada por la administración del presidente Johnson en su “Guerra contra la pobreza”.



*Las denuncias de sectores obreros, los informes encargados a funcionarios estatales y las declamaciones académicas sobre la necesidad de su estudio exhaustivo conformaron el campo en el que la clase trabajadora y sus condiciones de vida se constituyen como problema.*

La persistencia de viejos y la emergencia de nuevos “bolsones de pobreza” contrastaban con la sociedad del capitalismo “embridado” de posguerra, fundada en un imaginario que, aunque toleraba desigualdades relativas, prometía la extensión de derechos en la consolidación de una ciudadanía social. La inquietud respecto de las poblaciones que quedaban “fuera” iba a suscitar, tal como estudió el antropólogo francés Didier Fassin, una fiebre de nombres: el *underclass* en los Estados Unidos. *les exclus* de Francia y los “marginales” en América latina.

El campo semántico del que emergió el problema de la “marginalidad” fue el de los denominados “procesos de desarrollo”. Puntualmente, remitía a un problema ecológico, económico y social resultado de la falta de integración de diversas poblaciones al movimiento de modernización social y cultural. En sus primeras delimitaciones, hacia mediados de la década del cincuenta, aparecería como un derivado de procesos migratorios que habían impactado en el ámbito urbano, generando zozobra sobre las condiciones habitacionales de los “hundidos”. Luego adquiriría más relevancia como problema de absorción del mercado de trabajo.

Tal como ha estudiado, por ejemplo, el sociólogo Miguel Ángel Djanikian, uno de los escenarios clave para la emergencia de esta problemática fue el de los encuentros internacionales de expertos, convocados por diversos organismos de desarrollo, particularmente entre 1954 y 1970. La organización de estos encuentros, así como el financiamiento y la publicación de los estudios sobre

esta cuestión, contaron con la actuación de muy diversas instituciones –de nivel regional, nacional y subnacional– que conformaron una trama compleja y hasta enrevesada. A las iniciativas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se sumaron otros organismos de Naciones Unidas (UNESCO y UNICEF), así como la organización chilena Desarrollo Social para América Latina (DESAL), pero también el Instituto de Investigaciones Di Tella, la Ford Foundation y, a su modo, hasta la CGT de los Argentinos y el Consejo Nacional de Desarrollo.

Así, por ejemplo, una de las líneas de investigación retomadas por el *Proyecto Marginalidad* (1967-1969), al que nos referimos más adelante, había comenzado en el marco de una consultoría para CONADE realizada por algunos de sus investigadores. Asimismo, parte de los resultados de ese estudio (sobre los trabajadores de la caña en Tucumán) había sido publicada en un folletín como parte de la intervención político-artística “Tucumán Arde” (organizada desde la CGT de los Argentinos). Como muestra este ejemplo, las posiciones que organizaron este debate no se ordenaron “prolijamente” en espacios institucionales mantenidos a cómoda distancia. En un sentido althusseriano, la lucha por la delimitación del problema que analizamos se dio *a través* de ellas, conformando un mapa repleto de vericuetos.

## Una caracterización (más) de los debates en torno a la “marginalidad”

La que sintéticamente presentaremos aquí está lejos de ser la primera sistematización de las discusiones sobre la marginalidad. Por lo general, la tendencia ha sido la de distinguir diversas posiciones a partir de los énfasis descriptivos y explicativos de cada una. Así habría habido una perspectiva de la marginalidad como problema ecológico (de organización espacial de la ciudad), otra que la presentaba como un problema social, una tercera como cuestión cultural-psicológica y una cuarta como un problema estructural-económico.

Aun cuando estas tipologías aporten al análisis, no logran caracterizar la *escansión* del campo de debate, pues la lectura de casi cualquier documento de la época muestra que los argumentos que la presentan como un problema urbano conviven con otros que la señalan como una cuestión del mercado de trabajo o como problema cultural. Sin embargo, la economía de “préstamos” y “citas” no resulta arbitraria ni ilimitada. Entendemos que lo que organizó estas discusiones no fue tanto su dimensión explicativa como la *programática*. De un modo esquemático, encontramos tres posiciones de enunciación: la del discurso tecnocrático-desarrollista, la del pastoral-tecnocrático y la del marxista-heterodoxo.

Aunque, atendiendo a lo que acabamos de exponer, no convendría asignar estrictamente estos discursos a determinadas fuentes de enunciación –por el contrario, los enunciados circulan de un modo más complejo–, a fines ilustrativos podemos afirmar que los diagnósticos institucionales de CEPAL, así como los trabajos de José Medina Echavarría y Gino Germani, muestran preeminencia de una discursividad tecnocrático-desarrollista. Por su parte, los textos producidos por DESAL –en particular el director de este centro de investigación y de promoción de políticas públicas, el sacerdote jesuita Roger Veke-mans– aparecen recorridos por lo que llamamos el discurso pastoral-tecnocrático. Finalmente, el discurso marxista-heterodoxo sobre la marginalidad puede encontrarse en textos de Fernando Cardoso y Aníbal Quijano, así como en aquellos producidos en torno al *Proyecto Marginalidad*, al que hemos prestado particular atención en nuestro análisis.

El *discurso tecnocrático desarrollista* explicaba la emergencia de la “marginalidad” como un problema de “velocidades”, una cuestión de “desincronización” que derivaría en otra de “absorción”: las poblaciones se habían movido con mayor celeridad que las estructuras destinadas a contenerlas. Así, fundamentalmente el *mercado de trabajo*, pero también los servicios y el entramado urbanos, se habían visto excedidos por la velocidad del

movimiento. Ello en el contexto de un tiempo de *transición* en el que la nueva dinámica social permanecía articulada con modos tradicionales de lidiar con el cambio, en virtud de la permeabilidad y porosidad con la que ciertas estructuras habían absorbido algunas transformaciones sin alterarse en lo fundamental. En consecuencia, el camino propuesto sería el de profundizar y “completar” el proceso de modernización. Ello mediante una programación económica que, por ejemplo, procurara el reequilibrio regional, así como a través del ordenamiento urbano, particularmente atento al problema de la vivienda.

En la tónica de los análisis de la sociología urbana de Chicago, el hiato entre la rápida urbanización y la más rezagada industrialización (incapaz de contener a los nuevos migrantes) se problematizaría tanto como un problema de *desorganización social*, como de *desajustes de la personalidad*. Los estudios de caso del Ecuador, de la Argentina o de Brasil devolvían imágenes de pandillas, prostitución, divorcios, hijos ilegítimos, sífilis, fantasías suicidas, alcoholismo, incapacidad para superar las dificultades, aislamiento, gestos de agresividad alternados con otros de pasividad, etc. Así, del problema ecológico y económico de las *zonas* marginales, se pasaba a la observación y descripción de las *poblaciones* marginales. A partir de ello, el imperativo económico del desarrollo se articularía con iniciativas para la modernización cultural, sobre todo por medio de la educación.

Aunque con puntos en común, otros serían los énfasis del *discurso pastoral-tecnocrático*, cuyo punto de partida se presentaba algo más escéptico respecto del proceso de modernización. A partir de un discurso no exento de resonancias escatológicas, se afirmaba que la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas se había amalgamado a una serie de contraposiciones históricas que hacían de ellas un ámbito trágicamente desintegrado. Así, la contradicción entre el español y el indio se había transformado en el enfrentamiento entre el conquistador y el encomendado, luego entre el latifundista y el campesino, más tarde entre la ciudad y el campo y, finalmente, entre “el marginal” y los habitantes de la ciudad. Desde esta perspectiva, también el problema de la dependencia económica de los países periféricos debía interpretarse como resultado de un proceso de marginación, aunque a nivel internacional.

A lo largo de este *continuum*, la falta de participación (y por ello de integración) como descriptor principal de la marginalidad adquiriría una doble valencia: por una parte, estaba la falta de *participación pasiva*, que remitía a la condición de pobreza; por la otra, el déficit en relación a la *participación activa*, vinculada a





un imaginario más amplio en el que DESAL incluía la condición de ciudadanía y, en un sentido aún más extenso, la autorrealización humana. Desde este diagnóstico, las poblaciones referidas no sólo tenían una incorporación deficitaria a la “Sociedad Global”, sino también escasas organizaciones al *interior* del propio grupo.

En consonancia con lo expuesto, el programa pastoral-tecnocrático sería la *Promoción Popular* como modo de fomentar la participación de los marginales. Aclarando cualquier “malentendido” que pudiera generar el uso de un significante tan polisémico, se puntualizaba que este no refería al significado genérico de pueblo como “nación” ni tampoco como el estrato más bajo de la sociedad. Lejos de proponer cualquier unidad (popular) entre los sectores obreros y los marginales, en este discurso ambos quedaban cultural, política y sociológicamente diferenciados. Ello representa una diferencia cabal con el discurso heterodoxo-marxista.

“La marginalidad” no fue un problema construido a partir del andamiaje conceptual marxista. A diferencia de las discursividades que presentamos más arriba, en este caso el problema “se encontró” (y se “desencontró”) con interlocutores inesperados. Ello, en el marco del denominado *Proyecto Marginalidad* (PM) que, no sin complicaciones, se puso en marcha en 1967 bajo la dirección de José Nun. Entre los investigadores que participaron en este proyecto estuvieron Miguel Murmis y Juan Carlos Marín, así como Beba Balvé, Ernesto Laclau, Néstor D’Alessio, Marcelo Nowersztern y Carlos Waisman. Este proyecto ha sido objeto de múltiples polémicas y fue impugnado por sectores radicalmente divergentes. No nos detendremos en este aspecto, aunque sugerimos al lector interesado el trabajo de Alejandra Petra “El

Proyecto Marginalidad. Los intelectuales latinoamericanos y el imperialismo cultural”, muy bien documentado al respecto.

El PM abordó y desbordó el significante “marginalidad” a partir de una semántica que, en principio, le resultaba ajena. El resultado de este proceso complejo de “traducción” fue el concepto de “masa marginal”. Leído a partir de la diferenciación que habría establecido Marx en los *Grundrisse* entre los conceptos de “población excedente” (propia de todo modo de producción) y ejército industrial de reserva (la forma que esta adquiere en el capitalismo industrialista), el de la “masa marginal” dejaba de ser un problema de “rezagos” para convertirse en un síntoma de las contradicciones estructurales del capitalismo dependiente. El concepto señalaba una población a-funcional respecto del mercado de trabajo –en tanto no resultaba absorbida por este, o lo era muy deficitariamente–, pero que tampoco funcionaba como “ejército de reserva” en la regulación de los salarios.

Ahora bien, esta masa a-funcional en términos económicos podía devenir *dis*-funcional en términos del orden social. Una lectura atenta de los documentos del PM muestra un interés por este potencial papel político. En este punto, el movimiento es exactamente el contrario al de DESAL, que pretendía desvincular la cuestión de la marginalidad de la cuestión obrera. El PM se construyó en la tensión de dar cuenta de una estructura social que se había mostrado más compleja de la que resultara del industrialismo clásico (la hipótesis de la homogenización de la clase obrera no se verificaba), sin por ello renunciar a la posibilidad de poner en riesgo al capitalismo, bajo su forma periférica, mediante alianzas policlasistas. Esa alternativa requería de una articulación política que delimitaba los contornos de un *programa* distinto de los que reseñamos más arriba.

*El avance de la industrialización en el periodo entreguerras, la ampliación de la asalarización y el consumo hicieron necesario enriquecer la información estatal disponible. La crisis económica de la década del treinta y sus consecuencias para la ocupación y la manutención de los hogares reforzó esta necesidad.*

## Preguntas para el presente

El debate de la “marginalidad” representa la (re)articulación de una pregunta compleja que reunía al mismo tiempo una inquietud por las *condiciones de vida* y por las del *mercado de trabajo*. Esta también había orientado las indagaciones sobre la “familia obrera”, aunque de otro modo y delimitando los contornos de otros *programas* de intervención, vinculados a sostener la capacidad adquisitiva del salario. La discusión sobre la “marginalidad”, por su parte, estuvo sobredeterminada por la problematización de la división internacional del trabajo como condicionante fundamental de la estructura económica. En efecto, las tres discursividades que hemos analizado partían o bien de la teoría del deterioro en los términos de intercambio (discurso tecnocrático-desarrollista), o de la noción de colonialismo (retomada por el discurso pastoral-tecnocrático) o bien la teoría de la dependencia (con la que coincidía, en buena medida, el discurso marxista-heterodoxo).

Por el contrario, en algunas de sus versiones más actuales, los debates de la pobreza han rehuido a la reflexión respecto de las condiciones estructurales que la producen. Sobre este punto advertía tempranamente, en 1978, Oscar Altimir: “El uso del concepto de pobreza es válido, siempre que no represente una transgresión inadvertida de la frontera entre lo *descriptivo* y lo *explicativo*”. El interrogante que queda abierto es, en tal caso, cómo y desde qué lugares recomponer una instancia explicativa.

Hemos querido subrayar la relevancia del debate sobre la marginalidad en tanto este presenta de un modo imbricado un haz de problemas que pronto serían objeto de una división del trabajo entre saberes expertos. Aun cuando se establecieran ámbitos de diálogo e interacción, los saberes sobre el mercado de trabajo iban a disociarse de los de la pobreza y ambos de aquellos sobre el mercado “a secas”. Esta “balcanización” del estudio de la cuestión social, junto con la necesidad de producir información que describiera el creciente “mundo de la pobreza” (para poder atender a su acuciante urgencia), terminaron por relegar las *explicaciones* estructurales a un segundo plano. Estas condiciones, junto con otras, iban a producir un régimen de enunciación afín a una estrategia de *focalización* de las políticas sociales a partir de la detección de vulnerabilidades diferenciales. Ello, además, en el contexto de deslegitimación tanto del estructuralismo como del marxismo como perspectivas explicativas. Esta deslegitimación también alcanzó al imperativo de

*En tiempos de resurrección de significantes como “desarrollo nacional”, “dependencia” e incluso “socialismo” (esta vez “del siglo XXI”), las memorias de los discursos que convocamos en este artículo nos interpelan a salir del atolladero de la fragmentación del saber y del descriptivismo al que inevitablemente esta conduce.*

“desarrollo nacional” como programa político, al tiempo que el “socialismo” quedaba relegado al desván del olvido.

En este marco, y de un modo paradójico, los programas orientados a los *desajustes de la personalidad*, otrora integrados en el horizonte de la programación económica (bajo el imperativo de la “modernización cultural” o de la “promoción popular”), serían tomados, metonímicamente, como una herramienta central de la lucha contra la pobreza (ahora, bajo la forma del *“empowerment”*).

Pues bien, en tiempos de resurrección de significantes como “desarrollo nacional”, “dependencia” e incluso “socialismo” (esta vez “del siglo XXI”), las memorias de los discursos que convocamos en este artículo nos interpelan a salir del atolladero de la fragmentación del saber y del descriptivismo al que inevitablemente esta conduce.



LA DISPUTA EN TORNO AL CONCEPTO DE POBREZA FUE CLAVE PARA PENSAR CÓMO REPARAR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LA DICTADURA Y CON QUÉ INSTRUMENTOS REALIZAR ESTA TAREA. ¿CÓMO PASARON LOS POBRES DE SER CASI INVISIBLES A CONVERTIRSE EN EL NÚCLEO DE LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL EN EL PAÍS?

# ¿CUÁNTOS SON LOS POBRES?

## CONTRIBUCIONES A LA HISTORIA DE SU DEFINICIÓN ESTADÍSTICA EN LA ARGENTINA DE LOS AÑOS OCHENTA





por GABRIEL VOMMARO

Doctor en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la UBA. Investigador del CONICET, Investigador-docente en la UNGS. Coordinador de la Carrera de Estudios Políticos (IDH, UNGS)

CLAUDIA DANIEL

Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la UBA. Investigadora asistente del CONICET. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Miembro del Centro de Estudios sobre Saberes de Estado y Elites Estatales del Instituto de Desarrollo Económico y Social

**E**n 1984 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) publica un informe titulado “La pobreza en Argentina”. A partir de los datos del Censo nacional de población de 1980, se buscaba elaborar mapas de necesidades básicas insatisfechas para todo el territorio nacional. Este informe recorre y analiza la situación social del país luego de siete años de dictadura, con el objeto de contribuir a la orientación de los recursos distribuidos por las políticas sociales, en especial por el entonces flamante Programa Alimentario Nacional (PAN). Por primera vez, el Estado produce un estudio sistemático de los problemas sociales del país en términos de pobreza, corriendo el foco de la cuestión del trabajo, sobre la que las estadísticas sociales se habían ocupado de manera dominante. Esta categoría, que hoy aparece como un *dato de la realidad*, es el resultado de un largo y complejo trabajo de construcción técnica, moral y política del que nos ocupamos en este artículo.

Contrarrestando la fuerte tendencia a naturalizar las mediciones estadísticas, buscamos poner en primer plano la construcción social de los dispositivos técnicos que volvieron a la pobreza un objeto mensurable en el marco de una socio-historia de la estadística social argentina. A través de la descripción de las actividades de objetivación y de clasificación experta que tuvieron lugar en el INDEC en los años ochenta y de su contextualización, esperamos contribuir a la comprensión del modo en que la pobreza y los pobres devinieron el núcleo de la nueva cuestión social en el país.

### Contar a los pobres en transición

Desde el inicio de la transición democrática, al mismo tiempo que se intentaba construir una cultura cívica en la Argentina, la cuestión de la pobreza empezó a ser no sólo una preocupación de los *policy makers*, sino también de los cuadros técnicos del INDEC: economistas, sociólogos y demógrafos que se (re)integraron por entonces al Instituto. Así, tal como señalaron los sociólogos V. Armony y G. Kessler en su artículo “Imágenes de una sociedad en crisis”, junto a las cuestiones ligadas al mercado de trabajo y a la vivienda, un nuevo problema social comienza a ser enunciado.

Con la asunción de nuevas autoridades en el órgano central de la estadística pública, se conformó un grupo de trabajo que estableció, por primera vez en el país, mediciones sistemáticas de la pobreza y de los pobres. Sin embargo, los puntos de conexión de la red conceptual e institucional que sustentó el dispositivo técnico de cuantificación de los pobres y la pobreza en la transición democrática se pueden encontrar algún tiempo atrás. El equipo del INDEC estaba liderado por expertos que ya habían trabajado en el organismo –o habían pasado por agencias de asesoramiento técnico del Estado planificador– en los años sesenta y setenta. Se trata de economistas desarrollistas y científicos sociales de antigua militancia en el peronismo revolucionario, con distintos roles en la empresa pionera de medición de la pobreza: el economista Luis Beccaria, nombrado director del INDEC por Juan V. Sourrouille, a cargo de la Secretaría de Planificación Económica de la que dependía; el estadístico Alberto Minujin, reincorporado al INDEC en 1984 como Director Nacional de Estadísticas Sociales; Oscar Altimir, economista de la generación de Sourrouille con quien confluó en centros de investigación económica emblemáticos de los '60, consagrado



*En su paso por el INDEC, estos jóvenes combinaron el compromiso político con la carrera técnico-profesional, movilizados por el impulso político-profesional que colocaba el motor de los ideales de cambio social en la intervención del Estado.*

como experto de la CEPAL a fines de los '70. Todos ellos habían participado del proyecto de modernización estatal de los '60 y '70, momento que para el INDEC significó el comienzo de un proceso de profesionalización –con el reclutamiento de jóvenes recién titulados en carreras entonces consideradas “modernas” (economistas, estadísticos, sociólogos)– en el que tuvieron lugar los primeros intentos de organización de las estadísticas sociales y demográficas bajo un modelo sistémico y se establecieron nuevos programas de investigación. En su paso por el INDEC, estos jóvenes combinaron el compromiso político con la carrera técnico-profesional, movilizados por el impulso político-profesional que colocaba el motor de los ideales de cambio social en la intervención del Estado.

En los inicios de la transición democrática, como había sido en los tempranos setenta, los objetivos técnicos de innovación desde el Estado se combinaron con objetivos políticos de reparación social: el Estado democrático debía reparar los



daños causados por la dictadura y para ello debía dotarse de instrumentos capaces de leer con precisión la nueva realidad social. Este compromiso moral era lo suficientemente amplio como para convocar a profesionales con trayectorias de militancia política diversa con la convicción de que la transformación social venía de la mano de la acción estatal. Además, estos expertos formados en el exilio traían los saberes y los vínculos institucionales necesarios para llevar a cabo la empresa. Durante sus años de exilio, adquirieron experiencia profesional y credenciales académicas en organismos multilaterales y universidades extranjeras. Esos organismos, en especial la CEPAL, luego el Banco Mundial y el PNUD, interesados en construir formas de medición de la pobreza a nivel regional que permitieran hacer comparables las realidades de países que, en algunos casos, ya habían iniciado las primeras políticas de ajuste, proveerían conocimientos y recursos financieros a la empresa cognoscitiva de los ochenta.

El titular del nuevo gobierno argentino, por su parte, había hecho de la pobreza uno de los ejes de su discurso de campaña. Así, Raúl Alfonsín se propuso implementar un plan de asistencia alimentaria de inédita amplitud –el PAN–, lo que colocaba al deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares

entre sus principales preocupaciones. La articulación de todos estos actores e intereses habilitó una transformación en los modos de clasificación del mundo social y una redefinición de la cuestión social en términos de pobreza, categoría que permitiría englobar deterioro de condiciones de vida, informalización del empleo, caída de ingresos, etcétera.

En 1984, la nueva dirección del INDEC asumió como compromiso la tarea de dar cuenta de manera estadística de la situación social que se “heredaba” de la dictadura. Con el apoyo técnico de la CEPAL, O. Altimir dirigió junto a A. Minujin y Horacio Somigliana el trabajo de procesamiento y análisis de los datos del Censo de 1980 a partir del cual se publicó el informe “La pobreza en Argentina”. En la introducción, los autores presentan, por una parte, la pobreza como un fenómeno novedoso en el


*En los inicios de la transición democrática, como había sido en los tempranos setenta, los objetivos técnicos de innovación desde el Estado se combinaron con objetivos políticos de reparación social: el Estado democrático debía reparar los daños causados por la dictadura y para ello debía dotarse de instrumentos capaces de leer con precisión la nueva realidad social.*

país y encuadran el uso de esa categoría como una innovación; por otra parte, muestran el vínculo entre el intento de medición y la voluntad del gobierno de establecer políticas sociales para hacer frente al que estaba siendo constituido como el principal problema social del país.

Al trabajar con los datos del Censo nacional de 1980, los expertos del INDEC definieron la pobreza en términos de NBI, determinada por indicadores vinculados a las condiciones de vida de los hogares: a) hacinamiento, es decir la presencia de más de tres personas por habitación; b) tipo de vivienda, es decir precariedad; c) condiciones sanitarias, cuyo indicador es la inexistencia de retrete; d) asistencia escolar, en tanto que al menos un niño en edad escolar no asista a la escuela; e) subsistencia del hogar, cuyos indicadores son la existencia de un solo ingreso para cuatro personas o más o la existencia del jefe de hogar con bajo nivel de educación. Según L. Beccaria, el uso de este enfoque se explica por la disponibilidad de información: la única fuente exhaustiva, fiable y capaz de cubrir todo el territorio nacional era el censo, aunque no contaba con preguntas sobre los ingresos de los hogares ni de los individuos, lo que invalidaba una medición basada en el enfoque de la línea de pobreza.

El análisis del informe, así como los testimonios de los actores de ese proceso, muestra que la construcción del *concepto* de pobreza no estuvo en el centro de las preocupaciones del grupo de expertos del INDEC. En cambio, primó el debate metodológico (para entonces, existían en el mundo dos tipos principales de medición de la pobreza, forjados en los debates sobre la cuestión social: el primero, de fines del siglo XIX y comienzos del XX, es el de líneas de pobreza, noción elaborada por Charles Booth y Benjamin Rowntree en Inglaterra, que asocia la pobreza a la imposibilidad de llegar a un umbral mínimo de consumo; el segundo, el de las necesidades básicas insatisfechas, vinculado –en términos de Prévôt-Schapira– a una dimensión “ecológica” de la pobreza, define una serie de indicadores –promiscuidad, precariedad del hábitat, ausencia de instalaciones sanitarias, salida precoz del sistema escolar, etc.– que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades principales para ser identificados como pobres).

En la Argentina de los años ochenta, el relativo desplazamiento de las controversias académicas en torno al concepto de marginalidad y de los debates asociados a él –centrales en los años sesenta y setenta– implicó que la discusión sobre la pobreza se volviera, sobre todo, una cuestión técnica, para algunos, y política para otros, sin que fuera puesta en duda la existencia



*En la Argentina, la construcción de la pobreza representó una renovación de las concepciones y las acciones dominantes sobre el mundo social, sobre sus problemas y, con el objeto ya consolidado, sobre sus consecuencias para los regímenes democráticos de problemática consolidación.*

de un conjunto social de pobres y de un problema fundamental de pobreza. Estos hechos sociales aparecían como evidentes, incuestionables, y reclamaban una respuesta incluso desde el punto de vista moral. La prioridad dada al cómo medir por sobre el qué medir puede explicarse, por un lado, por un interés ligado a las urgencias de una gestión recién iniciada que debía responder a los requerimientos políticos sobre un problema con espacio propio en la agenda gubernamental. También puede tener que ver con aquello que los expertos daban por supuesto, en virtud de todo el bagaje de experiencias profesionales y expertas en el extranjero que se volcaban en la realidad argentina hasta entonces poco escrutada con la ayuda de ese prisma. Lo cierto es que esa transformación en el modo de concebir, clasificar, y por lo tanto de intervenir sobre la cuestión social, pareció

dominada por los debates en términos de medición por sobre las discusiones conceptuales, y aun desprovista de categorías fijas o de un paradigma conceptual legitimante, logró convertirse en una herramienta estadística sólida y estable capaz de transformar un objeto impreciso en una población de contornos claramente definidos.

El programa de medición de la pobreza no era un asunto sólo intelectual, sino también una suerte de receta para la acción –una “caja negra”– que amalgamaba ideas, actores e instituciones. Las articulaciones entre estos elementos se volvieron más o menos duraderas hasta cobrar sentido una nueva cadena de significados: informalidad-marginalidad-pobreza. En la Argentina, la construcción de la pobreza representó una renovación de las concepciones y las acciones dominantes sobre el mundo social, sobre sus problemas y, con el objeto ya consolidado, sobre sus consecuencias para los regímenes democráticos de problemática consolidación.



## Una investigación fundadora

Es a partir de un programa pionero creado en 1987 –la Investigación sobre la Pobreza en Argentina (IPA)– que se terminan de delinear los componentes de este nuevo problema social. El programa se propuso mejorar los indicadores de medición de la pobreza y producir nuevas investigaciones sobre condiciones de vida. Si en el informe de 1984 había sido utilizado el enfoque de las NBI, ahora los expertos se orientarían a trabajar con el de la línea de pobreza. Se trataba de un proyecto financiado por el Banco Mundial y el PNUD que contaba con el personal del INDEC especializado en el ámbito social así como con expertos y universitarios contratados para esta investigación. Este tipo de proyectos se volverá dominante en el campo de la expertise en pobreza y políticas sociales durante la década siguiente, convirtiendo al Estado en una sucesión de capas de dispositivos y de personas difícilmente articulables.

El director del IPA fue, en sus inicios, A. Minujin; luego, en 1988, se sumó a la dirección el sociólogo Pablo Vinocur. El objetivo de la investigación, según surge del documento de 1987 “Investigación sobre pobreza en Argentina. Presentación”, consistía en “obtener información sobre las condiciones y las características asumidas por la pobreza urbana en la Argentina, tras definir las distintas situaciones existentes con relación a la estructura de satisfacción de las necesidades, la gravedad de las carencias y las percepciones que los grupos afectados tienen de estas últimas”. Los resultados de este proyecto debían ofrecer “elementos cuantitativos para crear o reconstruir políticas sociales”. Al mismo tiempo, el objetivo era estudiar el fenómeno de la pobreza articulando el punto de vista cuantitativo con el cualitativo, lo que era entonces novedoso en el INDEC y es posible asociar con el viraje hacia el cualitativismo que tenía lugar en las ciencias sociales argentinas por esos años.

El vínculo entre voluntad de conocimiento y voluntad política aparece con claridad en la presentación del programa realizada a través del documento antes citado: “La pobreza se convirtió en una realidad de importancia considerable para la sociedad argentina así como una presencia que pide su inexorable superación, sobre todo desde la conquista del régimen democrático”.

El IPA constituye una experiencia innovadora que creó cierto orgullo de pertenencia entre los profesionales que participaron de ella y les permitió continuar sus carreras con algún grado

de notabilidad. Fue así un espacio de formación de lealtades profesionales. De hecho, gran parte de sus miembros se reencontrarían luego en ministerios, secretarías de Estado, agencias estatales como el SIEMPRO, organismos internacionales como UNICEF, etc. En definitiva, allí se formó gran parte del personal que constituirá el espacio de la expertise en pobreza y en medición de pobreza en la Argentina y que tendría los roles más destacados en la materia en la década siguiente.

Uno de los elementos innovadores del IPA fue el haber sido la ocasión de aplicar de manera combinada los dos tipos de medición de la pobreza: NBI y línea de pobreza. Por una parte, en el marco de este proyecto los expertos comenzaron a trabajar en base a mediciones de la pobreza por ingresos, utilizando la Encuesta Permanente de Hogares, que se tomaría luego como fuente de información para determinar los índices de pobreza. Estudiaron la estructura de los presupuestos de los hogares así como las necesidades alimentarias de los adultos y niños con el fin de construir la canasta básica de alimentos; luego definieron los consumos mínimos de una familia con el fin de construir el umbral de ingresos de la indigencia y el de la pobreza. Por otra parte, diseñaron relaciones entre los dos tipos de medición, en particular, en virtud de las distintas “sensibilidades” de las herramientas: mientras el enfoque de la pobreza desde el NBI definía situaciones de tipo estructural, la evolución pesada, lo que conlleva a soluciones superadoras del plano individual, el criterio de la línea de pobreza implicaba tener en cuenta fundamentalmente los ingresos corrientes del hogar, lo que volvía al instrumento muy sensible a las fluctuaciones experimentadas por los salarios reales en el país.

El uso combinado de las herramientas estadísticas respondía a la constatación de la existencia de distintas capas históricas que debían distinguirse. En adelante, la idea de la “heterogeneidad de la pobreza” pasó a ser en la Argentina un tópico de los debates expertos y académicos. A partir de esta noción, los expertos del IPA definieron dos tipos de poblaciones: los “pobres estructurales” y los “pobres pauperizados”, a quienes Minujin y Vinocur llamarían también “nuevos pobres”. La combinación de mediciones dio lugar a la definición de nuevos grupos sociales que, en el contexto de fines de los años ochenta y principios de los noventa, sirvieron para explicar la crisis y la “caída” de la sociedad argentina como sociedad que se fragmentaba y se

*Aunque la medición de la pobreza según NBI permitía tener un mapa detallado del fenómeno, a medida que la pobreza se instaló como problema público, como objeto de disputa a nivel político y como ámbito de intervención experta, se impuso la medición según ingresos.*

hacía más desigual. Los nuevos pobres serían, en efecto, portadores de esa caída, tal como lo dejó retratado Minujin en su libro *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*; imposibilitados de alcanzar un umbral de consumo mínimo vivían, no obstante, en virtud de un pasado mejor, en hogares “estructuralmente” no pobres, es decir, con la infraestructura de hábitat mínima y con la relación indicada como normativamente aceptable con los sistemas educativo y de salud.

Aunque la medición de la pobreza según NBI permitía tener un mapa detallado del fenómeno, a medida que la pobreza se instaló como problema público, como objeto de disputa a nivel político y como ámbito de intervención experta, se impuso la medición según ingresos. Esta forma de medición, más sensible a cambios coyunturales, permitía pasar de una “fotografía” estática de la distribución del fenómeno de la pobreza que se añejaba con el transcurso del tiempo, a un monitoreo actualizable de esa problemática social. En parte, debido a las ventajas de la herramienta, la línea de pobreza se estabilizó como un indicador de la situación social del país, del resultado de las políticas públicas, en general, y de las políticas sociales, en particular. Ya convertido en un objeto estadístico sólido, fue movilizado en la construcción de argumentos académicos, en debates público-políticos e incluso en primicias periodísticas.

El IPA se disolvió poco después de la llegada de Carlos Menem al gobierno. Beccaria renunció a la dirección del INDEC por desacuerdos en la organización del Censo, realizado finalmente en 1991. Ya habían dejado el organismo P. Vinocur y A. Minujin, contratados en la oficina regional de UNICEF

en Buenos Aires, donde se conformaría una de las usinas de pensamiento crítico del nuevo gobierno y sus políticas de ajuste estructural. Sin embargo, las consecuencias de este proyecto para la constitución de las formas de medición de la pobreza en la Argentina, y por lo tanto de clasificación del mundo social, serían duraderas. Aun cuando la sucesión de métodos de medición fuera un tanto caótica y conflictiva, la construcción del “hecho social” y del problema público se mostraría perdurable.

Contrariamente a la “concepción realista” que identifica a la estadística con un instrumento de medición de una realidad preexistente y exterior a ella, en nuestro trabajo seguimos a Alain Desrosières en cuanto a que las estadísticas contribuyen a producir sus propios objetos, configurando los hechos y los grupos sociales que están orientadas a medir. Las formas de representación de la realidad y de los grupos que las estadísticas crean, promueven a su vez cierta definición de los problemas en la agenda política. Las estadísticas son así herramientas tanto cognoscitivas como prácticas, en el sentido de que establecen principios de orientación de las políticas públicas. Una vez que el Estado consagra su importancia y asegura su existencia como principios de visión y de división del mundo social, se constituyen en poderosas armas de intervención técnica y política sobre la sociedad. La medición de la pobreza no ha sido una excepción. Aunque los resultados de la “lucha contra la pobreza” durante los años noventa distaron de ser satisfactorios, la orientación de una parte de los recursos estatales en esa dirección dio cuenta del relativo éxito cognitivo –y moral– de estas empresas pioneras.

# Diagnóstico del presente. Distribución del ingreso: mercado y Estado

33 a 84

JAVIER LINDENBOIM / CLAUDIA DANANI / SUSANA HINTZE  
EMILIA ROCA / HÉCTOR PALOMINO / MARTA NOVICK / LAURA SPAGNOLO  
SOLEDAD VILLAFañE / ADRIANA MARSHALL



# EL EMPLEO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN DEBATE

TRAS 10 AÑOS DE CRECIMIENTO SOSTENIDO, ALREDEDOR DEL 35% DE LOS TRABAJADORES EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA CONTINÚAN DESPROTEGIDOS, LOS NIVELES DE DESIGUALDAD BAJARON ESCASAMENTE Y LA POBREZA Y LA INDIGENCIA DISMINUYERON, CON EXTREMA LENTITUD, LO CUAL SE EXPLICA EN GRAN MEDIDA POR EL NIVEL REAL DE LOS SALARIOS.



por **JAVIER LINDENBOIM**

Licenciado en Economía Política, UBA. Diplomado del Programa de Formación en Desarrollo Urbano y Regional (CEUR-ITDT). Director del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Investigador Principal del CONICET

## Introducción al tema de la generación y apropiación de la riqueza

Los fenómenos urbanos y, dentro de ellos, los metropolitanos, han venido expresando los conflictos y las tensiones de la sociedad contemporánea de un modo cada vez más intenso y concentrado. Hace apenas poco más que un par de siglos, el capitalismo era aún incipiente, la población no había iniciado su vigoroso crecimiento cuantitativo y residía, de manera mayoritaria, en ámbitos rurales o equivalentes. A comienzos del siglo XXI, la población urbana superó el 50% a nivel mundial al tiempo que en la Argentina nueve de cada diez habitantes residían en centros urbanos, mientras que un tercio del total lo hacía en el Gran Buenos Aires. Sabemos que América latina es uno de los continentes más urbanizados al propio tiempo que el más desigual socialmente.

El análisis de la pobreza –de estrecha relación con la desigualdad– nos ubica directamente en el meollo de las contradicciones del capitalismo en general y de la forma concreta que el mismo adopta en países como el nuestro. Estos países fueron en un tiempo denominados “dependientes”, en otro “subdesarrollados” y –más recientemente– “economías emergentes”. Esos calificativos están lejos de ser conceptualmente equivalentes pero, en todos los casos, con ellos se alude a los países que no son los predominantes.

Con razón se ha dicho que pertenecemos a una civilización edificada sobre la contraposición entre trabajo y pobreza, según la cual el trabajar sería suficiente e infalible conjuro contra la penuria personal. No obstante –y contra ese “mandato civilizatorio”–, especialmente en las últimas décadas abundan los

elementos que corroboran que gran parte de los pobres son personas que tienen empleo. Al margen de la relevancia de las políticas dirigidas a facilitar la creación de empleo, parece claro que la “sola” creación de oportunidades laborales está lejos de resolver el problema de la pobreza.

En cada país el funcionamiento del sistema está mediado por las políticas singulares que se aplican. En el caso de la Argentina, parece no haber dudas acerca de la incidencia que han tenido las políticas aperturistas de los años setenta (que alcanzaron mayor profundidad durante su revitalización en la última década del siglo XX) sobre el deterioro de la calidad de vida de vastos sectores de la población y, por consiguiente, sobre los niveles de pobreza. Trabajos clave sobre esos años han señalado claramente que a la salida de la dictadura en la Argentina nos encontrábamos –en ese sentido– con un fenómeno si no nuevo, al menos de características mucho más intensas que en el pasado. Pero, ¿en qué marco ocurría eso?

## El enfoque

El análisis de la pobreza y la desigualdad, así como la consideración de sus causas, efectos y modos de intervenir para enfrentarla implican –como en la mayor parte de las cuestiones sociales y económicas– la adopción de una perspectiva. El enfoque aquí utilizado privilegia la naturaleza y las implicancias que presenta la capacidad diferencial de apropiarse de la riqueza que se genera en cada ciclo productivo por parte de sus principales partícipes: los trabajadores asalariados y los titulares

*El presente texto se basa (y actualiza) el capítulo propio incluido en la compilación de Luis Ainstein, Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas, EUDEBA, 2012. Se agradece la ayuda y comentarios de los miembros del CEPED, en especial Agustín Arakaki, Florencia Jaccoud y Pilar Piqué.*

*Al margen de la relevancia de las políticas dirigidas a facilitar la creación de empleo, parece claro que la "sola" creación de oportunidades laborales está lejos de resolver el problema de la pobreza.*

del capital empresario. Esa asignación resultante (distribución funcional, o factorial, o primaria) define un patrón distributivo cuya expresión predominante es la participación salarial en el producto o valor agregado.

De ninguna manera esto implica desdeñar la intervención estatal en materia de redistribución, ya que ella (más o menos imprescindible cuanto peor o mejor resulte la distribución primaria) podrá morigerar los rasgos negativos o eventualmente potenciar los positivos –desde el punto de vista de la equidad social– que surjan en aquella instancia inicial, habitualmente decisiva. De allí que el eje esté en la participación ocupacional en la instancia productiva y en los ingresos percibidos por los correspondientes sectores sociales involucrados.

## Restricciones en cuanto a información

Pese a que hay amplia coincidencia en señalar la estrecha relación entre las situaciones de pobreza e indigencia con el funcionamiento del mercado laboral, no existen series oficiales, o no son plenamente homogéneas –y, por lo tanto, confiables– en dos aspectos centrales: salario real y participación salarial (el primero es el relativo al análisis de la capacidad de compra del salario medio vigente en la economía y su evolución en las últimas décadas; el otro –vinculado al precedente pero que proporciona una perspectiva diferente– es el relativo a la parte del ingreso nacional que queda en manos del sector del trabajo, en clara distinción de la apropiación empresarial).

Sobre esto ya hemos dicho –en documentos propios del CEPED de la Universidad de Buenos Aires– que las carencias de información son notables. Desafortunadamente, los conocidos efectos de las decisiones oficiales que afectan desde hace seis años la actividad del INDEC sólo contribuyen a empeorar la situación. No sólo se carece desde enero de 2007 de un índice de precios al consumidor veraz y confiable. Tampoco pueden usarse las cifras oficiales acerca de la pobreza y la indigencia pues su determinación deriva de la cuantía monetaria de una canasta de bienes y servicios cuyos valores oficiales están cuestionados. Aún las estimaciones del nivel de actividad económica y sobre la distribución funcional del ingreso no resultan útiles, sea porque fueron influidas por acciones distorsivas o sea porque para su obtención se requieren insumos afectados por tales procedimientos. Esta es la razón por la cual o bien no tenemos datos actualizados o, si existen, pueden ser tildados como dudosos. El último dato oficial de participación salarial, por ejemplo, corresponde al año 2008 (43,6%).

En reemplazo de la información inexistente o insuficiente, o al menos como alternativa, se desarrollaron variados estudios que apuntaron a identificar las disparidades apreciables en materia de percepción de ingresos por parte de las personas u hogares, lo que se conoce como distribución personal del ingreso. El inconveniente, de acuerdo al enfoque propuesto y sin menoscabo de sus ventajas, radica en que estos mecanismos, si bien contribuyen a precisar la cuantía de la desigualdad o rasgos propios de las medidas de la pobreza, no ayudan lo suficiente a visualizar el origen de tal fenómeno de nuestra sociedad. Sin esa visualización se hace más difícil la búsqueda e identificación de caminos de intervención pública apropiados. De allí el significado de las estimaciones sobre participación salarial en el producto o el ingreso recreados a mediados de la primera década de este siglo en la Argentina.



## La pobreza en América latina y la Argentina

El mundo de posguerra reunió, en el marco de la “guerra fría”, un gran dinamismo económico y una ostensible mejoría de las condiciones de vida de la población. En Europa se habló de los “treinta años gloriosos” y en otros continentes se libraron luchas independentistas. El Estado de Bienestar también se expresó en Latinoamérica. Los vientos de cambio que impulsaban a la izquierda a afirmar “que así no se puede seguir” cambiaron en los setenta y esa frase fue tomada por la derecha pero con sentido contrario. El inicio de la reacción del poder internacional dominante fue la depreciación que llevó la onza troy de 35 a 350 dólares a comienzos de los setenta.

Tras la proliferación de intervenciones militares en América latina los países de la región quedaron inmersos en una situación cuya síntesis fue la etiqueta que se adjudicó a los años ochenta: la década perdida. En ese lapso la pobreza por ingreso pasó de 40% a 48% involucrando a 136 y 200 millones de latino-

americanos en 1980 y 1990, respectivamente, según datos de la CEPAL de 2006.

En la última década del siglo XX esto último se hace evidente en materia de pobreza e indigencia: si bien la tasa cae (ubicándose en torno del 44%), la cantidad de personas pobres asciende a 220 millones en 2002 (de ellos la mitad eran indigentes).

A lo largo del primer decenio del siglo actual se observó una mejora significativa de los indicadores de pobreza e indigencia de la población total, de modo que –en 2010– los pobres se redujeron a menos de 170 millones y los indigentes pasaron de 99 millones en 2002 a 68 millones en 2010.

Puede afirmarse que durante el período de mayor predominio de las ideas y las experiencias del neoliberalismo, los resultados estuvieron más cerca del empeoramiento de la calidad de vida y la caída del bienestar de la población en la región.

El cambio de siglo, a su turno, produjo un retroceso impor-

**CUADRO 1.** Personas por debajo de la línea de pobreza (como porcentaje del total de la población urbana). América latina<sup>1</sup> y Argentina<sup>2</sup>. Período: 1980–2011 (años seleccionados)

AÑO	POBREZA			INDIGENCIA		
	AMÉRICA LATINA	ARGENTINA		AMÉRICA LATINA	ARGENTINA	
		OFICIAL	CIFRA		OFICIAL	CIFRA
1980	29,5	s/d		10,6	s/d	
1986	35,5	s/d		13,5	s/d	
1990	41,4	38,5		15,3	10,0	
1994	38,7	17,8		13,6	3,6	
1997	36,5	26,5		12,3	6,4	
1999	37,2	27,2		12,1	7,5	
2000	35,9	29,6		11,7	8,0	
2002	38,4	52,6		13,5	24,9	
2004	36,9	40,2		12,0	14,6	
2006	31,1	27,5		8,6	9,2	
2008	27,6	16,0	25,5	8,3	4,5	7,8
2009	32,8	12,5	24,9	13,0	3,3	7,3
2010	31,0		22,8	12,1		6,3
2011	29,4	6,5	21,2	11,5	1,7	5,8
2012	28,8			11,4		

(1) Estimación basada en 19 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay. Incluye sólo áreas urbanas. (2) Gran Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia con datos de Panorama Social de América Latina 2008 y 2010, CEPAL; y datos publicados en la página web del INDEC ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)), consultada en febrero de 2013, así como otros de CIFRA

tante desde los valores extremos alcanzados en plena crisis, retornando a los guarismos de 1980, no pudiendo lograrse –aún– los “objetivos de desarrollo del milenio” planteados por las Naciones Unidas. Lo llamativo es que la crisis internacional iniciada en 2008 no alteró significativamente los indicadores.

Ello muestra la peculiar y favorable situación actual de los países de América latina beneficiados por la vigorosa demanda mundial de su producción (petróleo, cobre, soja, etc.) y la persistencia de evolución favorable de los términos de intercambio, en relación con el pasado medio siglo.

En el caso argentino, la mención al Estado de Bienestar remite principalmente al gobierno peronista de la inmediata posguerra. No obstante, desde fines del siglo XIX, la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita –entre otras intervenciones– ya configuraba una muestra de acción estatal de tal carácter y era –a la vez– una sólida base para el ascenso social que abarcó a los amplios contingentes de inmigrantes y nutrió a partidos hoy

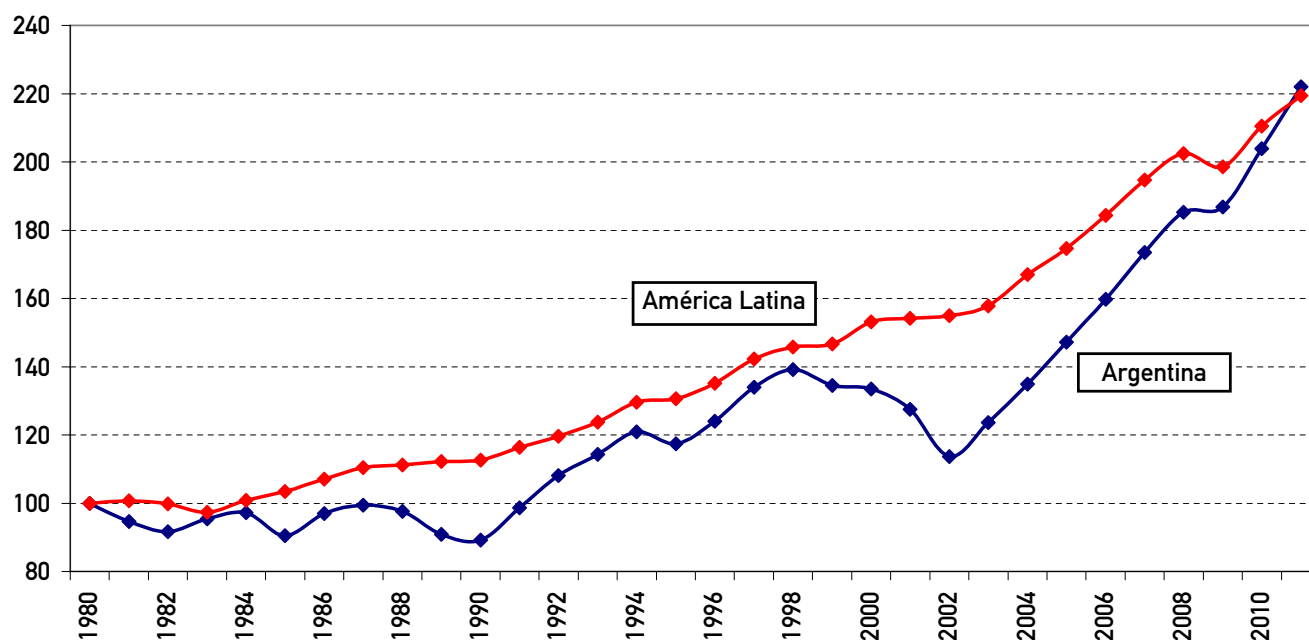
centenarios como el radicalismo y el socialismo.

También después del golpe militar de 1955 que derrocó a aquel gobierno se produjeron ciertos avances. En particular el importante crecimiento económico entre 1963 y 1973 y la sensible recuperación de la participación del sector asalariado en la distribución de la riqueza generada, en un marco de incorporación de instituciones tanto de promoción del desarrollo como de protección social, cuya enumeración nos exigiría un espacio del que no disponemos.

Luego de la muerte de Perón en 1974, el “rodrigazo” primero y luego el golpe militar (en un contexto de represión política de inusitada virulencia) produjeron un gran retroceso económico y social.

Tanto la evolución económica como la de la pobreza aluden a una notable coincidencia: el devenir de la Argentina en la actualidad está lejos de diferenciarse de manera significativa del correspondiente a América latina como un todo.

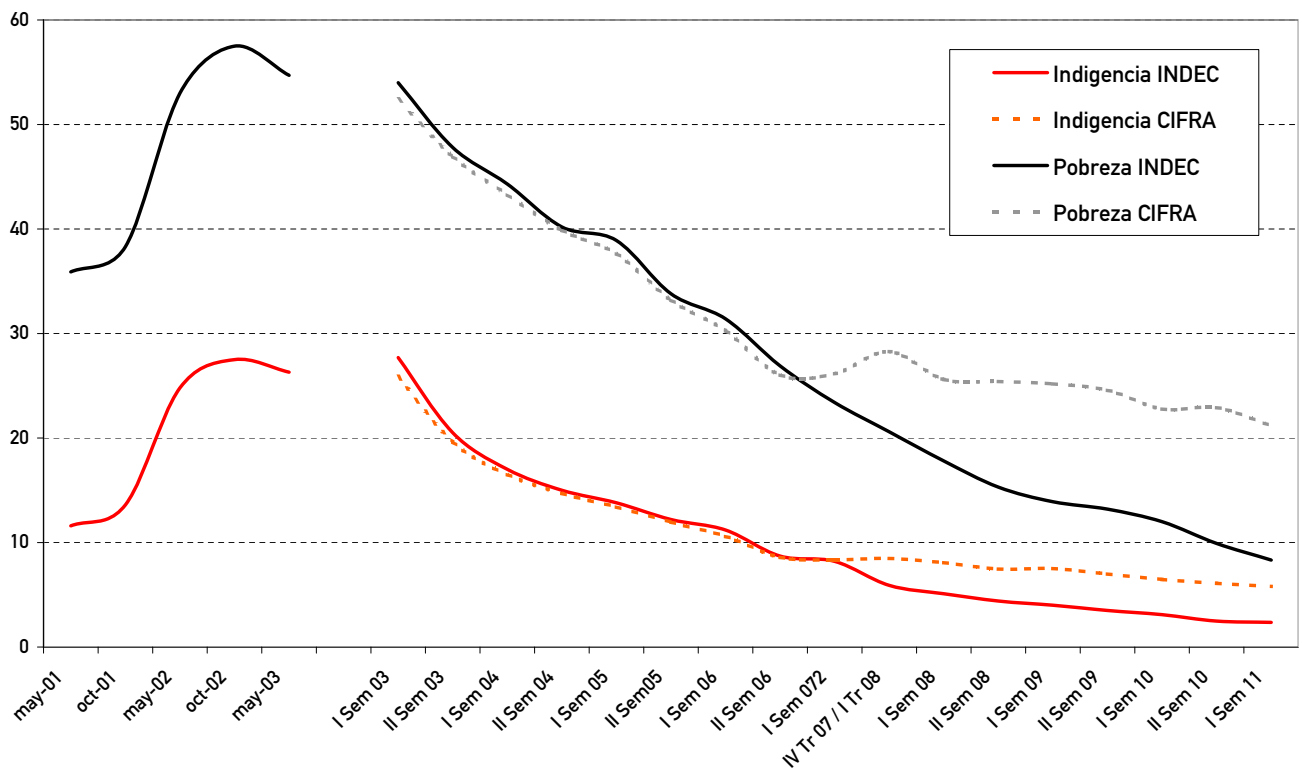
GRÁFICO 1. PBI a precios constantes de mercado (a dólares de 2005). América Latina\* y Argentina. 1980-2011.



\* 19 países seleccionados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL

GRÁFICO 2. Argentina. Pobreza e indigencia en el total urbano. Personas



NOTA: En virtud de que los datos de pobreza e indigencia del INDEC resultan de aplicar un costo de la canasta distante de la realidad, se utilizan las estimaciones de CIFRA que, a su vez, se basan en los datos de precios de un grupo de provincias.

Fuente: Elaboración propia sobre los datos proporcionados por el INDEC y por CIFRA.

## El cambio de siglo y la salida de la crisis en la Argentina

La dificultad de comprensión de la Argentina se puede resumir en que la misma fuerza política que aplicó los postulados del neoliberalismo en el país es la que materializó la salida del “uno a uno”, así como el inicio del aprovechamiento de las nuevas y favorables condiciones del comercio internacional en 2002 y continuó, incluso con el mismo ministro de Economía a partir de la asunción del nuevo gobierno en mayo de 2003.

De todos modos, es indudable que a partir de 2003 se sumaron a dichas condiciones externas acciones de naturaleza política que dieron un tinte diferenciador a la gestión gubernamental. El debate acerca de si tenemos en la Argentina un “nuevo modelo económico” o no, no está saldado. No es este el lugar para materializarlo. Sólo en esta sección ilustraremos con algunos elementos acerca de las evidencias que apuntan a sostener la creencia de que estamos ante algunas rupturas y muchas continuidades.

Como se ha indicado antes, procuramos que la mirada sobre la pobreza y la desigualdad esté estrechamente vinculada con el funcionamiento del mercado de trabajo, esto es, la dinámica de la fuerza laboral y su capacidad para apropiarse de la riqueza generada en cada ciclo productivo.

De allí que se incluyen algunas reflexiones sobre la evolución de la fuerza de trabajo en la Argentina.

En la composición de la fuerza laboral se destacan dos elementos. Por un lado, poco más de tres de cada cuatro ocupados lo hacen como asalariados. Por el otro lado, el peso de la desprotección de los asalariados sigue siendo amplio: alrededor del 35 por ciento de los trabajadores en relación de dependencia están desprotegidos, sea que se ocupen en el sector privado o en el servicio doméstico (pese a los esfuerzos oficiales en este último caso al menos tres de cada cuatro trabajadoras en el sector lo hacen de manera precaria). La persistencia del importante



núcleo de asalariados desprotegidos tiene efectos negativos en el sistema de protección social (jubilaciones, obras sociales, etc.) y en la participación salarial en la distribución de la renta. Por ambas vías, se termina impulsando la desigualdad y la pobreza.

Veamos la dinámica reciente de la incorporación de nuevos contingentes a la población activa. Al cambiar el siglo el mercado de trabajo urbano evidenciaba una tasa de desocupación extraordinariamente alta (en sí misma y en contraste con los datos históricos), superando el 20% en particular en 2002-2003. Luego se fue atemperando significativamente, al punto que ya

**CUADRO 2. Total de los aglomerados urbanos. Tercer trimestre de cada año\* (Porcentaje acumulado de variación)**

	SIN PLANES			
	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2003-2012
PEA	5	4	1	11
Ocupados	18	5	3	28
Desocupados	-50	-5	-19	-59
Subocupados	-25	-2	-15	-28

\* Excepto en 2003 (cuarto) y 2012 (segundo)

Fuente: Elaboración del CEPED sobre la base las Bases Usuarías de EPH

hace unos años la tasa de desocupación está por debajo del 10%; sin embargo, es notoria la dificultad de que tal indicador retorne a los aún más bajos valores del pasado.

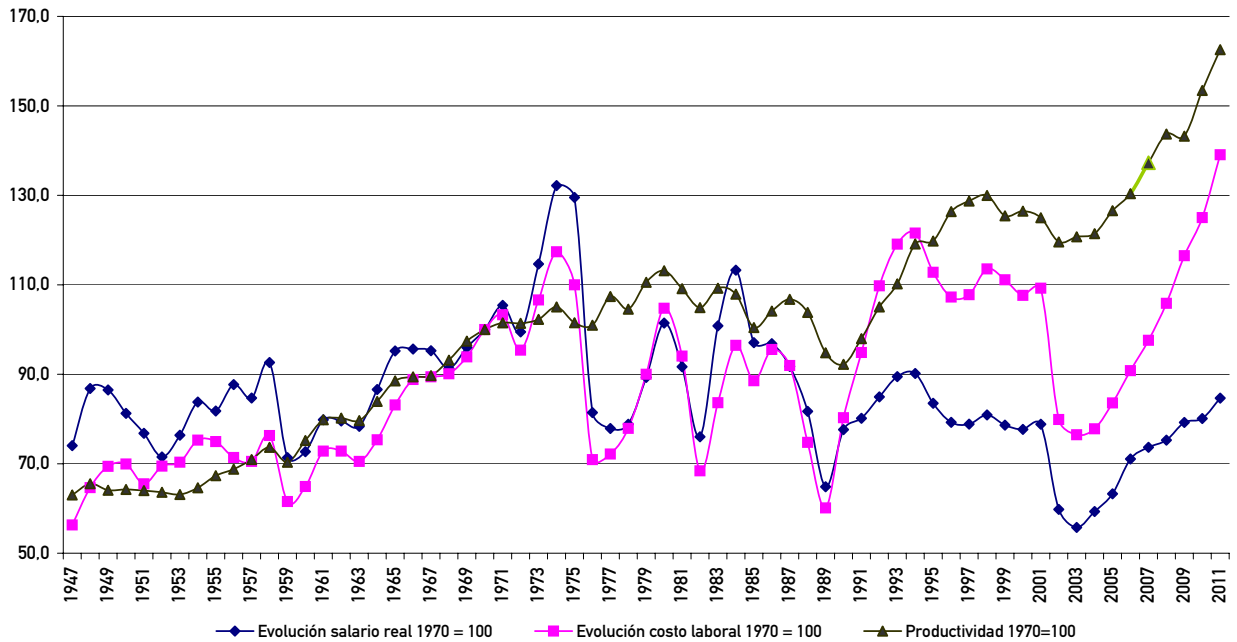
Ello expresa que la economía del país se ha mostrado claramente incapaz de absorber satisfactoriamente la fuerza de trabajo potencial de la que dispone. Este conflicto no ha sido más intenso debido a la sensible disminución del ritmo de crecimiento poblacional.

Otro aspecto que trasciende el campo de la inserción laboral –pero que lo influye– es el relativo al constante incremento de la productividad del trabajo en la economía. Dicho proceso es un requisito imprescindible para garantizar la ampliación de la dotación de bienes y servicios accesibles para la población y, asimismo, para permitir una satisfactoria inserción en el contexto internacional.

La elasticidad empleo-producto es la recíproca de la productividad. El necesario aumento de la productividad laboral implica una tendencia hacia una menor demanda relativa de trabajo. He aquí un conflicto sobre el que pocas veces se ha

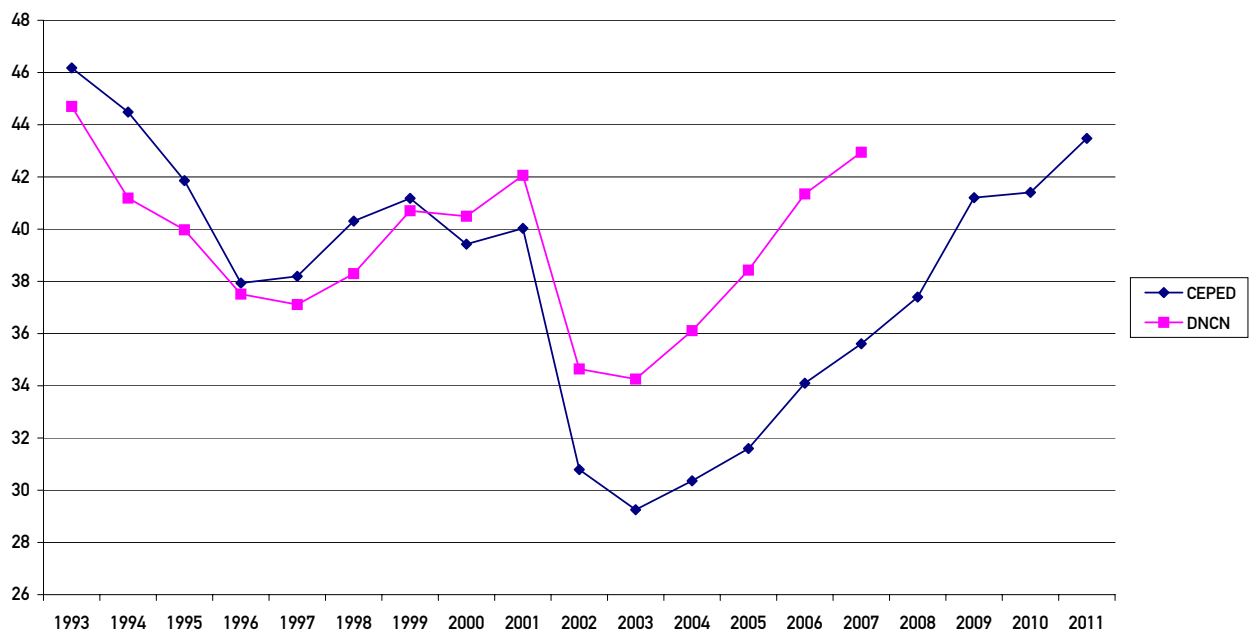


GRÁFICO 3. Salario, productividad y costo laboral. Evolución Argentina 1947-2010. 1970=100



Fuente: Elaboración propia del CEPED

GRÁFICO 4. Participación salarial en la Argentina (pb) 1993-2011



Fuente: Elaboración del CEPED con datos propios y de la DNCN

*A lo largo del primer decenio del siglo actual se observó en América Latina una mejora significativa de los indicadores de pobreza e indigencia de la población total, de modo que –en 2010– los pobres se redujeron a menos de 170 millones y los indigentes pasaron de 99 millones en 2002 a 68 millones en 2010.*

puesto el acento adecuadamente, el cual configura otro aspecto crucial en la agenda hacia el inicio de la tercera centuria de la Argentina y, seguramente, en todo el continente.

Esto conduce directamente al tema de la distribución del ingreso en términos no sólo de ética social y de viabilidad política. El siglo XX ha mostrado a una sociedad argentina en la que la elevada participación del ingreso salarial dentro del valor de la riqueza global configuró –durante décadas– en gran parte un carácter menos desigual en América latina. Una mejor participación salarial fue de la mano de una menor inequidad.

En el caso de la Argentina quizá debiera prestarse más atención al modo en que la riqueza es creada y repartida, esto es, en que capturan asalariados y no asalariados los resultados de la producción misma. En los noventa y los años de crisis la tendencia declinante fue notable y lo mismo su recuperación. No debe llamar la atención que, más allá de la valoración positiva que tiene la creación de centenares de miles de puestos de trabajo, los niveles de desigualdad bajaron escasamente y la pobreza y la indigencia disminuyeron, pero con una lentitud que indigna especialmente a la población afectada. Y esto se debe a

que no basta con tener un empleo sino que la clave es el nivel de remuneración asociado con ese trabajo.

También deja abierta la incógnita de qué tipo de intervención estatal es necesaria sea en el marco de la distribución primaria como en el de la secundaria. Más aún, está en discusión la pertinencia o no de mantener estrechamente vinculada la seguridad de los ciudadanos con su pertenencia al mercado laboral (como sostienen los defensores del ingreso ciudadano).

Como se desprende de lo antedicho, la Argentina tiene planteados interrogantes semejantes al de otras latitudes, pero cuenta con una peculiaridad: nuestro país conoció condiciones que sin ser óptimas configuraban una sociedad mucho menos injusta que la actual. La pregunta relevante, entonces, es la que indaga sobre el verdadero sentido del derrotero actual: ¿estamos en condiciones de tomar el rumbo en esa dirección? Si es así, ¿lo estamos recorriendo? ¿O, quizás, se han atemperado las condiciones desfavorables de las últimas décadas sin haber logrado cambios sustantivos?

*Tanto la evolución económica como la de la pobreza aluden a una notable coincidencia: a diferencia del pasado, el devenir de la Argentina en la actualidad no se distingue de manera significativa del correspondiente a América Latina como un todo.*

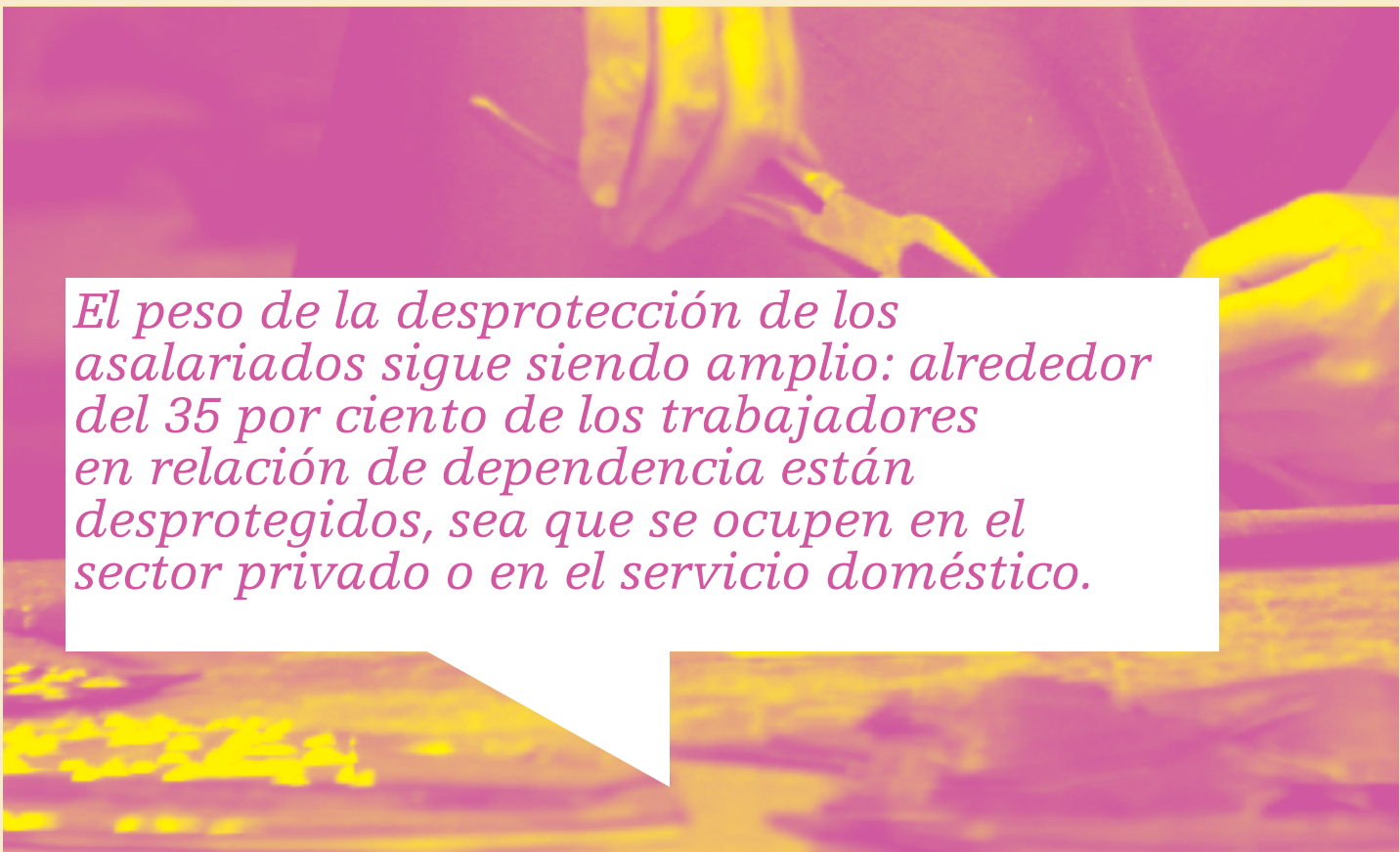


Desde la dinámica laboral la respuesta es compleja. Hubo mucho aumento del empleo (no tanto como se ha dicho pero muy voluminoso) en particular en los años inmediatos a la resolución de la crisis finisecular. Pero luego parece haberse encontrado una barrera para continuar en esa forma (ver Cuadro 2). El ritmo de creación de empleo (18% en el primer trienio) cae a un tercio o un quinto en los trienios siguientes.

En términos de la evolución de la capacidad de compra del salario, durante el período inicial lo que se observa es una paulatina recuperación del nivel medio de las retribuciones de los trabajadores. Pero respecto de los años más recientes, la perturbación de las estadísticas públicas no contribuye a aclarar las cosas. Por eso usamos el deflactor propuesto por CIFRA-CTA. Con ello se muestra una mejora en términos reales (de 2003 a 2012) de los ingresos de los trabajadores protegidos del orden del 40%, porcentaje que no llega a 30 en el caso de los precarios. Es decir la brecha no sólo no desaparece sino que se acrecienta.

En síntesis, hemos tenido después de la crisis una intensa

recuperación económica impulsada por un cambio esencial en las condiciones económicas internacionales, basada en el aprovechamiento inicial de la capacidad instalada puesta en movimiento a partir de la enorme devaluación de 2002. Esa recuperación se basó en la acción de empresas de mediano porte, esto es, con alto componente relativo de mano de obra junto con una paulatina rehabilitación de la capacidad de compra de los ingresos salariales desde las profundidades a que se llegó a comienzos de 2002. El importante aumento del empleo –más que la mejora del salario real– explica la pujanza de los primeros años poscrisis. Sin embargo, esa dinámica ocupacional se ha frenado fuertemente y la economía argentina no parece haber encontrado el sendero para hacer sostenibles tales avances y aprovechar el singular crecimiento económico registrado. Gran parte de esta contradicción se vive en los suburbios del Área Metropolitana de Buenos Aires. Desde 2011 sin haber crisis, el país está otra vez en una encrucijada general y, en particular, en materia distributiva y ocupacional.



*El peso de la desprotección de los asalariados sigue siendo amplio: alrededor del 35 por ciento de los trabajadores en relación de dependencia están desprotegidos, sea que se ocupen en el sector privado o en el servicio doméstico.*

*Más allá de la valoración positiva que tiene la creación de centenares de miles de puestos de trabajo, los niveles de desigualdad bajaron escasamente y la pobreza y la indigencia disminuyeron, pero con una lentitud que indigna especialmente a la población afectada. Y esto se debe a que no basta con tener un empleo sino que la clave es el nivel de remuneración asociado con ese trabajo.*

### **A modo de balance y perspectivas futuras ¿una sociedad menos desigual?**

Intentos analíticos como el aquí pretendido deben enfrentarse con limitaciones informativas así como con afirmaciones sin demostración que son tomadas y repetidas acríticamente. Al no valorarse el crecimiento económico ni los avances institucionales en materia de protección social durante los años sesenta, los altos valores de 1973 (o, en algunos casos, de 1974) son tomados en sí mismos, aislados del sendero que conduce a la situación de esos años.

Tampoco suele tenerse adecuadamente en cuenta que mediciones como las de pobreza por ingreso son extremadamente sensibles en circunstancias excepcionales como las asociadas con picos inflacionarios y, más aún, en circunstancias hiperinflacionarias como las de 1989-1990 o las derivadas de la enorme devaluación de comienzos de 2002. Una evidencia de ello es la relativa prontitud con que los valores de las variables en cuestión “retoman” las cercanías de los valores precedentes aunque, como bien lo expusieron Beccaria y Maurizio en un texto de 2008, la superación de cada circunstancia crítica coloca las cosas en escenarios indudablemente más desfavorables para los sectores sociales más vulnerables (el escalón del desempleo es un poco más alto, el nivel del salario real es un poco más bajo, el nivel de desigualdad es un poco mayor y así de seguido).

Otro de los elementos que resultan de este recorrido es la utilidad de revalorizar en sus justos términos el peso de las pugnas sociales y políticas de la Argentina y el de las condiciones internacionales. En no pocas ocasiones se omite

considerar el tipo de modificaciones registradas en el mundo: aparición de países con enormes demandas que nos benefician; difusión de cambios tecnológicos que propiciaron modernizaciones impensadas previamente; reordenamiento de las relaciones de fuerza internacionales que impulsaron una fuerte afectación, sino la supresión, del Estado de Bienestar a escala mundial; cambio favorable en la relación de términos de intercambio; momentos de altísimo nivel de las tasas de interés que aceleraron el incremento del endeudamiento externo y otros, como el de los años recientes, con tasas cercanas a cero; modificaciones en las condiciones sociopolíticas y culturales en la región y fuera de ella, etcétera.

La no consideración de este tipo de factores externos –o la asignación a ellos de escasa relevancia– ha tendido y tiende a producir interpretaciones poco equilibradas.

Es útil recordar, además, que la pobreza y la desigualdad son hijas directas de una matriz distributiva cuya determinación primera se ubica en la estructura productiva. Sólo a partir de allí la intervención estatal en la forma de las más diversas políticas públicas puede modificar en algo aquella matriz. La manera en que lo haga y el éxito que se obtenga, por cierto, dependen del específico modo en que opera el capitalismo en esta parte del mundo y del particular convencimiento o no que la acción política de los ciudadanos imprima a los gobiernos que estos elijan.





TRAS EL RETROCESO EXPERIMENTADO EN LOS NOVENTA, LA PUESTA EN MARCHA DE LA REFORMA PREVISIONAL Y LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PERMITIÓ MEJORAR LOS NIVELES DE PROTECCIÓN PARA FRANJAS SIGNIFICATIVAS DE LA POBLACIÓN, RECOMPONIENDO SUS CONDICIONES DE VIDA EN EL PRESENTE Y MEJORANDO SU PERSPECTIVA FUTURA.

# SEGURIDAD SOCIAL Y CONDICIONES DE VIDA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA ENTRE 2002 Y 2012



por  
**CLAUDIA DANANI**

*Politóloga y Trabajadora Social. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora Titular Regular del Instituto del Conurbano (UNGS) y de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*

**SUSANA HINTZE**

*Socióloga. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona). Profesora Titular Regular del Instituto del Conurbano (UNGS).*

**L**a seguridad social tiene lugar propio en el entramado de políticas sociales y en la protección social. Como otras políticas, una concepciones y “haceres” sobre el trabajo, las necesidades sociales y el carácter público o privado que la sociedad haya asignado a ambos; pero es el más vigorosamente institucionalizado de los modos posibles de organizar la protección (como sea que se la conciba); se vincula con los derechos laborales; distingue entre riesgos cubiertos y se apoya en esquemas contributivos, lo que le da un potencial de exigibilidad que otros sistemas no tienen. Así, su arquitectura y funcionamiento definen dinámicas y distribuciones del bienestar, y *patrones de legitimidad*, con sentidos y orientaciones en disputa. Debilidades y fortalezas, virtudes y defectos se anudan en esos rasgos.

En este trabajo discutimos el proceso atravesado por dos componentes de la seguridad social en la Argentina entre 2002 y 2012, y sus efectos sobre las condiciones de vida de distintos sectores sociales y en la “calidad de la vida social”. Seleccionamos dos componentes dirigidos a los extremos etarios de la población: el previsional, a los adultos mayores, y el de asignaciones familiares, a niñas, niños y adolescentes (en adelante, NNA) que, vía la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH), incorporó a grupos poblacionales que históricamente no fueron alcanzados ni en términos conceptuales ni políticos. En la selección atendimos una “doble centralidad” para las condiciones de vida y para la vida social: centrales fueron sus procesos político-institucionales en la última década (debates, creaciones institucionales); y centrales son las poblaciones

atendidas. En efecto, creemos que NNA y adultos mayores son, más que otros, sectores de población de cara a los cuales las sociedades prueban su decisión y capacidad de protección; es decir, su capacidad de dar garantías a una vida socialmente deseable, tanto en los alcances materiales de la satisfacción de necesidades como en el reconocimiento de la pertenencia plena de sus miembros. Y así se prueban a sí mismas como sociedades genuinamente *modernas*.

Como se ve, explicitamos la polémica con la concepción (cuyo éxito legó el neoliberalismo) según la cual *protección y seguridad* son colectivamente indeseables e individualmente vergonzantes (por ineficiencia y por expresar la incapacidad personal de auto-valerse, respectivamente). Por el contrario, postulamos que las sociedades capitalistas –*cuyo funcionamiento “normal” permanentemente amenaza la vida humana, y no supuestas anomalías, disfuncionalidades o fricciones más o menos ocasionales*– han de ser interpeladas constantemente por exigencias de protección y seguridad. No hay otro modo, ni razón, por la que valga la pena vivir en ellas.

## La seguridad social en las últimas décadas: dos ciclos de transformaciones político-institucionales

En nuestro país, durante los años '90 la seguridad social fue objeto y escenario primario de aquella concepción de-socializante de las condiciones de vida. Salvo el subsidio por desempleo, creado por Ley de Empleo N° 24.013/1991, sus cuatro componentes (previsional, obras sociales, riesgos de trabajo y asignaciones familiares) redujeron su cobertura horizontal (menos población protegida) y sus garantías ( fijando *mínimos* que de hecho y de derecho fijaron *máximos* a la protección) e introdujeron mecanismos de mercado (de seguros) y de individualización de los riesgos y autoprotección individual (riesgos del trabajo, obras sociales, previsional). En síntesis, un retroceso distributivo y de la solidaridad, claves históricas de estos sistemas.

La reforma previsional de 1993 creó un sistema mixto, de dos pilares: el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones. El primero funcionaba con estructura de reparto y administración estatal. Este componente pagaba la Prestación Básica Universal a quienes cumplían con los requisitos de edad y años de aportes; como tal, era el de mayor efecto distributivo y representaba una parte importante de los haberes mínimos. El Estado también pagaba una Prestación Compensatoria por los aportes realizados en el sistema previo. Hasta aquí, el financiamiento provenía de las contribuciones patronales (16%), de parte de los aportes

de los trabajadores autónomos (16 de los 27 puntos) y de la recaudación de diferentes impuestos.

El segundo pilar contemplaba dos regímenes alternativos y optativos: uno bajo régimen de reparto, de administración estatal y que otorgaba una Prestación Adicional por Permanencia, y uno bajo Capitalización Individual, gestionada por Administradoras de Fondos (AFJP) creadas a tales efectos, que pagaba la jubilación (ordinaria). El monto resultaba de los rendimientos de la capitalización individual (con distintas modalidades de pago posibles). Diferentes cambios normativos acumulados a lo largo de los años, y un mercado laboral en el que aumentaba el desempleo y se legalizaban las condiciones precarias de trabajo, redujeron el número absoluto y la proporción de beneficiarios efectivos. Basta decir que a fines de los años noventa sólo el 64% de los adultos mayores estaba cubierto por el sistema, y a fines de 2003 lo estaba el 61 por ciento.

También el componente de Asignaciones Familiares sufrió transformaciones relevantes. En noviembre de 1991, el decreto de desregulación (N° 2284) inició la primera Reforma del Estado y creó el Sistema Único de Seguridad Social, que disolvió y absorbió las funciones de las ex Cajas de Subsidios Familiares. Luego, en 1996, primero un decreto de necesidad y urgencia y después la ley 24.714 llevaron a cabo la mayor reforma en las asignaciones, que se mantuvo hasta el año 2009: se fijaron topes salariales por encima de los cuales los trabajadores no percibían las asignaciones y se redujeron las contingencias cubiertas. Caracterizadas por la disminución de beneficios y perceptores, las transformaciones mantuvieron el encuadre de protección familiar para trabajadores formales.

Nunca la Argentina había pasado por una crisis tan integral (económica, político-institucional y social), ni de similar intensidad a la que se desató durante 2001-2002, que conmovió hasta elementales supuestos de existencia de la Nación. Aún hoy la incierta expresión “la crisis” no deja dudas: es “aquella” crisis. Herencia del ciclo de hegemonía neoliberal, por entonces la Argentina compartía con América latina un grave diagnóstico de desprotección previsional (falta de cobertura de adultos mayores), y pronósticos de caídas aún más pronunciadas, por la combinación de la normativa y el desempeño del mercado laboral. En lo que hacía a NNA, el país también participaba de la oleada de “infantilización de la pobreza”: el 63,4% de ellos y ellas vivían en hogares pobres, y el 30,1% eran indigentes.

Intensas disputas rodearon la “salida” de la crisis y el primer gobierno electo emprendió políticas de confrontación con distintos ejes de las políticas de la década anterior; ese fue el caso

de la protección social. Así, a partir de 2002, y en especial de 2003, la Argentina pasó de compartir el cuadro regional de desprotección, a sumarse al proceso de *reversión política y teórica de las políticas públicas en esa materia*.

También entonces la seguridad social se destacó en contenidos y alcances. El primer componente reformado fue el previsional: primero por aumentos de los montos por decretos del Ejecutivo, y luego por una nueva Ley de Movilidad (2008) que, aún con límites, por primera vez introdujo elementos de control público al respecto. También desde 2004 se desarrollaron medidas (no estructurales) que ampliaron la cobertura horizontal, como la Jubilación del Ama de Casa y del Servicio Doméstico, y una masiva moratoria de las deudas previsionales, de muy favorables condiciones. Un aumento del 270% del número de Pensiones No Contributivas (de 344.630 en 2003 a 1.276.949 en 2012) hizo el resto y la tasa de cobertura llegó a las más altas de la región. Finalmente, en 2008 se reestatizaron los fondos administrados por las AFJP y se eliminó el *régimen de capitali-*

*Creemos que NNA y adultos mayores son, más que otros, sectores de población de cara a los cuales las sociedades prueban su decisión y capacidad de protección; es decir, su capacidad de dar garantías a una vida socialmente deseable, tanto en los alcances materiales de la satisfacción de necesidades como en el reconocimiento de la pertenencia plena de sus miembros.*

zación, reemplazado por un único de reparto. Esa fue la medida verdaderamente radical.

Mirando en clave de bienestar de la población, las mejoras del mundo laboral hicieron lo propio con la condición de los adultos activos y tuvieron efecto positivo en las proyecciones de la protección, pues la regularización de las contrataciones laborales “normalizó” –vía contribución– su futura posición frente al sistema previsional.

En octubre de 2009 se promulgó el decreto 1602 que creó la AUH, extendiendo la asignación familiar por hijo a sectores de la población nunca cubiertos. Concretamente, trabajadores en distintas condiciones de informalidad (laboral y/o económica) y siempre de bajos ingresos: desocupados, monotributistas sociales y personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo.

La puesta en marcha de ambas medidas cambió las condiciones de la protección para franjas significativas de la población; en algunos casos llevó a revisar los diagnósticos referidos a la seguridad social e intensificó las discusiones sobre ella, respecto de la cual, sostenemos, corresponde hablar de *proceso de contra-reforma*. De ello nos ocupamos en el próximo apartado.

## Seguridad social y condiciones de vida en tiempos de contra-reforma

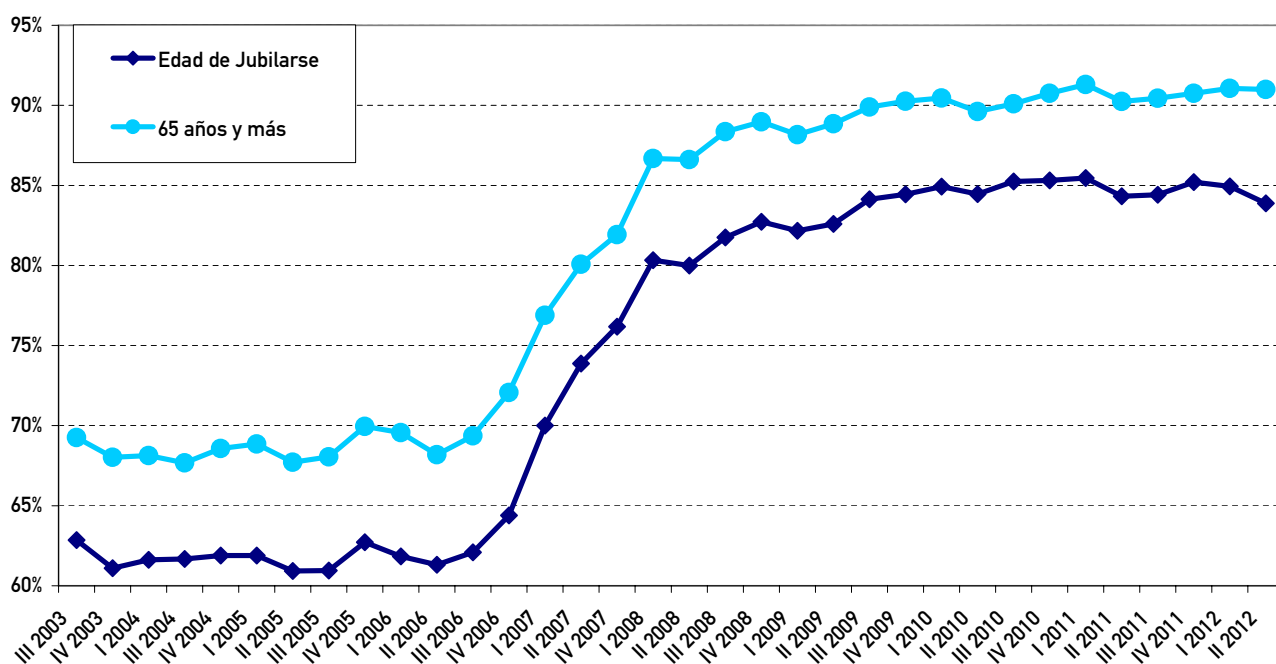
Puesto el interés en la capacidad de protección del sistema en estos años, empezamos señalando que a mediados de 2012 (último dato disponible) recibían beneficios previsionales entre el 84 y el 91% de los adultos mayores, según se considere la edad inicial o 65 y más años, respectivamente. Mostramos la evolución en el Gráfico N° 1.

El gráfico muestra el notable salto de cobertura entre 2006 y 2008, resultado del funcionamiento pleno de la moratoria, y también que desde entonces y hasta 2012, aunque lentamente, se acumularon cuatro puntos más, llegando a ese 91 por ciento.

La expansión fue progresiva en dos planos: primero, fue promover, sabiéndose que la desprotección femenina es mayor que la de los varones. Aquí el aumento total se explica casi completamente por el de la cobertura femenina: entre 73 y 80% de los beneficios de moratoria fueron a adultas mayores. Esto implica que el sistema de seguridad social ha encontrado el modo de “tratar mejor” a las mujeres en este tramo de la vida que en todos los anteriores.

El segundo rasgo progresivo es que el crecimiento del número de perceptores se acentuó en los hogares del primero y segundo quintiles (de 9 a 15% en el primero y de 14 a 25% en el

GRÁFICO 1. Evolución de la cobertura previsional de adultos mayores en edad de jubilarse y 65 años y más. Total de aglomerados



Fuente: Danani y Beccaria (2011) “La contra-reforma previsional argentina, 2004-2008”. En: Danani, C. y Hintze, S. (2011): Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010. UNGS. Los Polvorines



segundo entre 2003 y 2011); creció 4% en el tercero (de 23 a 27%) y disminuyó (poco) en el cuarto y quinto. Es cierto que, por ser porcentajes dentro de cada quintil, una parte de la mejora comparada expresa la desigualdad inicial. Pero aun con esa reserva, es alentador que la situación de los hogares de los quintiles inferiores mejorara con el avance del proceso: en efecto, mediciones anteriores muestran que esos hogares tenían al inicio la menor proporción de perceptores previsionales.

¿Cuál es el alcance de satisfacción de necesidades de los ingresos previsionales y sus implicancias *en el bienestar de las personas*? Además de agudizar la desconfianza social que siempre acecha a las estadísticas, la intervención del INDEC impide dar respuestas certeras. Sí puede afirmarse que fue explícita la política de priorización del haber mínimo, y que este siempre estuvo por encima del aumento otorgado y también de los aumentos del salario mínimo de actividad. En simultáneo, fue igualmente clara la postergación de los haberes superiores, que por efecto de la inflación afectó diferencialmente a quienes al inicio del ciclo estaban en rangos medios (que por ello sufrieron más el retraso). Cabe decir que desde la ley de movilidad (2009), esa situación se detuvo y todos los haberes tuvieron movimientos similares (salvo la ya consignada ventaja en el cálculo del mínimo, con ajustes adicionales).

Ese rezago relativo, uno de los de mayor controversia sociopolítica, es invocado en las presentaciones judiciales, hechas de reclamos individuales por actualización de haberes a la par de los de actividad. La crítica, por su parte, apunta al llamado “achatación de la pirámide previsional”. Cada circunstancia ocupa espacios sociales y exige razonamientos diferentes. Y en *nuestras claves de distribución del bienestar y de capacidad de protección*, el achatamiento –correcta descripción para un sistema cuya estructura de beneficios acercó a haberes máximos y mínimos– se da en el marco de una elevación del piso que continúa siendo importante; en efecto, y pese a las restricciones de información que consignamos, el mínimo se encontraba en 2011 en torno de un 80% por encima del vigente durante toda la Convertibilidad. No es lo mismo con el haber medio, cuyo incremento real era, entonces, cercano a cero (0,2%). Pero ello es un resultado combinado: aumento mayor del mínimo más una muy superior participación de beneficios de ese rango, ya que la mayoría de los tramitados por moratoria (2.600.000 en total) ingresaron en él. En síntesis: *hay achatamiento, sí, de una pirámide que parte de un piso de protección real superior.*

Como ya dijimos, en el otro extremo de las medidas de protección está la población de NNA y respecto de ella, la AUH. Aunque la reconstrucción histórica de su creación y antecedentes son mucho menores que los desarrollados para el compo-

*Puede afirmarse que fue explícita la política de priorización del haber mínimo, y que este siempre estuvo por encima del aumento otorgado y también de los aumentos del salario mínimo de actividad.*

nente previsional, sostenemos que la AUH es la medida más importante en este campo. Nuevamente empezamos por sus efectos en las condiciones de vida.

1 Distintos cálculos hablan de entre un 13 y un 18% de la niñez y adolescencia urbana que no satisfacen sus “necesidades básicas”. La AUH se dirige a ese segmento etario.

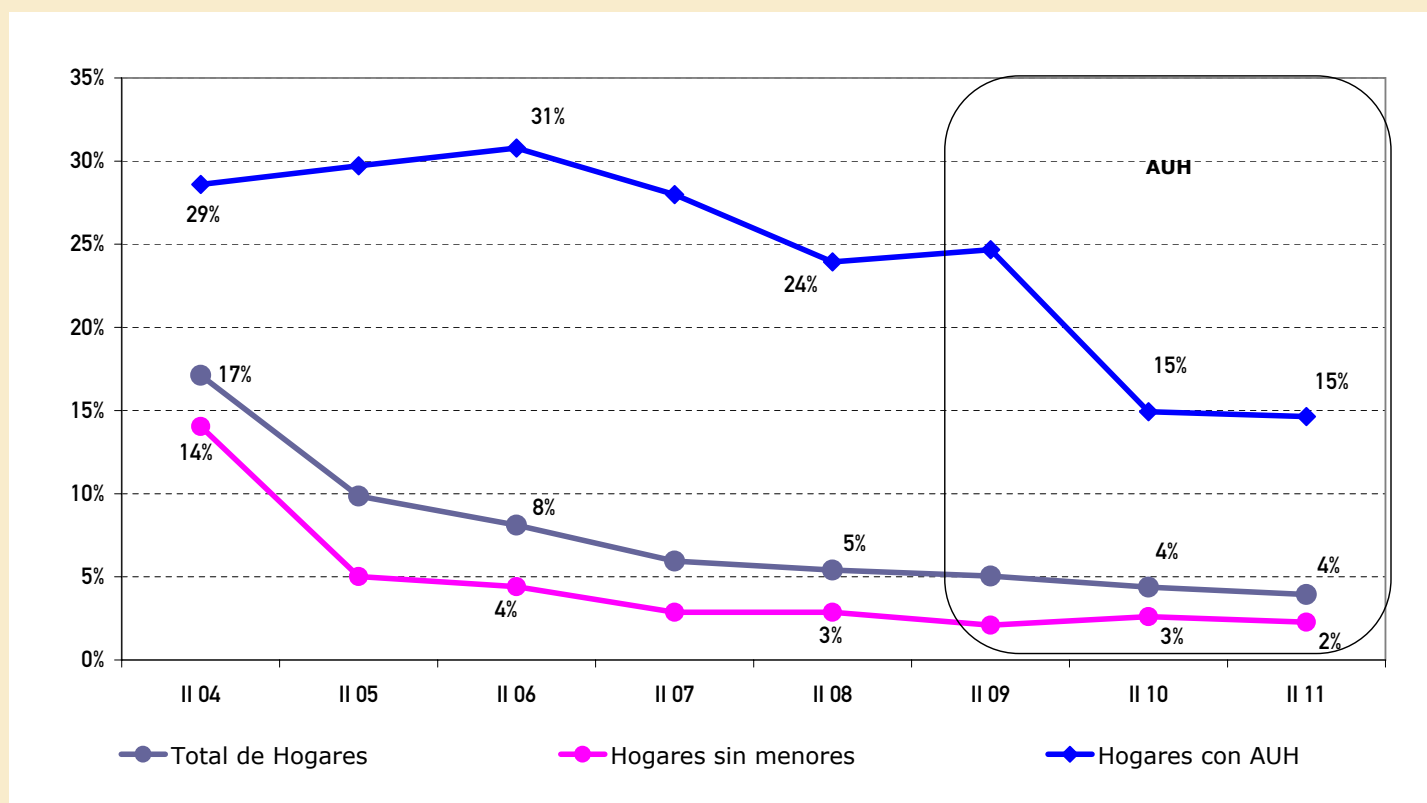
2 Esa estimación incluye más de tres millones de AUH, lo que representa más del 30% del segmento de hasta 18 años. Con ello a la vez se calcula una cobertura total de entre el 80 y el 90% de NNA alcanzados y alcanzadas por la seguridad social o sucedáneos (impuesto a las ganancias para los sectores que tributan).

3 Ya desde su concepción, con cumplimiento satisfactorio en la implementación, la AUH tiene un sesgo progresivo en lo que hace a los destinatarios: llega, sin duda, a los quintiles de menores ingresos. No se reportan irregularidades o filtraciones importantes.

Lo anterior conforma una intervención cruzada de contrapuntos: respecto de la capacidad de proveer bienestar, encontramos que los sucesivos aumentos nominales sostuvieron razonablemente el poder adquisitivo en los tres años de implementación (\$ 220, \$ 270 y \$ 340); sin embargo, cálculos propios nos sugieren que los incrementos antes bien compensaron la inflación del intervalo, que “defendieron” anticipadamente los ingresos del hogar (una vez más el análisis varía con el estimador utilizado para calcular la inflación). En todo caso, aun sectores muy críticos atribuyen un efecto positivo a la AUH, en especial por su peso en el presupuesto de los hogares.

Al igual que al analizar el efecto de la mayor cobertura previsional en los quintiles inferiores, debe señalarse que este peso

GRÁFICO 2. Evolución de la tasa de indigencia por tipos de hogares seleccionados, 2004/2012. Total de aglomerados



Fuente: A. Beccaria y J. Curcio (2011) "Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias". Ponencia presentada al X Congreso Nacional de la SAAP. Córdoba. Con datos ANSES e índices de inflación oficial de 9 provincias actualizados a 2012

es también parcialmente función de la desigualdad distributiva y de la privación. Sin embargo, la combinación de los distintos rasgos que presentamos hasta acá arriman material para un resultado que ya puede anticiparse: una incidencia importante de la AUH en la baja de la tasa de indigencia (muy inferior en la de pobreza, que no trataremos aquí). Veamos el Gráfico N° 2.

En efecto, el Gráfico 2 muestra la evolución diferencial de la tasa de indigencia en el total de hogares, en hogares sin NNA y en hogares que desde 2009 reciben la AUH. Entre estos últimos, la caída de la indigencia es de 10 puntos en casi tres años, equivalente a la mitad de la indigencia inicial. Sería contrapartida: esto también implica la persistencia de una tasa idéntica, pese a la recepción de la AUH hasta mediados de 2012.

Al mirar las condiciones de vida de estos sectores desde una perspectiva global de la vida social, se ve que esa mejora objetiva participa también de la polémica sobre la institucionalidad, los sentidos y contenidos de la protección mencionados al inicio. Por ejemplo, en lo "propiamente protectorio" la AUH trajo la novedad de incorporar a la seguridad social a sectores hasta entonces no incluidos. Pero lo hizo sin cambiar los fundamen-

tos, que siguen atados al trabajo (es decir, al trabajo como fuente de protección y de derechos); lo que hizo, sí, fue *ampliar lo que se entiende por "trabajo" y por "trabajadores" a efectos de la protección*. En esto hay algunas diferencias entre la AUH y el proceso previsional: la moratoria tampoco modificó la concepción de trabajo ni el principio formalmente contributivo; al contrario, lo que es criticado como "eliminación de los aportes" fue un subsidio que dio enormes facilidades de pago pero que, en esa flexibilidad, ratificó su vigencia. Finalmente, la moratoria es un recurso con antecedentes de décadas, y no una "creación".

Cobertura ampliada con transferencias masivas, relativo sostén del poder de compra; carácter redistributivo por llegar a los tramos inferiores de ingreso. A ello se agrega algo que hace de la AUH la medida emblemática de la "reversión política y conceptual" de la protección: la incorporación de un lenguaje de derechos que, creemos, da sentido a esta generación de políticas. Por cierto, es preciso vigilar el vaciamiento de contenidos; pero también lo es notar que el reconocer derechos puede potenciar la disputa por su realización, cuestión fundamental porque los derechos, claro, no están "sencillamente allí".

Esta advertencia nos interna en las sombras de la AUH, que no son pocas y cruzan muchos de los aspectos revisados. Primero, los límites de la cobertura: entre 500.000 y un millón de NNA no son alcanzados por la asignación, y estimaciones del Barómetro de la Deuda Social indicaban en 2011 que cerca de un 9% de ellos y ellas, sin protección, estaban en situación de pobreza extrema. Vinculado con ello se encuentra una trayectoria “volátil”, con fluctuaciones en los listados y una tendencia levemente decreciente desde 2011, en parte quizá por la puesta en vigencia de las condicionalidades y en parte –como sugiere Estela Grassi– por las dificultades para recuperar para la vida colectiva –aun de modo elemental– a núcleos poblacionales que probablemente se han cristalizado en la no-pertenencia (y de una sociedad que experimenta –y actúa– la desconexión y ajenidad de grupos sociales íntegros).

Las condicionalidades. Como se sabe, la AUH se abona por cada menor hasta un máximo acumulable de cinco. El 80% se paga por mes, el restante 20% se reserva y se cobra al acreditar el cumplimiento de controles de salud, la permanencia en el sistema educativo y presentando una declaración jurada de la condición laboral del mayor responsable, a la que se vincula la AUH. La complejidad de la cuestión escapa al espacio disponible, más aún cuando se la tensiona con los programas de transferencias condicionadas vigentes en América latina y con la búsqueda de universalidad que la propia política proclama. Pero un somero recuento de aspectos en danza permite identificar, por un lado, que esas condiciones discriminan respecto de lo exigido a los perceptores del componente contributivo equivalente; y cómo negar la denegación de universalidad implícita –ya no sólo por enumerar categorías receptoras sino– por la imposición de comportamientos. No obstante, el que las condicionalidades se refieran a derechos de NNA que las sociedades deben garantizar, relativiza (y complejiza) las objeciones. Más aún: sin defenderlas, al menos nos impone el deber de pensar cómo enfrentar democráticamente las consecuencias de largo plazo, y de difícil reversión, de las políticas llevadas adelante durante los '90.

Repetimos: la AUH es la más importante de las políticas desarrolladas. Y más allá de toda consideración de intenciones, su creación por la vía de un decreto la privó de un debate público en el ámbito legislativo y la condenó a la debilidad institucional y a la exposición al riesgo político de cambios de timón. Dados los intensos debates socio-políticos sobre méritos y deméritos de la protección y las críticas crecientes al carácter redistributivo que los sucesivos gobiernos kirchneristas dieron a las políticas de la seguridad social, este es un aspecto que merece máxima atención.

## Notas finales


Ambos componentes de la seguridad social han mostrado la potencia de una “contra-reforma” de las políticas que distinguieron al neoliberalismo: la posibilidad cierta de recomponer las condiciones de vida de sectores muy amplios de la población en el presente y en perspectiva. Procesos perfectibles e insuficientes, pero el efecto positivo en las condiciones de vida de hogares y personas es el saldo más importante a rescatar.

Lo siguiente a destacar es que en ese marco, ambas políticas arrojan una menor desigualdad, y eso no sólo mejora las condiciones de vida de las personas en lo cotidiano: lo hace con la sociedad. Así es: la sociedad en su conjunto es mejor cuando la desigualdad de ingresos entre quintiles se reduce por efecto de una mayor cobertura previsional (nuestros cálculos indican que el Gini del IPCF entre adultos mayores llegó a 0,336 en 2012), o cuando la diferencia de 20 veces entre el ingreso del primero y décimo decil baja a 18 veces.

No obstante, estos resultados están amenazados por dos factores: el primero de ellos es una institucionalización insuficiente. En algún sentido, las políticas socialmente más democratizadoras son las que menos se institucionalizaron en estos años: he ahí la AUH, potencialmente capaz de redefinir la relación entre seguridad social y asistencia, sostenida apenas por un decreto y, como tal, removible por otro. Lo mismo cabe para la moratoria previsional, también declarada por decreto del Ejecutivo: de hecho, hay indicios de algún punto de caída de la cobertura, que tal vez indique que su efecto llegó a un límite; o tal vez estén instalándose modalidades de gestión en una dirección de restricción de beneficios, dejando fuera de la protección a los sectores más vulnerables, como el del servicio doméstico.

La segunda amenaza radica en las resistencias sociales a un sistema de protección de corte más redistributivo: las demandas judiciales por derechos individuales, el reclamo de que el sistema preserve la desigualdad de partida (ese es el sentido de la crítica al “achatamiento de la pirámide”) en lugar de redistribuir ingresos, de hecho caminan en esa dirección. En este sentido, nuestra afirmación anterior de que “la sociedad es mejor...” no se sostiene en información o conocimiento especializado: la igualdad o la distancia, una sociedad de pares protegidos o de desiguales ajenos, no es resultado de un “saber” sino de un proyecto, del *proyecto de sociedad en la que queremos vivir*. En cualquier caso, ello requiere un debate de largo plazo, sin demonizaciones, y con la vocación genuina de avanzar en acuerdos integralmente democráticos.

Es decir: proyectos más igualitarios.



DESDE 2003 EL GOBIERNO NACIONAL VIENE DESARROLLANDO UNA SERIE DE POLÍTICAS QUE, TENDIENTES A ELIMINAR LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, PERMITIERON LA INCORPORACIÓN DE VASTOS SECTORES DE LA POBLACIÓN QUE HABÍAN QUEDADO EXCLUIDOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. A CONTINUACIÓN, UNA DETALLADA DESCRIPCIÓN DE LAS MISMAS.

# POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SU IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA ARGENTINA 2003-2012





por EMILIA ROCA

*Licenciada en Economía Política de la UBA. Subsecretaria de Políticas de Seguridad Social, Secretaria de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*

**L**a pobreza es considerada una problemática social de múltiples causas o un concepto de carácter multidimensional. En general, la forma más habitual de abordar este fenómeno es a partir de una de sus dimensiones: aquella referida a los ingresos. En este sentido, suele hablarse de la pobreza originada por la falta o escasez de los ingresos de los hogares respecto del costo de una canasta básica de alimentos (indicador de indigencia) o para adquirir una canasta de bienes alimenticios y otros necesarios para vivir (como vivienda, vestimenta, servicios básicos, transporte, salud, etc.). Este modo de abordar, medir y evaluar a la pobreza presenta ventajas, porque a partir de ciertos criterios metodológicos se pueden analizar y estimar la situación de pobreza e indigencia a partir de información proveniente de encuestas a los hogares (como la Encuesta Permanente de Hogares en Argentina) y además permite realizar comparaciones de la situación entre diversos países y/o regiones. Al mismo tiempo presenta restricciones o limitaciones para conocer toda la complejidad de la situación de la pobreza desde una perspectiva más amplia, como por ejemplo podría obtenerse a partir de abordajes de carácter cualitativo al indagar por el acceso a otro tipo de bienes y valores socialmente incorporados, o incluso a la propia valoración que realiza el individuo acerca de su propia situación. Este otro método es el referido a las Necesidades Básicas Insa-

tisfechas (NBI), que hace referencia al acceso a bienes básicos como la vivienda, el agua potable, la educación de jefa/e de hogar o, entre otras, a la situación de escolarización de los niños y niñas del hogar (esta metodología está básicamente referida a variables que están incorporadas en los censos de población). A pesar de ser tal vez redundantes estas aclaraciones, consideramos que son necesarias en la medida que en este artículo haremos referencia exclusivamente a la pobreza por ingresos y al impacto que sobre la pobreza e indigencia y en la distribución del ingreso tuvieron las políticas de protección social encaradas desde el 2003 por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

Hablaremos de las políticas de protección social –un concepto más amplio que el de seguridad social– porque se desarrollaron una serie de políticas públicas tendientes a incorporar a vastos sectores de la población que habían quedado excluidos del sistema de seguridad social. Asimismo, es importante señalar que las mejoras en las condiciones de vida de la población se debieron a los importantes efectos conseguidos por el modelo de desarrollo adoptado por los citados gobiernos, basado en la reindustrialización, el mercado interno y la inclusión social. Modelo que alcanzó un crecimiento económico de los más altos de los últimos 40 años, y que fue acompañado a su vez por un crecimiento sustantivo del empleo.

### Políticas de protección social y su impacto en la pobreza y la distribución del ingreso

Los profundos cambios en el modelo económico a partir de la instrumentación de políticas macroeconómicas tendientes a recuperar el crecimiento económico global, recuperando al sector industrial en particular –y a los sectores productivos en general– y al mercado interno como soporte del crecimiento económico, acompañados por un fuerte crecimiento del empleo y por la inclusión social, fueron determinantes en la evolución económica y social de la Argentina a partir del 2002/3.

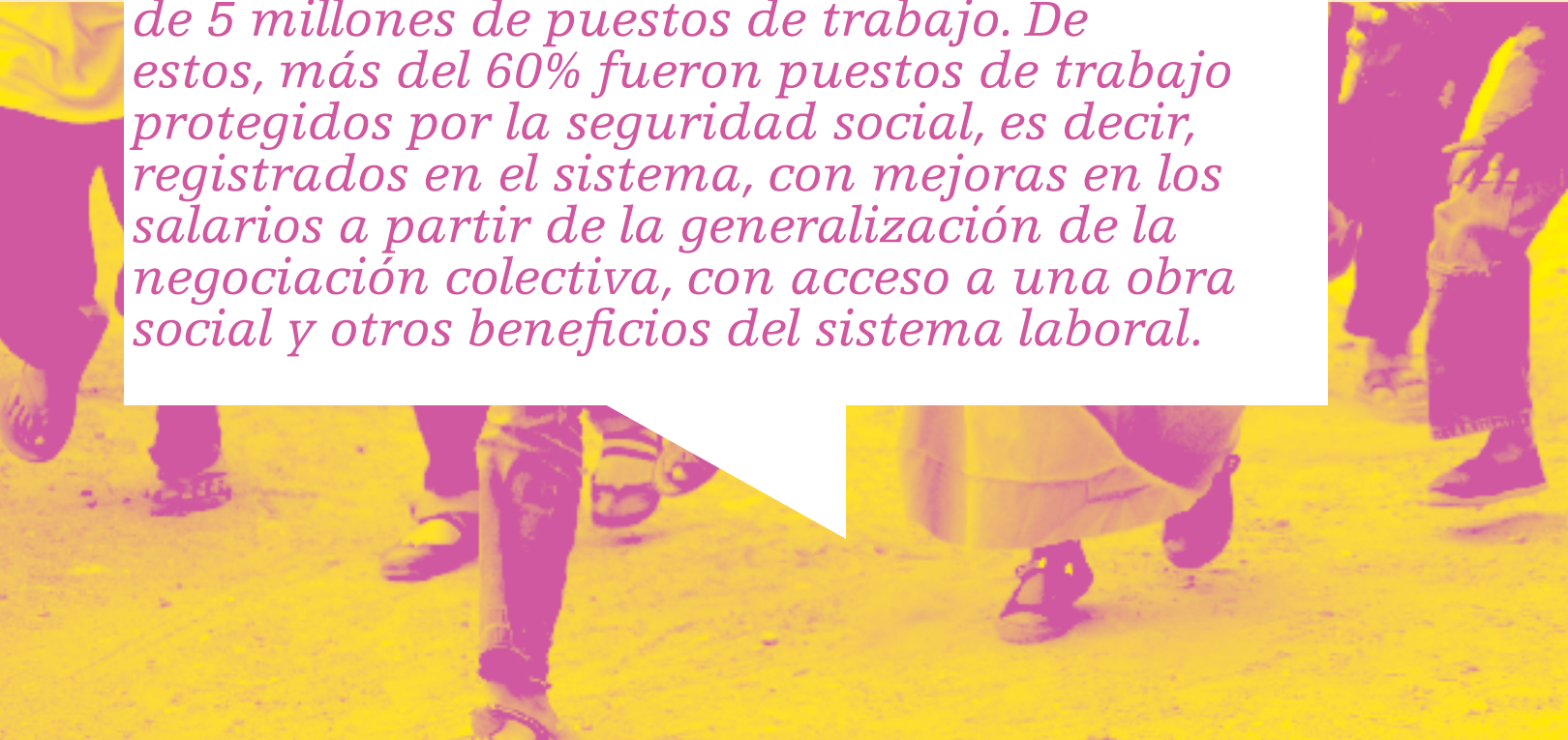
Se podría mencionar como paradigma de inclusión social el crecimiento del empleo que acompañó el crecimiento económico argentino entre el 2003 y el 2012.

Como sostenemos que el problema de los ingresos está en la base de las condiciones de pobreza, el acceso a un empleo constituye un pilar fundamental para reducir dicho flagelo y mejorar las condiciones de vida de la población en general y específicamente de la más vulnerable. Sólo mencionaremos que entre los años 2003 y 2012 se crearon más de 5 millones de puestos de trabajo. De estos, más del 60% fueron puestos de trabajo protegidos por la seguridad social, es decir, registrados en el sistema, con mejoras en los salarios a partir de la generalización de la negociación colectiva, con acceso a una obra social y otros beneficios del sistema laboral. Esta cifra es la más importante que se registra desde 1974. En efecto, la cantidad de trabajadores que hoy tienen un trabajo registrado, es decir, en el marco de la normativa laboral y previsional y con protección social, es la más alta de los últimos 38 años y es un 92% superior respecto de las personas que estaban en esta condición en el año 2003. En este sentido, la tasa de empleo no registrado se redujo a un tercio de los trabajadores asalariados, porcentaje que en 2003 alcanzaba al 50%. Por su parte, el incremento del salario mínimo en cerca de un 1.300% permitió, al mismo tiempo, la recuperación de los ingresos de los empleos precarios o informales. La creación de empleo redundó en un descenso nunca visto en la historia reciente de la tasa de desocupación, que alcanzó al 6,9% en el cuarto trimestre de 2012, una de las más bajas desde 1992.

*Las mejoras en las condiciones de vida de la población se debieron a los importantes efectos conseguidos por el modelo de desarrollo adoptado por los citados gobiernos, basado en la reindustrialización, el mercado interno y la inclusión social. Modelo que alcanzó un crecimiento económico de los más altos de los últimos 40 años, y que fue acompañado a su vez por un crecimiento sustantivo del empleo.*

Estos no fueron los únicos logros. Se pusieron en marcha otras políticas de inclusión entre las que queremos señalar, en primer lugar, la Asignación Universal por Hijo (AUH), puesta en vigencia en octubre del 2009. Esta política se destaca tanto por la población objetivo –los niños/as y adolescentes (hasta 18 años) sin cobertura del sistema de asignaciones familiares–, como por las características de los hogares a los que está dirigida. En este sentido, es importante destacar que la AUH fue incluida en el sistema de Asignaciones Familiares (ley 24.714) como un subsistema no contributivo para los hijos/as de trabajadores informales, desocupados y a otros colectivos vulnerables. Su cobertura alcanza a 3,5 millones de niños/as y a más de 1,8 millones de hogares.





*Entre los años 2003 y 2012 se crearon más de 5 millones de puestos de trabajo. De estos, más del 60% fueron puestos de trabajo protegidos por la seguridad social, es decir, registrados en el sistema, con mejoras en los salarios a partir de la generalización de la negociación colectiva, con acceso a una obra social y otros beneficios del sistema laboral.*

Es importante señalar que todas estas políticas tuvieron un fuerte impacto en la reducción de la pobreza y la indigencia. Entre 2003 y 2012, la pobreza se redujo entre un 88% y 60%, según las diferentes hipótesis de evolución de los precios (por un lado las cifras oficiales del INDEC y por otro mediante el IPC de 9 provincias calculado por CIFRA). Esto muestra que la tendencia general de los efectos de la “nueva macroeconomía” y las políticas sociales que la acompañaron permitieron reducir en más de dos tercios, como mínimo, la pobreza en la Argentina.

Los datos de los efectos que tuvieron en particular las políticas de protección social son elocuentes. La pobreza de los niños/as y adolescentes, en el mismo periodo, se redujo entre un 80% y más del 50%, de acuerdo a los índices de precios que se utilicen. Tomando en cuenta los efectos que se pueden asignar a la puesta en marcha de la AUH, entre el segundo trimestre de 2009, año en que se puso en marcha el programa, y el segundo trimestre del 2012, la pobreza se redujo en más del 50% en un caso y en más del 20% en el otro. Debemos hacer una aclaración: la disponibilidad de los microdatos de la EPH sólo llega al segundo trimestre del 2012, es decir, no incluye el incremento que se estableció a partir de septiembre de 2012 y que elevó el monto de la AUH a \$ 340 por niño/a. Entre los valores iniciales de la AUH, \$ 180 noviembre del 2009 y los mencionados \$

340, las prestaciones por este concepto se incrementaron en un 90%, valor superior a los índices de precios alternativos que pueden tomarse en cuenta para el mismo período. En cuanto a la indigencia, es decir, la cantidad de niños en hogares indigentes que define a la pobreza extrema en términos de ingreso, se redujo entre 2003 y 2012 entre un 95% y un 80% según índices de precios alternativos que se utilicen. Si se miden los efectos sobre la población de menores, en el período que va entre la promulgación del decreto 1609/09 de implementación de la AUH y el 2012, estos oscilan entre un 73% y un 55%. Es decir que de la reducción estimada entre los años 2003-2012 alrededor del 70% se explica por lo sucedido entre el 2009 y 2012.

Es, por lo tanto, innegable el efecto positivo sobre la pobreza y la indigencia que tuvieron las políticas de inclusión social llevadas a cabo en el período estudiado, y en especial la AUH. Este efecto positivo se expresa más intensamente cuando se estima el efecto sobre la indigencia en los hogares que reciben la AUH. De hecho, la proporción en el efecto total de los años 2009-2012 para estos hogares en particular se incrementa entre más del 80% y el 54%, según, otra vez, la evolución de precios que se considere. Es decir que en la reducción de la pobreza en población de niños/as y adolescentes de la última década, entre 88% y 84% se explica por el período 2009/2012.





Los datos analizados ponen en cuestión el supuesto amesamiento de los efectos positivos de las políticas que se impulsaron posteriormente al 2007. Estos comentarios tienen sólo como fin poner en consideración los avances en materia de protección social llevados adelante por los gobiernos de Néstor Kirchner y, en especial, las medidas adoptadas durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Este período se caracterizó por las reformas estructurales más significativas de la última década, como fueron la recuperación del sistema previsional como sistema público de reparto (Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA–, ley 26.425). A partir de los ahorros acumulados en las cuentas individuales que estaban en manos de las AFJP desde 1994, se constituyó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema de Seguridad Social (estas administradoras de fondos de pensión se habían apropiado de los ahorros de los trabajadores mediante un perverso sistema de renta financiera, aprovechando además el endeudamiento permanente del Estado argentino con los bancos y otros grupos económicos). La recuperación de los aportes y contribuciones al sistema público y la creación del FGS permitieron avanzar en una serie de políti-

cas públicas de apoyo a las actividades productivas, a la vivienda, etc. Asimismo, debe señalarse la incorporación al sistema de personas adultas mayores hasta el momento sin posibilidad de jubilarse (más de 2,5 millones de personas). Este incremento en el número de beneficiarios permite lograr que más del 93% de la población adulta mayor en la Argentina esté cubierta (dato que surge de comparar los Censos de Población 2001/2010). Este porcentaje, cabe destacarse, es el mayor de América latina.

Es en el campo de la seguridad social donde más claramente se observa la selección de políticas públicas que tiene como meta u objetivo la inclusión de sectores sociales excluidos durante largos años en la Argentina y, por consiguiente, la ampliación de derechos a dichas poblaciones. Por ejemplo, se sancionó también la ley 26.417 (marzo de 2009), que otorga una movilidad bianual (marzo y septiembre de cada año) a los haberes jubilatorios mediante una fórmula de ajuste que combina la evolución salarial y la recaudación de impuestos destinados al sistema. Esta medida permitió desde su promulgación un incremento de los haberes medio y mínimos en un 214%, superior a la evolución de cualquier índice de precios que se considere.

El otro aspecto que es necesario resaltar es el referido al avance de la Argentina en términos de desigualdad en esta última década. Los indicadores de desigualdad que habitual-

mente se consideran para evaluar los efectos distributivos de las políticas públicas son el índice de Gini y la relación entre los ingresos medios del decil más alto y del decil más bajo. En cuanto al coeficiente de Gini, este bajó entre el 2003 y el 2012 del 0,53 al 0,43, es decir, casi un 18%. Debe señalarse que es una de las reducciones más importantes de la historia reciente y una de las más significativas entre los países de América latina (según datos publicados en el Panorama Social de América Latina 2012, de la CEPAL). En cuanto al segundo de los indicadores, la relación entre el ingreso promedio del decil más alto y el ingreso promedio del decil más bajo, este se redujo de 33,5 a 17,5 veces. Esto quiere decir que en el 2003 el ingreso medio de los hogares de más altos ingresos representaba más de treinta y tres veces el ingreso medio de los hogares de ingresos más bajos. Esta relación bajó a casi la mitad desde entonces.

Estas mejoras no son puro artilugio metodológico, sino el efecto de inclusión más importante que vivió la Argentina desde los años del primer peronismo. Es producto de la creación de empleos de forma incomparable con cualquier momento histórico anterior, incluso de empleo registrado que se incrementó un 78%, incorporando a más de 4 millones de trabajadores al sistema de seguridad social, que pasó de 5,1 millones a 9,1 millones de aportantes. Estos datos surgen de las declaraciones juradas de aportes y contribuciones patronales al sistema de seguridad social presentadas por los empleadores con respecto a sus trabajadores en relación de dependencia.

Por otra parte, y como ya se mencionó, a partir del 2006 se incorporaron más de 2,5 millones de nuevos jubilados, mediante una moratoria previsional o Plan de Inclusión Previsional que se puso en marcha en ese año. También tuvo un significativo impacto en la cobertura del sistema la incorporación de más de un millón de personas, entre 2003 y 2012, al sistema de Pensiones No Contributivas (PNC), básicamente a través de los beneficios por vejez, invalidez y madres de 7 o más hijos. Estos avances en la incorporación de adultos mayores determinaron, como ya se mencionó, que el 93% de los adultos mayores esté cubierto por



el sistema de protección social.

Estas políticas de inclusión favorecieron a los sectores más vulnerables y regiones más pobres del país. En efecto, en los dos deciles más bajos de la distribución del ingreso los perceptores de jubilación casi se duplicaron, y las provincias más favorecidas fueron las del NEA y NOA. Conjuntamente con las mencionadas incorporaciones de adultos mayores al sistema jubilatorio, influyen también en la mejora de bienestar de los hogares los aumentos de los haberes jubilatorios automáticos fijados por ley. Entre las medidas que más contribuyeron a estas mejoras sustantivas en la reducción de la desigualdad, o mejor dicho en el logro de una sociedad más justa, sin duda la principal es la implementación de la AUH, que por naturaleza y diseño llegó a los sectores más vulnerables de la sociedad. Esta medida significó, como ya se mencionó, la incorporación de 3,5 millones de niños/as y adolescentes y cerca de 1,8 millón de hogares al sistema de seguridad social. Con la correspondiente obligación por parte de los responsables adultos, madres y/o padres de incluir en el sistema educativo y en el control de la salud a los

*La recuperación de los aportes y contribuciones al sistema público y la creación del FGS permitieron avanzar en una serie de políticas públicas de apoyo a las actividades productivas, a la vivienda, etc.*

niños. En la actualidad el 83% de los menores de 18 años está cubierto por el sistema de protección social, mientras que en 1997 sólo lo estaba el 37%. Todos estos elementos confluyeron a mejorar los indicadores de pobreza y distribución del ingreso en la Argentina.

En este sentido, vale señalar que estudios recientes muestran el efecto o el impacto que sobre la reducción de la desigualdad tuvieron las diferentes políticas del modelo actual de crecimiento con inclusión social. En efecto, en un estudio elaborado por Soledad Villafañe para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se desagregan los eventos que explican la dinámica de la desigualdad en varios períodos de tiempo. Así, entre 2002/03 son las transferencias de ingresos del Estado –59%– las que explican la reducción del índice de Gini en un 4%. Esta importancia sustantiva de las transferencias del Estado estaría básicamente explicada por el Plan Jefes/as de Hogar Desocupados (PJJHD), que había cumplido un importante rol estabilizador a la salida de la crisis del 2001. Ya avanzada la implementación del modelo productivo, de centralidad del mercado interno y de inclusión social, fue el incremento del empleo registrado lo que explica más del 56% de la reducción del coeficiente de Gini (en 2004/08), que había sido de un 14%. Esto significa que se mejoraba de forma sustantiva la desigualdad de los ingresos de las personas a partir de la generación de empleo y en especial empleo registrado o decente, siguiendo el concepto de la OIT. Al mismo tiempo, comenzaban a pesar en la reducción de la desigualdad las transferencias por jubilaciones y pensiones, que explican un 22% de la caída del coeficiente de Gini. En particular, a partir del 2009/10 comienzan a tomar relevancia en la caída de dicho coeficiente las jubilaciones y pensiones, así como también otras transferencias del Estado, en especial la implementación de la AUH. En efecto, las primeras explican un 47% de la reducción que había alcanzado el coeficiente, 4% adicional, y un 19% era debido a las transferencias del Estado, especialmente a partir de la puesta en marcha de la AUH.

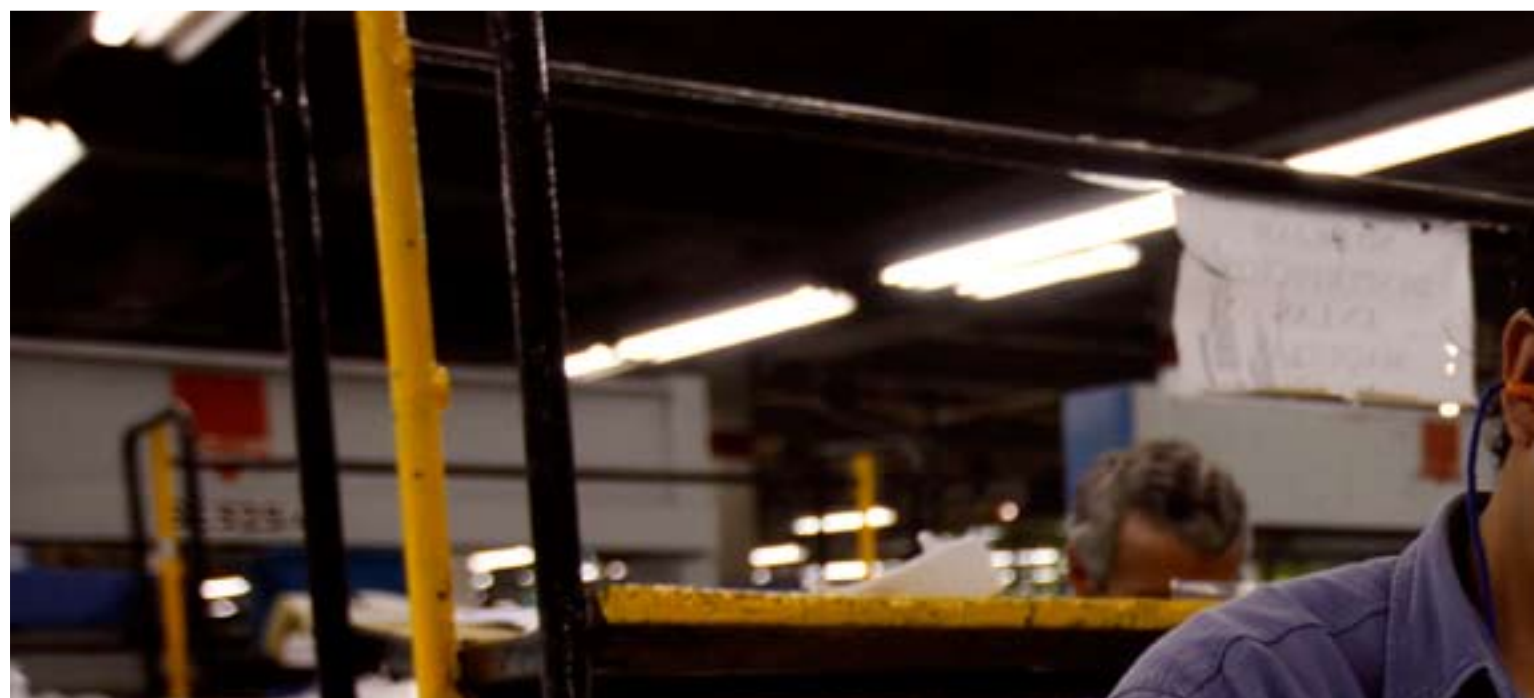
Estas notas ponen de relieve básicamente la voluntad política de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner en lograr una sociedad y una economía más justa y equitativa, mediante la consigna de crecimiento económico con incremento del empleo y la inclusión de los sectores más vulnerables y castigados de la población. Estas metas como marco soporte de un crecimiento virtuoso, con más mercado interno, más empleo y mejor distribución del ingreso.

*Es en el campo de la seguridad social donde más claramente se observa la selección de políticas públicas que tiene como meta u objetivo la inclusión de sectores sociales excluidos durante largos años en la Argentina y, por consiguiente, la ampliación de derechos a dichas poblaciones.*

## Conclusiones

La idea de este trabajo es mostrar de forma resumida los factores que permitieron a la Argentina superar y relanzar su economía basada en el mercado interno y la recuperación del rol de Estado en la misma, y al mismo tiempo lograr una masiva incorporación de sectores sociales y grupos de la población más vulnerable, que habían sido olvidados por las políticas neoliberales desde mediados de los años '70. Además, señalar brevemente que la lucha contra la pobreza no debe acotarse a las políticas focalizadas, sino tener como objetivo central del crecimiento de la economía la generación de empleo, especialmente empleo formal o registrado, que al decir de la presidenta Cristina Fernández constituye la mejor política social y por lo tanto la manera más eficiente de luchar contra la pobreza y la exclusión.





A LO LARGO DE LA ÚLTIMA DÉCADA LA REGIÓN, Y NUESTRO PAÍS EN PARTICULAR, LOGRARON ATENUAR LAS DESIGUALDADES DE INGRESO AL MISMO TIEMPO QUE DISMINUYÓ LA INFORMALIDAD LABORAL. A CONTINUACIÓN, UN REPASO DE LAS MEJORAS CONSEGUIDAS EN COMPARACIÓN CON LOS DIEZ AÑOS ANTERIORES.

# INFORMALIDAD LABORAL Y DESIGUALDAD EN LA ARGENTINA HOY





por HÉCTOR PALOMINO

Profesor Asociado de Relaciones del Trabajo en la Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Director de Estudios de Relaciones del Trabajo en la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

**L**a atenuación de las desigualdades de ingresos en la última década en la Argentina coincide con la disminución del peso relativo de la “informalidad laboral”. Ambas tendencias se relacionan con los cambios de composición y el crecimiento del empleo en el período, en especial con el fuerte incremento del empleo registrado en la seguridad social. Este constituye en gran parte el tipo de ocupaciones cubiertas por la negociación colectiva, cuya considerable expansión es un factor clave para explicar, a la vez, el crecimiento de los salarios y la disminución de los diferenciales de ingresos. En contraste, disminuyó considerablemente durante el período el peso relativo de las ocupaciones que se asociaban tradicionalmente con la “informalidad” laboral: el de los asalariados no registrados en la seguridad social y el de los no asalariados, cuentapropistas en su gran mayoría. Pese a esta evolución, prevalece la referencia a la informalidad laboral como un argumento para justificar un enfoque dualista de la economía argentina, un uso “político” que posiblemente explique la persistencia de la noción a pesar de su pérdida de relevancia teórica como clave de comprensión general del mercado de trabajo.

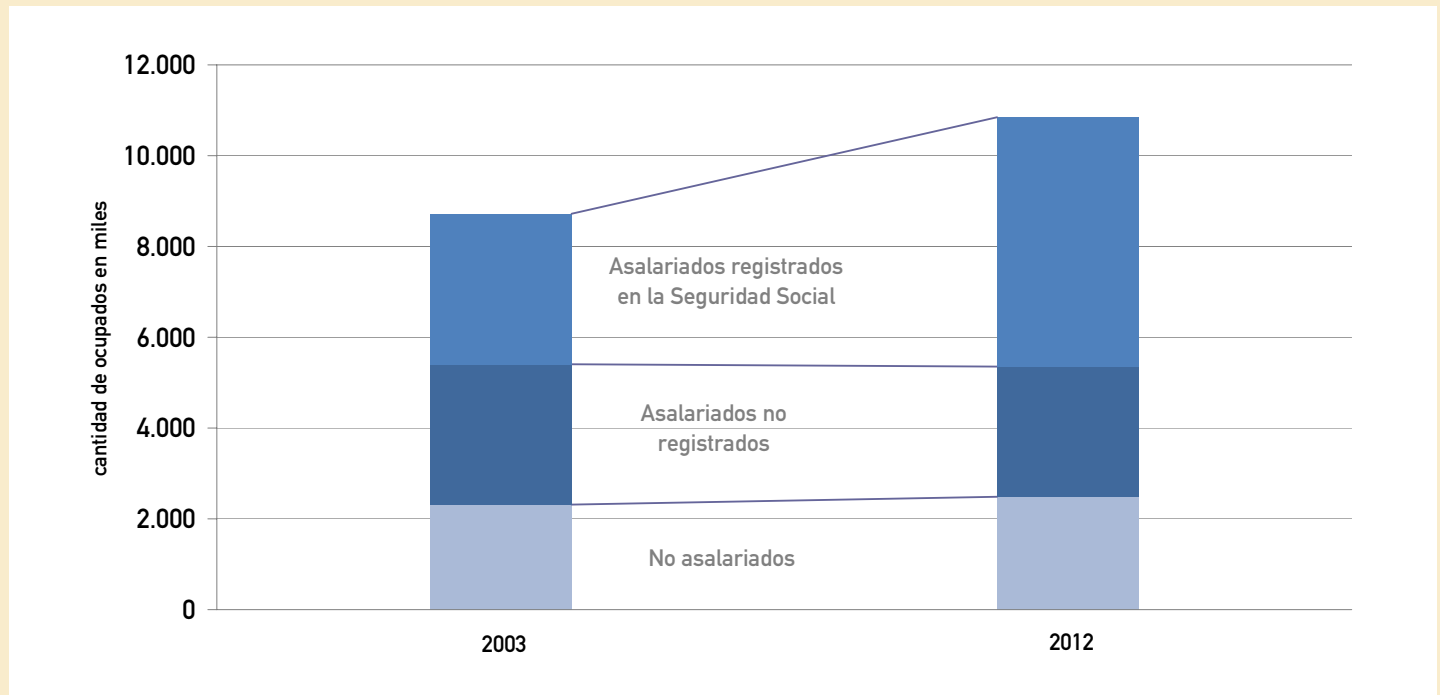
## Las tendencias de cambio en la composición del empleo

El crecimiento del empleo registrado en la seguridad social absorbió casi íntegramente el incremento neto del total del empleo urbano entre 2003 y 2012, un signo evidente de la progresiva “formalización” del mercado de trabajo argentino. Como resultado de esta evolución el empleo asalariado registrado en la seguridad social pasó a constituir más de la mitad del total del empleo en la Argentina. En contraste, disminuyeron su peso relativo los asalariados no registrados en la seguridad social y los no asalariados que, comúnmente, son referidos como los principales componentes de la informalidad laboral. Estas son las tendencias que reflejan los datos referidos a la evolución del empleo urbano de la Encuesta Permanente de Hogares incluidos en el Gráfico 1.

En contraste con los '90, cuando se deterioraba rápidamente el empleo formal y crecía la desocupación, la reversión de estas tendencias en la última década resulta evidente. Dos estudios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, realizados en 2005 (Encuesta de Informalidad Laboral) y en 2011 (la Encuesta Nacional de Protección Social –ENAPROS–), permiten observar la evolución de las categorías específicas de la informalidad laboral para el Gran Buenos Aires. En esta región la informalidad laboral disminuyó de 49% a 40% del empleo total entre 2005 y 2011. La disminución fue más acentuada entre los asalariados y los empleadores, en los que la informalidad cayó diez puntos porcentuales, y más atenuada entre los cuentapropistas. Téngase en cuenta que esta evolución tuvo lugar en sólo seis años.

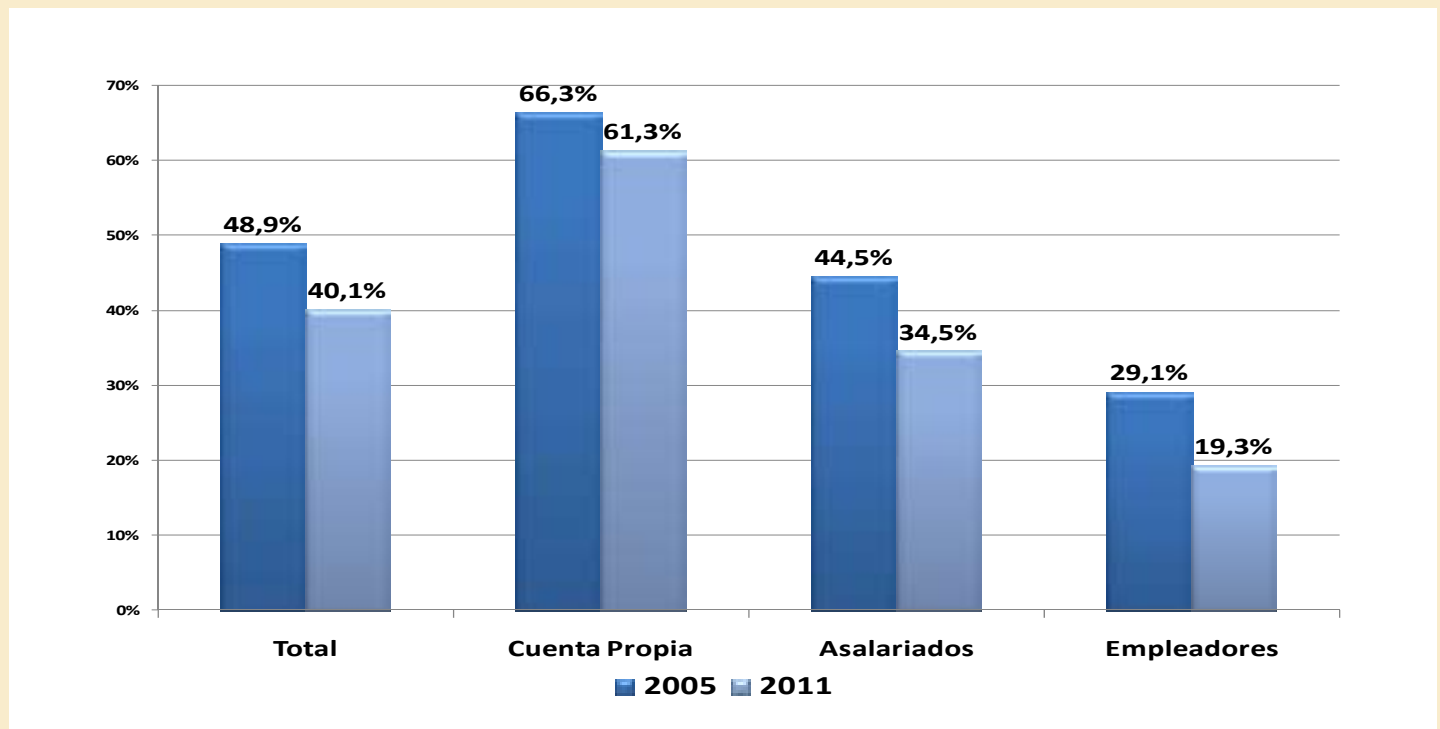
*El crecimiento del empleo registrado en la seguridad social absorbió casi íntegramente el incremento neto del total del empleo urbano entre 2003 y 2012, un signo evidente de la progresiva “formalización” del mercado de trabajo argentino.*

GRÁFICO 1. Evolución del empleo urbano según categoría ocupacional 2003-2012. (EPH) Total de aglomerados relevados



Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales-Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

GRÁFICO 2. Evolución de la Tasa de Informalidad Laboral según categoría ocupacional GBA - 2005-2011



Fuente: Análisis preliminar de la informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. En base a la información relevada por la Encuesta Nacional de Protección Social en 2011 y a la Encuesta de Informalidad Laboral de 2005. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

## Los significados del crecimiento del empleo registrado en la seguridad social

El empleo registrado en el sistema de seguridad social se articula con una serie de instituciones laborales. Es decir que además de contar con aportes y contribuciones para la jubilación, el pago de asignaciones familiares, la cobertura de salud a través de obras sociales y otras garantías, es el tipo de empleo sobre el que los sindicatos establecen su representación y la cobertura de la negociación colectiva que en la Argentina, como es conocido, no se limita a los afiliados sino que se extiende también a los no afiliados a los sindicatos.

El crecimiento de la negociación colectiva ha sido casi exponencial: en contraste con el promedio de apenas 200 negociaciones anuales en la década de los '90 en el sector privado, alcanza actualmente alrededor de 1.500 negociaciones anuales que involucran, prácticamente, a todos los sindicatos en condiciones de negociar salarios. Es importante señalar también que la negociación colectiva se está extendiendo rápidamente en el empleo público correspondiente a la administración nacional y las de las provincias, a los servicios de educación y salud y diversos organismos estatales.

Lo que importa señalar aquí es que la determinación de los salarios a través de la negociación colectiva, en un contexto de crecimiento del empleo y de los salarios, tiene una serie de consecuencias importantes. En primer lugar la mejora de los salarios posibilitó la recuperación de su participación en el ingreso total, esto es en la distribución funcional del ingreso. Esa participación había caído fuertemente de 42% a 34% del ingreso entre 2001 y 2002 como consecuencia de la brusca devaluación de la moneda local dispuesta ante el colapso del modelo de la convertibilidad a fines de 2001. Algunas estimaciones recientes sitúan actualmente la participación de los salarios en torno al 45% del ingreso total, como consecuencia de los fuertes incrementos salariales alcanzados entre 2004 y 2012 (estimaciones aproximadas a las que proporciona Lindemboim en su artículo para este mismo número de Voces), y la correspondiente disminución del peso relativo de los beneficios empresarios y del de



los perceptores de ingresos mixtos (como el de los cuentapropistas entre quienes resulta problemático diferenciar entre ingresos de capital y de trabajo).

La creciente determinación de los salarios a través de la negociación colectiva entre sindicatos y empleadores tiene otra importante consecuencia vinculada con la regulación de los diferenciales de ingresos. En efecto, los convenios colectivos de trabajo establecen escalas salariales en las que al mismo tiempo de reconocer diferencias de calificación y, en ocasiones, jerárquicas entre los trabajadores, tienden a reducir las diferencias entre niveles de ingresos siguiendo criterios de compensación que favorecen a los situados en los niveles inferiores, de menor calificación. Además, el establecimiento periódico del salario





mínimo, vital y móvil tendió a incrementar sistemáticamente el “piso” de las remuneraciones en los últimos diez años, mientras que el “techo” fue recortado, también sistemáticamente, por el impuesto a los ingresos brutos que gravan los salarios a partir de cierto monto. Es decir que a través de las políticas e instituciones laborales y del sistema impositivo los salarios fueron ingresando en un canal de convergencia que favoreció la disminución de las diferencias salariales entre diferentes ramas de actividad y dentro de cada convenio.

Esta evolución es simétrica con la de los indicadores que reflejan la de los ingresos personales y de los hogares, en particular la del coeficiente de Gini que registra una sensible disminución –equivalente a una disminución de las desigualdades– que en el caso del ingreso per cápita familiar disminuyó de 0,53 a 0,43 entre 2003 y 2011 en la Argentina (datos tomados de un estudio de Soledad Villafaña y Lucía Trujillo, realizado en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2011). Es decir que los mecanismos descriptos en un contexto de crecimiento del empleo registrado en la seguridad social explicarían seguramente la contribución de este tipo de empleo en la disminución de las desigualdades. Estas tendencias contrastan fuertemente con las de los '90, cuando el incremento de las desigualdades de ingreso era correlativo con una erosión sistemática del empleo registrado en la seguridad social que, como vimos en el primer gráfico, en 2003 apenas superaba un tercio del empleo urbano total.

### Los significados de la disminución de la informalidad laboral

A pesar de los impactos evidentes del crecimiento del empleo registrado en la seguridad social en términos de su contribución a la disminución de las desigualdades, algunos autores han enfatizado el incremento de la brecha de ingresos con el resto del empleo que se habría producido en el período reciente. Es decir que en lugar de enfocar las consecuencias generales de la evolución del empleo en el fortalecimiento de las tendencias de igualación, enfocan las consecuencias particulares en términos del incremento de la brecha de ingresos con tal o cual segmento de empleo informal. En esta perspectiva, la noción de informalidad laboral se incluye en una reflexión más general relacionada con los modelos de desarrollo y, en particular, con un enfoque dualista de la configuración económico-social.

Cabe recordar que la noción de empleo informal se generalizó en la década de los '80 en el marco de las teorías del desarrollo económico que enfocaban los problemas del subdesarrollo en América latina: según este enfoque, uno de los obstáculos para el desarrollo en nuestros países era su escisión entre un sector “moderno” y un sector “atrasado”. El empleo “informal” reflejaría esta escisión en el plano del mercado de trabajo, al punto tal que algunos analistas llegan a distinguir tasas de desempleo entre el “mercado formal” y el “mercado informal”.

La persistencia de los enfoques dualistas refleja sin duda la pesada herencia dejada por el modelo neoliberal de los '90 y también por el extenso período que se prolongó entre mediados de los '70 y la crisis de 2001, en términos de exclusión, desempleo, precarización, erosión del sistema de seguridad social, pobreza, desequilibrios regionales y urbanos, etc. Esa persistencia también refleja los modos de reflexionar sobre el impulso requerido por las nuevas actividades industriales y de servicios impulsadas por

*Los convenios colectivos de trabajo establecen escalas salariales en las que al mismo tiempo de reconocer diferencias de calificación y, en ocasiones, jerárquicas entre los trabajadores, tienden a reducir las diferencias entre niveles de ingresos siguiendo criterios de compensación que favorecen a los situados en los niveles inferiores, de menor calificación.*

las tecnologías de información y comunicación, en contraste con las modalidades productivas más “tradicionales”.

Pero de lo que se trata aquí básicamente es de una discusión de enfoques o interpretación de los indicadores de evolución del empleo. Para los interesados en los cambios de la estructura económica y social y los actores colectivos que impulsan esas transformaciones, el enfoque dualista resulta particularmente empobrecedor, sea en términos descriptivos como explicativos. Por ejemplo, si se atiende a las actividades en las que los sindicatos tienen hoy escasa presencia, cabe distinguir entre dos situaciones polares.

En primer lugar se trata de varias de las actividades sometidas a fuertes cambios tecnológicos, entre los que se destacan la producción de software. En las empresas impulsadas y sostenidas por jóvenes especializados en las nuevas tecnologías de información y comunicación, los sindicatos prácticamente no existen –las dificultades de inserción sindical en la “high tech” constituyen una situación generalizada en varios países–. En el otro extremo, las actividades en las que se insertan los asalariados no registrados en la seguridad social, como las del servicio doméstico, la producción y comercialización de prendas de vestir u otras, tampoco manifiestan una presencia sindical importante.

Los sindicatos ejercen su representación precisamente en actividades situadas entre esos extremos, por lo que un enfoque dualista de nuestra sociedad dejaría de lado uno de los principales actores de la dinámica social y política contemporánea de la Argentina. Pero además conviene señalar que para un modelo orientado por un sistema de relaciones laborales consolidado como el argentino, la informalidad laboral es percibida como un problema. La percepción opuesta, la de la informalidad como “solución”, prevaleció en los '90, precisamente cuando prevalecían las tendencias de erosión del mercado de trabajo.

### **Problemas prácticos, ideológicos y teóricos**

Finalmente, retomando varios de los hilos de la exposición, deben ser remarcadas las dificultades prácticas, teóricas e ideológicas que plantean los múltiples sentidos de la noción de informalidad laboral que, además, han sido cambiantes con el paso del tiempo. Hacia fines del siglo la noción se vinculaba con procesos de “reestructuración productiva”, para indicar las alternativas de ocupación a las que derivaban quienes perdían su inserción formal en la industria u otras actividades urbanas. Es posible que la noción más adecuada que alude a este uso sea la de “informalización”, que podría asimilarse a la de “precarización” en el sentido de que lo que está en juego es la pérdida de los derechos y garantías asociados a la inserción como “asalariado registrado en la seguridad social”.

Actualmente es posible identificar los problemas emergentes del no registro en la seguridad social en cinco actividades concretas, que constituyen el grueso de este tipo de empleo: las trabajadoras en casas particulares (servicio doméstico), el empleo rural, la construcción, la producción y comercialización de prendas de vestir, el transporte alternativo. Tómese nota de que se trata de actividades sumamente diferenciadas y específicas, seguramente no intercambiables entre sí, que explican en su mayor parte el no registro en la seguridad social. Algunas de estas actividades se corresponden con la inserción de trabajadores independientes no asalariados, otras con la de inmigrantes de países limítrofes, algunas con la producción de bienes comercializables y otras con servicios no comercializables. Es decir que aunque cuenten con un componente común, el predominio de trabajadores no registrados, difícilmente se resuelvan en el plano de las políticas de empleo o de la inspección laboral: en varias se requiere inversión en equipamiento colectivo –como guarderías infantiles, transporte–; en otras, regulaciones de orden municipal o urbano –construcción–; finalmente, otras como las confecciones constituyen una problemática universal que ha sido difícil de resolver en varios países.

*La evolución de la Argentina actualmente es similar a las que registran otros países de la región, particularmente Brasil, donde desde 2003 hasta hoy se revirtió la tendencia secular de incremento de las desigualdades, al tiempo que el crecimiento del empleo fue liderado por el correspondiente a los “asalariados con cartera”, en cierto modo asimilables a nuestros “asalariados registrados en la seguridad social”.*

Esta identificación de problemas precisos, acotados, va a contramano de la actual generalización de la noción de informalidad laboral entre algunos especialistas, tal vez menos atentos a las evidencias empíricas que a reproducir antiguos esquemas de análisis. Es que efectivamente lo que denominamos “informalidad” laboral fue comprendido tradicionalmente en el marco general de la economía del desarrollo y en el más particular de la economía del trabajo. Pero tal vez convenga plantear directamente las cuestiones teóricas de índole más general, a través de una discusión sobre modelos de desarrollo.

En efecto, la evolución de la Argentina actualmente es similar a las que registran otros países de la región, particularmente Brasil, donde desde 2003 hasta hoy se revirtió la tendencia secular de incremento de las desigualdades, al tiempo que el crecimiento del empleo fue liderado por el correspondiente a los “asalariados con cartera”, en cierto modo asimilables a nuestros “asalariados registrados en la seguridad social”. Al mismo tiempo el peso relativo de los trabajadores por cuenta propia también se redujo considerablemente en ese país.

Estas nuevas tendencias de los dos grandes países sudamericanos son notables porque indican el declive de la informalidad laboral que hasta una década atrás constituía casi un lugar común para describir la especificidad de los mercados de trabajo de la región. Además, resultan nítidas las diferencias con las tendencias que prevalecen actualmente en algunos países europeos, que medio siglo atrás se utilizaban como un modelo para contraponer sobre las diferencias específicas de los mercados de trabajo en América latina. En efecto, el declive de la igualdad de ingresos y el incremento simultáneo de la informalidad laboral en Europa hoy, evocan inevitablemente fenómenos que eran característicos de nuestro pasado reciente. Aun cuando este contraste comparativo se limite exclusivamente a las dinámicas recientes de evolución del empleo, resulta difícil resistir la tentación de asimilarlas en el espacio común de una asimetría invertida: mientras la desigualdad y la informalidad se acrecientan en Europa, disminuyen en el Cono Sur de América latina, tendencias exactamente opuestas a las que prevalecían algunas décadas atrás.

LAS MEJORAS EN EL EMPLEO Y LOS SALARIOS SON EL PRINCIPAL FACTOR DE INCLUSIÓN SOCIAL. SIN EMBARGO, QUEDA AÚN PENDIENTE LA CONSTITUCIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE PERMITA SALDAR LAS CUENTAS PENDIENTES. ¿DE DÓNDE VENIMOS? ¿DÓNDE ESTAMOS? ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

# RECUPERANDO LA INCLUSIÓN SOCIAL

## AVANCES Y CUESTIONES PENDIENTES







por  
**MARTA NOVICK**

*Socióloga. Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales MTEySS. Investigadora CONICET en el Instituto de Industria UNGS. Docente titular regular de la Universidad de Buenos Aires*

**LAURA SPAGNOLO**

*Doctora en Políticas Públicas de la Universidad de Texas en Austin. Investigadora principal en la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS*

**SOLEDAD VILLAFañE**

*Economista. Directora Estudios Macroeconómicos MTEySS. Especialista en temas de mercado de trabajo, distribución del ingreso y protección social*

**A**bordar en la actualidad el tema de la problemática social (desigualdad, pobreza, exclusión, vulnerabilidad social, etc.) para la región latinoamericana nos exige reflexionar acerca de la multidimensionalidad de los problemas sociales. No se trata sólo de abordar la falta de ingresos sino de incorporar otras dimensiones que afectan al bienestar de los individuos, como una adecuada protección frente a ciertos riesgos o el debido acceso a servicios sociales de calidad como salud y educación. Además, estos problemas deben ser abordados desde la política pública en general y desde políticas sociales particulares, enmarcadas dentro de lo que hoy se conoce como sistemas de protección social integrales con enfoques de derechos.

Por mucho tiempo en América latina, sobre todo en el caso de las economías de “cuasi pleno empleo”, el empleo fue el mecanismo de integración social por excelencia y de provisión de protección social a sus ciudadanos, ya que a través del sistema de seguridad social se garantizaba la protección de los trabajadores (asalariados registrados) y sus familias contra ciertos riesgos sociales. La conformación de los sistemas de seguridad social en la región no fue un proceso homogéneo, existiendo diferencias significativas ( fecha de inicio, cobertura, costos, estratificación de los sistemas, características demográficas de la población, entre otras). Esto condujo a que en la década de los ochenta, antes de que Chile pusiera en marcha sus reformas estructurales, los países latinoamericanos fueran clasificados en tres grupos: pionero-alto (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica), intermedio (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela), y tardío-bajo (Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití).

Más allá de la situación particular de cada país, es sabido que a partir de mediados de los setenta (en algunos países antes, en otros después) comienza una nueva etapa dentro del capitalismo, lo cual afectó fuertemente el mundo laboral y, en consecuencia, a las instituciones clásicas de la protección y la seguridad social. Serán sobre todo los '90 del siglo pasado la década de la desregulación, de la prédica de creciente flexibili-

dad, de la privatización de las relaciones laborales en el sentido de la re-mercantilización e individualización de la fuerza de trabajo. El mundo laboral, el mundo de los efectivamente empleados, comenzaba a sentir el peso de la fragmentación, de la dispersión de posiciones, de la creciente heterogeneidad retributiva. A partir de allí se produciría la desarticulación de las relaciones laborales tradicionales, el aumento del desempleo, el quiebre de la relación salarial, la tan mentada flexibilización laboral, la precarización en la estabilidad laboral y en las condiciones laborales. Todo esto (desempleo, informalidad, precariedad) terminaría impactando sobre la protección que recibían los ciudadanos a través del régimen de seguridad social de carácter contributivo.

Esta situación comienza a cambiar en algunos países –aunque de manera heterogénea y limitada– a partir de los albores del siglo XXI, en donde observamos a grandes rasgos que en la mayoría de los países de la región se ha logrado aprovechar la etapa de crecimiento de los 2000 para recuperar el empleo, mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza. No obstante, la heterogeneidad estructural de la región y sus muy diferentes perfiles productivos condicionaron que las estrategias de inclusión social avanzaran por senderos diferentes según su historia, sus tradiciones, sus modelos económicos, su mayor o menor ortodoxia o heterodoxia en los planteos macroeconómicos y monetarios, sus disímiles niveles de desarrollo, etc. A pesar de estas diferencias, podemos decir que entre los principales factores que subyacen a la dinámica de mejora de los principales indicadores sociales de la región se señala la generación de empleo, la dinámica salarial, así como la extensión de los sistemas de protección social por medio de transferencias no contributivas.

Más allá de estas mejoras, todavía estamos lejos, no sólo de aquello que cualquier modelo de “ciudadanía” exige en términos de derechos, sino de muchos de los parámetros que parte importante de los países de América latina lograron en algunos momentos del período de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI). Hoy por hoy, uno de los grandes

temas sigue siendo la necesidad de proteger a los segmentos de trabajadores precarios que no tienen acceso a ningún tipo de cobertura a través de la seguridad social, y en este punto cobra relevancia la política social, especialmente las políticas de transferencias monetarias de carácter no contributivo.

Estas tendencias regionales adquirieron en la Argentina su particularidad. Como mencionamos con anterioridad, nuestro país se encontraba dentro del grupo pionero alto en lo que se refiere a su sistema de seguridad social. Esto explica que durante la ISI la provisión de la protección social estuviera ligada en mayor medida al régimen de seguridad social de carácter contributivo en un contexto de cuasi pleno empleo. Este último

*Podemos decir que entre los principales factores que subyacen a la dinámica de mejora de los principales indicadores sociales de la región se señala la generación de empleo, la dinámica salarial, así como la extensión de los sistemas de protección social por medio de transferencias no contributivas.*

*Hoy por hoy, uno de los grandes temas sigue siendo la necesidad de proteger a los segmentos de trabajadores precarios que no tienen acceso a ningún tipo de cobertura a través de la seguridad social, y en este punto cobra relevancia la política social, especialmente las políticas de transferencias monetarias de carácter no contributivo.*

no es un dato menor ya que nos habla sobre la cobertura del sistema, aunque cabe destacar que presentaba ciertas limitaciones en cuanto a su alcance, ya que los trabajadores rurales y los precarios no estaban cubiertos y resultaba evidente una alta evasión de los trabajadores autónomos. De allí que calificáramos al sistema como de “universalismo restringido”. Este sistema se articuló además en torno a la provisión de servicios básicos universales –principalmente educación, salud y fondos de alimentación y vivienda– por parte del Estado. Se trataba de un régimen de protección social basado en el principio de la solidaridad intra e intergeneracional, con tendencia generalista, un grado considerable de desmercantilización de los servicios y prestaciones de carácter integral. El gasto público social era elevado en relación al PIB, ubicándose entre los primeros puestos de la región latinoamericana.

A partir de mediados de los setenta y especialmente durante los noventa, la situación se modifica por la implementación de políticas económicas de corte neoliberal. A grandes rasgos podemos hablar de dos ejes que alteraron sustancialmente la provisión de la protección social: (1) un gran impacto se produjo a partir de la precarización de las relaciones laborales, lo que terminó impactando sobre la protección que recibían los ciudadanos a través del régimen de seguridad social de carácter contributivo. A esto se suma (2) la reforma previsional, la reforma del sistema de salud y la descentralización del sistema educativo. En particular pero con efecto general, se produjo un giro hacia formas de gestión individual de los riesgos sociales, rompiendo con el principio de solidaridad intra e intergeneracional de la etapa anterior. Predominó la idea de focalizar las políticas sociales en torno a la atención de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables, la disminución de la cobertura y la desmejora en la calidad de los servicios básicos prestados. Como era de esperar, la reorientación del régimen de protección social tuvo su correlato en la evolución del gasto público social, tanto en lo que hace a su magnitud como composición.

Siguiendo los cambios a nivel regional, surge también para el caso argentino –del 2003 para acá– un nuevo debate acerca del rol y la articulación del Estado no sólo como generador de empleo sino también como agente esencial en la provisión de bienes y servicios básicos para la población, en un claro y decidido incremento de la intervención estatal orientada a satisfacer demandas sociales, particularmente extendidas a partir de la



*La heterogeneidad de la informalidad requiere cada vez más de políticas muy específicas para combatirla. Las distintas estrategias que el Ministerio de Trabajo ha venido desarrollando y que prevé profundizar se orientan a contemplar esa diversidad de situaciones.*

crisis de comienzo de la década. Este fenómeno puede apreciarse claramente en la etapa de recuperación posterior a la crisis de 2001-2002 con la centralidad que vuelve a ganar el empleo como tractor de la inclusión social y dador de derechos sociales. Por otra parte, respondiendo al rol más protagónico del Estado, se observan iniciativas orientadas a mejorar el sistema de protección social, lo que se cristaliza en cuatro esferas: transferencia de ingresos de carácter no contributivo, régimen previsional, salud y educación.

En lo que resta del artículo analizaremos ambos canales, el laboral y el de protección social, los cuales fueron centrales para explicar las mejoras en la situación social.

### **El canal de empleo**

Las transformaciones en el mundo laboral que se verificaron en nuestro país son el resultado de un esquema de políticas basadas en un modelo de crecimiento socialmente inclusivo. Sus componentes macro y mesoeconómicos han sido extensamente analizados y exceden el objetivo de estas notas. Nos proponemos a modo sintético destacar las políticas laborales implementadas, y profundizadas a lo largo de estos años, que contribuyeron a esa transformación. Los cambios en el régimen laboral que se implementan a partir del 2003 se centran en tres pilares: recuperación de las instituciones de trabajo, políticas de ingresos y políticas de empleo.

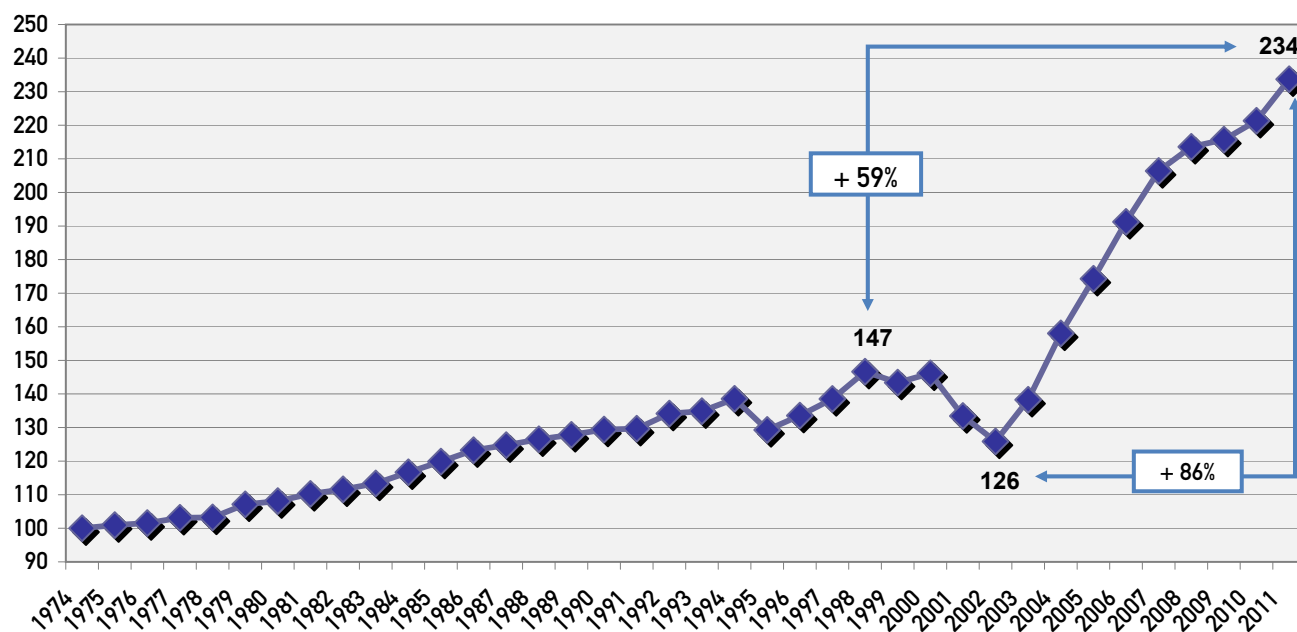
Por un lado, se avanzó en la generación de un marco institucional con eje en los derechos laborales, en la recuperación de la inspección del trabajo y en el combate contra la informalidad.

Por otro lado, se recuperaron instituciones que resultaron claves para la dinámica salarial: el Salario Mínimo Vital y Móvil y los acuerdos salariales. Asimismo, se dio un impulso sin precedente al diálogo social en distintas instancias y en especial a la negociación colectiva. Esta ha transitado en estos años una trayectoria inédita en términos históricos: en comparación con cualquier otra época, el período que se prolonga entre 2003 y 2012 es el que registra la mayor cantidad de acuerdos y convenios colectivos anuales, el que presenta una mayor continuidad en las negociaciones entre sindicatos y empleadores de las diversas actividades, ramas y empresas, y el de mayor cantidad de trabajadores cubiertos por convenios colectivos.

Al mismo tiempo se transitó una trayectoria de transformación de las políticas de empleo que habían tenido un carácter más asistencialista, i.e.: el Plan Jefes de Hogar implementado como una respuesta a la crítica situación imperante en 2002, mutó hacia esquemas que aseguraran no sólo una transferencia monetaria sino el acceso a otros servicios de formación, intermediación laboral, etc. El objetivo ha sido lograr la inclusión social a través de la generación de trabajo decente con la consecuente ampliación de derechos que esto significa.

Por otro lado, cabe destacar que desde la irrupción de la crisis financiera global del 2008-2009 y su transformación en recesión generalizada a escala mundial en los años posteriores, se continuó privilegiando en los distintos programas y políticas,

**GRÁFICO 1. Evolución del nivel de empleo registrado**  
(Índice Base 1974 = 100. Total país. Período 1974 – 2011)



Fuente: MTEySS, con la base de SIPA y Secretaría de Seguridad Social

implementadas *ad hoc*, el empleo y los ingresos de la población. Evaluaciones de impacto que se han realizado en el Ministerio de Trabajo permiten destacar la importancia que tuvieron en el mantenimiento del empleo la utilización del Programa de Reconversión Productiva (REPRO), la reducción temporal de las contribuciones a la seguridad social para nuevos trabajadores, así como las estrategias para amortiguar el impacto sobre el empleo resultado del acuerdo entre empresarios y trabajadores en distintas instancias de diálogo contempladas en la negociación colectiva.

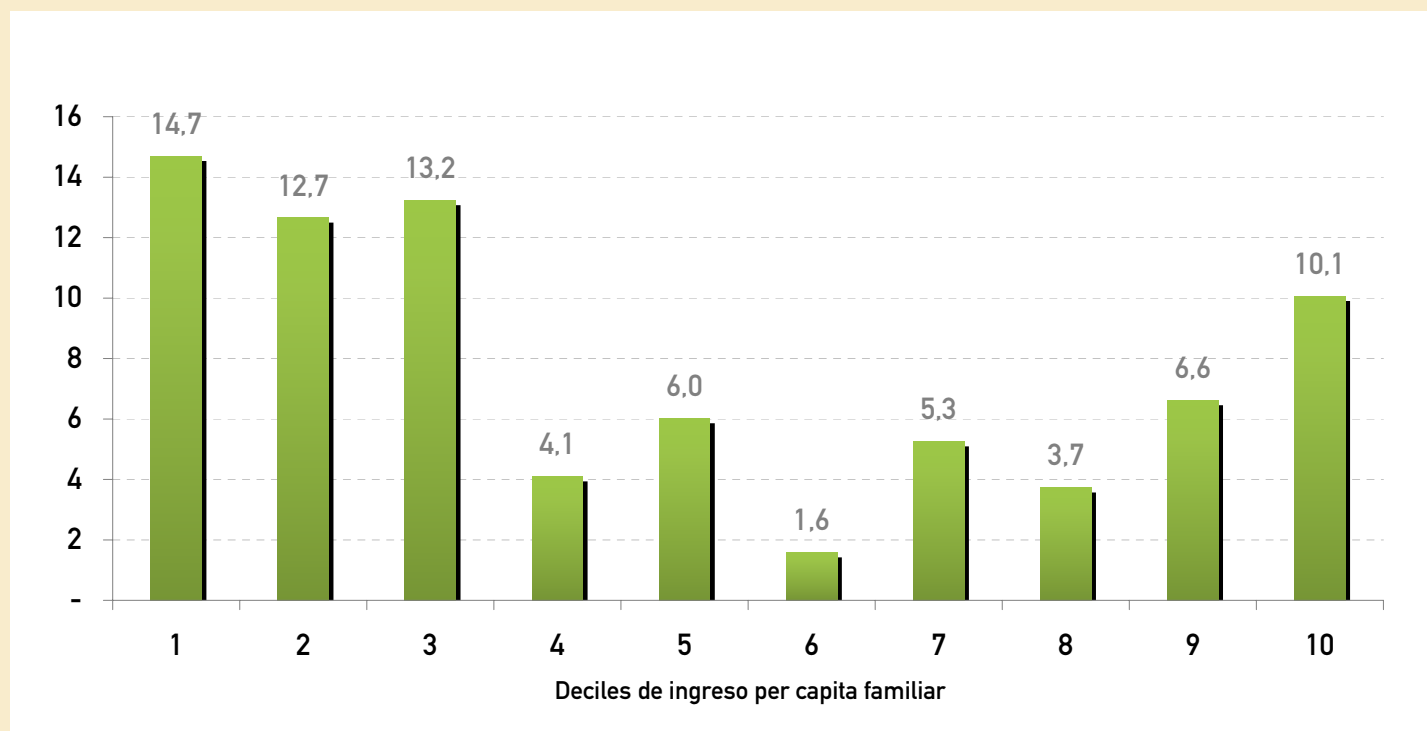
Los resultados de este conjunto de políticas han sido muy relevantes. Seleccionamos sólo algunos de los indicadores más paradigmáticos que permiten reflejarlos. La tasa de desempleo ha registrado una reducción sostenida –a pesar del leve crecimiento que evidenció en 2009 y en 2012– alcanzando un valor de 6,9% en el cuarto trimestre de 2012. El nivel más bajo desde 1993. Asimismo, resalta el incremento sostenido que ha tenido el empleo formal (asalariados e independientes registrados en la seguridad social) desde el 2003. En 2012 el número de trabajadores formales era un 59% superior al evidenciado en 1998,

máximo nivel alcanzado en los noventa, y 86% superior al que se registraba en la crisis de 2001/2.

Acompañando el ritmo de crecimiento del empleo formal se fueron logrando importantes ganancias salariales, las cuales estuvieron fuertemente incentivadas por la política salarial y la negociación colectiva. Esas mejoras en el empleo y los salarios son el principal factor de inclusión social por el impacto diferencial que han tenido en el crecimiento de los ingresos de los sectores con menores ingresos.

El Gráfico 2 muestra cómo varía el promedio de la participación de los ingresos que provienen del trabajo registrado en el total del ingreso familiar según la posición en la distribución de los ingresos familiares. Es un indicador relativo que mide el cambio en esta fuente de ingreso respecto del resto de las fuentes de ingreso que perciben los hogares (empleo no registrado, transferencias de ingreso por política social o jubilaciones y pensiones u otras fuentes). Los datos sugieren que, entre los deciles de menor ingreso, los ingresos provenientes del trabajo registrado han tenido un crecimiento significativamente mayor que el resto de las fuentes de ingreso.

**GRÁFICO 2.** Variación de la participación del ingreso de los Asalariados Registrados en el ingreso total del hogar, según deciles de ingreso - 2004-2012 - (En puntos porcentuales)



Fuente: DEyCM con la base de EPH, INDEC

*La fuerte generación de empleo registrado permitió extender a más trabajadores la percepción del conjunto de prestaciones del sistema de seguridad social contributivo, que incluye el acceso al sistema jubilatorio, a asignaciones familiares, a una cobertura de salud, etc.*

No obstante estos avances, uno de los desafíos más importantes sigue siendo la alta incidencia del empleo no registrado, aun cuando se ha reducido significativamente desde fines de 2003. En ese año la tasa de empleo no registrado se encontraba cerca del 50% mientras que en el tercer trimestre de 2012 es de 35,5%, porcentaje que aún es elevado. Es importante tener en cuenta que este es un colectivo sumamente heterogéneo. Encuestas realizadas por el Ministerio de Trabajo muestran que un 29% de los asalariados no registrados se desempeñan en unidades productivas formales (con alguno de sus trabajadores registrados); un 41% lo hacen en unidades productivas informales (con todos sus trabajadores en esa condición) y un 30% se desempeña en hogares, en especial en el trabajo doméstico.

La heterogeneidad de la informalidad requiere cada vez más de políticas muy específicas para combatirla. Las distintas estrategias que el Ministerio de Trabajo ha venido desarrollando y que prevé profundizar se orientan a contemplar esa diversidad de situaciones: el Plan Nacional de Regulación del Trabajo, la simplificación de la inscripción de los trabajadores, los incentivos temporales para la contratación de nuevos trabajadores

para las empresas pequeñas y medianas, figuran entre las más importantes. Asimismo, se ha puesto en marcha otro conjunto de iniciativas asociadas a la extensión de derechos a colectivos vulnerables de alta informalidad como son el empleo rural y el trabajo en casas particulares. Por último, se continúa avanzando en el desarrollo de nuevas herramientas para mejorar la acción de inspección, a través del uso de sistemas informáticos más inteligentes para generar mayor difusión y menor impunidad en las empresas que incumplan con la normativa laboral.

### Avances hacia un sistema integral de protección social

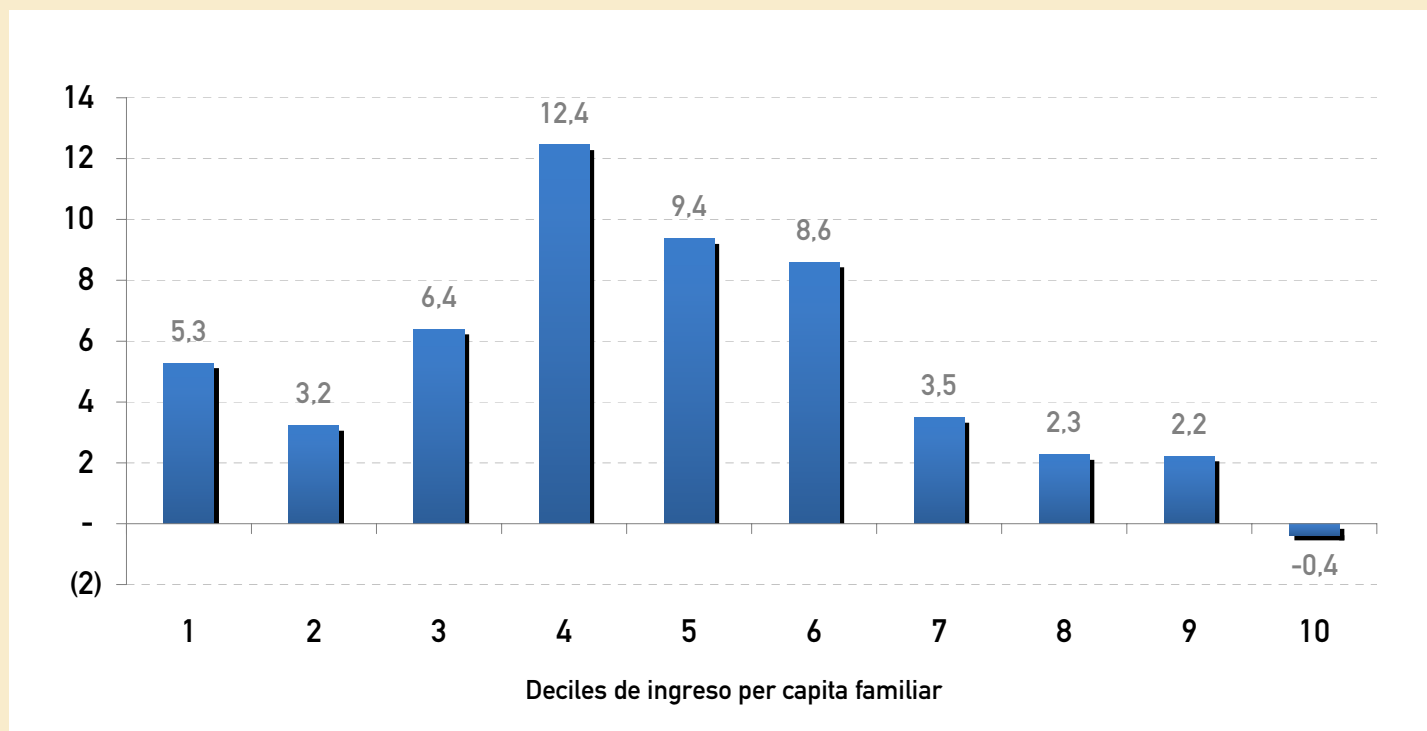
Se han producido avances muy relevantes en las políticas de protección social. Por un lado, la fuerte generación de empleo registrado permitió extender a más trabajadores la percepción del conjunto de prestaciones del sistema de seguridad social contributivo, que incluye el acceso al sistema jubilatorio, a asignaciones familiares, a una cobertura de salud, etc. Asimismo, la mayor cantidad de aportes y contribuciones fortalece la sos-

tenibilidad de los recursos del sistema de seguridad social.

Por otro lado, se implementaron distintas políticas de inclusión para colectivos vulnerables no cubiertos por el sistema tradicional. Se destaca en este respecto:

- La incorporación al sistema jubilatorio de los adultos mayores excluidos del sistema previsional a través del Plan de Inclusión Previsional (también denominado moratoria previsional) que incorporó a más de 2,5 millones de personas. Ello implicó un incremento de la cobertura de las personas en edad de jubilarse desde un 61% en 2001 a cerca de un 90% en 2011. Lo que resulta a su vez muy relevante es que los ingresos por jubilaciones y pensiones han, sobre todo, ganado importancia en términos relativos en los ingresos de las familias de deciles bajos y medios, como se observa en el Gráfico 3.
- La ampliación del sistema de protección social para los hogares con menores que no estaban cubiertos por el régimen contributivo mediante la implementación en diciembre de 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Esta asignación no sólo

**GRÁFICO 3.** Variación de la participación del ingreso por Jubilaciones y Pensiones en el ingreso total del hogar, según deciles de ingreso - 2004-2012 (En puntos porcentuales)



Fuente: DEyCM con la base de EPH, INDEC



cubre a los menores sino también a los discapacitados y a las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación. En la actualidad están cubiertos por la AUH más de 3,5 millones de menores de 18 años. Las asignaciones familiares contributivas han tenido también un crecimiento importante gracias a la generación de empleo ya señalada. Ambas estrategias permitieron que aproximadamente el 80% de los menores del país se encuentren protegidos.

- El escalamiento de los programas sociales orientados a atender las necesidades materiales y de otro tipo de las familias más vulnerables. A modo de ejemplo, se dio un impulso importante a las pensiones no contributivas, en especial a las de madres de más de 7 hijos o las dirigidas a las personas con alguna discapacidad; a los programas alimentarios (nacionales y provinciales); al desarrollo de la economía social; a los microcréditos.

Además de la expansión de la cobertura se implementó de hecho una activa política de ingresos en los distintos componentes de la protección social. Los montos de las transferencias crecieron considerablemente y en particular lo hicieron los mínimos (haber mínimo jubilatorio, asignación familiar para los tramos de menores ingresos, AUH, etc.). La contribución a la reducción de la desigualdad y el resto de los indicadores sociales provienen de este canal de las transferencias no contributivas (AUH y pensiones no contributivas), las cuales se encuentran fuertemente concentradas en los menores tramos de la distribución. Según datos de la Encuesta Nacional de Protección Social, el componente no contributivo aporta, en promedio, más de un 20% del ingreso total de los hogares del primer quintil, mientras que sólo explica el 6% del ingreso promedio de todos los hogares.

También aquí se registran desafíos para el mediano plazo. Entre los más relevantes parecería necesario avanzar hacia una mayor articulación entre los componentes contributivos y no contributivos, lo cual exige, entre otras cosas, combinar exigencias de financiamiento, cobertura y solidaridad. Por otro lado, en un plazo no muy largo, un conjunto importante de los adultos que hoy tienen más de 50 años se encontrarán con dificultades para el cumplimiento de los requisitos jubilatorios del sistema contributivo. Décadas de precarización laboral seguirán teniendo impacto en el acceso al sistema jubilatorio, al menos en los próximos años. Por último, respecto de los menores de 18 años y bajo la normativa actual, todavía podría ampliarse la cobertura ya que un porcentaje cercano al 10% de los menores aún no recibe beneficios como la AUH.

## Reflexiones finales

En el caso argentino, es claro que la mejora en los indicadores sociales se explica principalmente por los avances del mercado de trabajo, mientras que las políticas de protección social son un complemento esencial. El sostenimiento de esta dinámica implica otros desafíos, además de los ya mencionados.

El propio devenir de un mundo cargado de incertidumbres y donde no se conoce ni la magnitud ni la dirección de las transformaciones, constituye un reto enorme que no es exclusivo de nuestro país. Aun cuando se ha recuperado el margen de maniobra para hacer políticas o desarrollar instrumentos propios, la incertidumbre, la volatilidad de los flujos financieros, el devenir de los precios de las materias primas así como la situación de nuestros principales socios comerciales pueden poner a prueba el sostenimiento del crecimiento económico y la generación de empleo.

Asimismo, aun con todos los avances que ha experimentado la economía argentina, subsisten diversos problemas estructurales y no pueden ser resueltos en pocos años. Es necesario avanzar hacia una mayor competitividad de la economía que no sólo descansa en los factores de precios y costos sino en una transformación de la estructura productiva con mayor innovación y productividad, que no impliquen pérdidas de empleo ni de ingresos.

Por último, cabe mencionar que si bien a lo largo de este periodo la Argentina avanzó en la reconstrucción y ampliación de su sistema de protección social, aun resulta insuficiente para alcanzar un sistema integrado y articulado de protección social.



LA EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS –CON CLAROS EFECTOS SOBRE EL GRADO DE DESIGUALDAD– ESTÁ DETERMINADA POR VARIOS FACTORES. ENTRE ELLOS SE DESTACAN LA TASA DE INFLACIÓN, LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y LA INTERVENCIÓN DE LOS SINDICATOS Y EL ESTADO. A CONTINUACIÓN, UN DETALLADO INFORME SOBRE ESTE FENÓMENO EN LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS.

## DESIGUALDAD SALARIAL EN LA ARGENTINA

### EFFECTOS DE CAMBIOS ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES

por **ADRIANA MARSHALL**

*Doctora en Ciencias Sociales  
(Netherlands School of Economics,  
Rotterdam). CONICET e Instituto de  
Desarrollo Económico y Social (IDES)*

**E**n la Argentina los asalariados representaban en 2012 un 77% de las personas con ingresos de fuente laboral (asalariados, empleadores, autónomos) que residían en áreas urbanas. A su vez, los ingresos laborales constituyen el segmento mayoritario del conjunto de los ingresos personales (laborales y no laborales). Por lo tanto, la desigualdad de los ingresos salariales resulta un factor crucial en la determinación del grado de desigualdad de la distribución del ingreso personal total, en particular el que muestran las usuales estimaciones estadísticas, que no captan bien los ingresos de los estratos en el tramo superior de la escala.

La evolución del grado de desigualdad salarial puede analizarse desde diversas perspectivas. Usualmente se focaliza en los niveles de desigualdad, pero también resulta interesante el examen del grado de disparidad u homogeneidad que presentan las evoluciones salariales en las distintas actividades y ocupaciones, es decir, el estudio comparativo de los aumentos salariales (ya que es prácticamente imposible que los salarios nominales disminuyan). Esta perspectiva permite un acercamiento más directo al impacto de los factores económicos e institucionales que influyen sobre la evolución de la desigualdad de salarios: los gobiernos estipulan aumentos salariales (implícitos también en la fijación de pisos como el salario mínimo) y los sindicatos, en el marco de la situación que generan las relaciones de fuerza en el mercado de trabajo, negocian incrementos de salarios en función de la evolución del índice de precios y/o de la productividad y la rentabilidad de actividades y empresas.

Adoptando esta perspectiva, estas notas se centran en la evolución de los salarios nominales en la Argentina desde la década de los '50, con énfasis en las tendencias que caracterizaron el período 2003-2011, y en sus determinantes más importantes. Como caso ilustrativo considero comparativamente las tendencias salariales en las distintas actividades del sector industrial. Pero antes de examinar las tendencias salariales en la Argentina, se discuten brevemente cuáles son los determinantes de la evolución de los salarios y sus potenciales efectos sobre el grado de desigualdad.

## **Régimen de determinación salarial: impacto sobre la desigualdad**

La evolución de los salarios nominales está determinada básicamente por las tendencias en los precios de los bienes de consumo (la tasa de inflación) y en la productividad del trabajo, por la situación en el mercado de trabajo, por la intervención de los sindicatos y su posición de negociación y, por último, por la orientación de la actuación estatal.

La tasa de inflación desempeña un rol homogeneizador principalmente porque constituye el estándar de referencia compartido para los reclamos salariales en la negociación colectiva, a expensas de factores diferenciadores como, por ejemplo, la tasa de crecimiento de la productividad o el nivel de rentabilidad.

Un elevado nivel de desempleo (o, en términos más amplios, de fuerza de trabajo excedente) favorece la ampliación de los diferenciales de salario, ya que su presión se acentúa en los sectores y ocupaciones que emplean fuerza de trabajo más fácilmente sustituible y debilita la capacidad de negociación de los sindicatos en los sectores más vulnerables, rezagando su crecimiento salarial. También inciden sobre la evolución de los diferenciales de salario los cambios en la demanda relativa de distintos tipos de trabajo (calificado, no calificado) y las relaciones oferta/demanda para cada uno de ellos.

La intervención sindical tiende a tener efectos homogeneizadores, al elevar los salarios más bajos e impedir el alejamiento hacia arriba de los más altos. Sin embargo, también se ha



*La evolución de los salarios nominales está determinada básicamente por las tendencias en los precios de los bienes de consumo (la tasa de inflación) y en la productividad del trabajo, por la situación en el mercado de trabajo, por la intervención de los sindicatos y su posición de negociación y, por último, por la orientación de la actuación estatal.*

planteado que los sindicatos tienden a reproducir las diferencias salariales existentes y que, además, generan persistentes diferencias entre los sectores sindicalizados o cubiertos por la negociación colectiva y el resto. El impacto del accionar sindical puede variar en función de la legislación que regula a las organizaciones sindicales y la negociación colectiva, la orientación que guía las propias políticas sindicales, el mercado de trabajo en que opera cada sindicato, entre otros. Por ejemplo, según lo ha puesto en evidencia la investigación comparativa entre países, existe una relación inversa entre grado de centralización/coordinación de la negociación colectiva y desigualdad salarial y se podría esperar que, dada esta relación inversa, el avance en el grado de descentralización y la pérdida de coordinación agudicen la desigualdad del crecimiento salarial entre actividades.

Por último, las políticas estatales (tanto la administración directa del salario como las políticas que inciden sobre factores que, a su vez, influyen sobre los salarios) pueden tener impactos tanto homogeneizadores como diferenciadores, en función de objetivos económicos, políticos y sociales, pero en la práctica es más usual que la regulación estatal tenga un efecto igualador, porque tiende a establecer pisos a través de la administración del salario mínimo y/o aumentos salariales en valores absolutos o porcentuales, iguales para todas los sectores y categorías laborales.

### **Desigualdad salarial: perspectiva histórica**

Durante las etapas de industrialización basada en la sustitución de importaciones y orientada al mercado interno y posteriores intentos de abandono de esta estrategia de crecimiento que se prolongaron hasta principios de los años '90, el régimen de determinación de los salarios en la Argentina tuvo como características principales la recurrente administración gubernamental del salario, a menudo con suspensión/prohibición de la negociación colectiva y, en los períodos en que estuvo permitida, negociación colectiva centralizada al nivel de cada actividad y coordinada entre actividades que, al desarrollarse en un persistente contexto de alta inflación, privilegió la preservación del poder adquisitivo. Este régimen se refleja en la homogeneidad de la evolución de los salarios de las distintas actividades y ocupaciones. Considerando lo sucedido al interior del sector industrial como ejemplo, se observa que las diferencias salariales entre actividades que se habían generado desde mediados de los años '50, a lo largo de las etapas "fácil" y "difícil" de industrialización, tendieron a mantenerse, ya que la evolución de las remuneraciones fue bastante similar en todas las actividades industriales. La variación entre actividades de los aumentos salariales osciló entre 0.07 y 0.16 (coeficientes de variación; estimaciones propias con datos de la Encuesta Industrial [EI], INDEC), siendo en general más baja cuando los salarios estaban fijados exclusivamente por el gobierno que cuando también intervino la negociación colectiva.

*En la práctica es más usual que la regulación estatal tenga un efecto igualador, porque tiende a establecer pisos a través de la administración del salario mínimo y/o aumentos salariales en valores absolutos o porcentuales, iguales para todos los sectores y categorías laborales.*

En los años '90 las pautas de determinación de los salarios se transformaron en marco del pasaje a un nuevo régimen macroeconómico. En esta década de liberalización de la economía, fijación de la paridad cambiaria y sobrevaluación del peso argentino, la estabilidad de precios implicó la desaparición del marco común de referencia –la tasa de inflación– para la negociación colectiva en todas las actividades, debilitando la negociación coordinada entre actividades económicas. Además, la negociación centralizada (al nivel de cada actividad) de salarios básicos cesó a partir de 1995. Por otra parte, a diferencia de lo que había sido usual hasta ese entonces, en los años '90 el gobierno no administró los salarios en forma directa, aunque prohibió la indexación salarial y la traslación de aumentos salariales a los precios e impulsó la negociación descentralizada y guiada por aumentos de productividad. Si bien el estímulo a la negociación descentralizada en realidad tuvo un impacto sólo modesto, la conjunción de todos los factores citados promovió un aumento de la disparidad en la evolución de los salarios de las distintas actividades económicas. Otros dos procesos contribuyeron en la misma dirección. Uno, el fuerte aumento del desempleo (resultante de la apreciación cambiaria en el marco de la eliminación de trabas a las importaciones) que, aunque debilitó el poder de negociación sindical en general, afectó sobre todo la posición de los sindicatos en los sectores con menor crecimiento de la productividad, menor rentabilidad y predominio del empleo menos calificado, contribuyendo a retrasar su crecimiento salarial. El otro, la intensificación de la competencia externa, que generó topes al crecimiento de los salarios en las actividades más expuestas al limitar la posibilidad de trasladar los aumentos salariales a los precios. Como consecuencia de los cambios económicos e institucionales señalados, en la década de los '90 se amplió la desigualdad en el crecimiento salarial. Si, nuevamente, observamos a los salarios industriales como indicativos de este proceso, la heterogeneidad de los aumen-

tos salariales se incrementó, llegando ahora a un coeficiente de variación del 0.53 en 1992-2000 (0.38 en 1991-1995 y 1.52 en 1996-2000, cuando ya no se negociaron salarios básicos al nivel de las actividades; estimaciones propias con datos de la EI). Estas tendencias, junto con otras, como los cambios en las brechas salariales según educación y calificación o la evolución del empleo no registrado por el empleador en la seguridad social, se reflejan también en la evolución del nivel de desigualdad salarial en la industria que, según el coeficiente de Gini, aumentó a lo largo de los '90 (estimaciones propias, con datos de la Encuesta Permanente de Hogares [EPH], INDEC).

### **Reversión poscrisis a los patrones históricos (2003-2011)**

Con el colapso de la etapa de liberalización económica el patrón de determinación salarial se modificó nuevamente, adquiriendo durante los diez años que siguieron a la crisis de principios de los 2000 características similares a las vigentes antes de los años '90.

En el ámbito institucional, a partir de 2002-2003 se restableció la administración estatal directa del salario, como había sido habitual hasta los '90: después de casi diez años sin modificaciones (1994-2003), a lo largo del período 2003-2011 se aumentó periódicamente el salario mínimo y durante 2002-2005 se estipularon sucesivos incrementos salariales en valores absolutos ("suma fija") que, naturalmente, benefician más a los salarios más bajos. Además, la negociación colectiva de salarios básicos al nivel de actividades, que se había prácticamente detenido en 1995, tuvo un ritmo apreciable en un contexto de crecimiento del empleo; por ejemplo, entre 2004 y 2008 se concretaron en acuerdos o convenios algo más de mil trescientas negociaciones colectivas en el sector industrial, gran parte de las cuales fijaron

ajustes salariales. Por su parte, el establecimiento “informal” por parte del gobierno de topes que debían guiar las reivindicaciones sindicales de incrementos salariales operaría, como los “pactos” sociales de períodos anteriores a los '90, también a favor de una mayor homogeneidad de los aumentos de las remuneraciones.

En el ámbito económico, varios cambios resultan relevantes en relación con la determinación del grado de desigualdad de los aumentos salariales, como el crecimiento del empleo y, sobre todo, la reaparición de la inflación. La inflación resurgió con la devaluación de 2002 y, después de un interludio, fue adquiriendo importancia desde 2005, acelerándose sobre todo a partir de 2007. De este modo, la tasa de inflación recuperó su antiguo liderazgo en orientar los reclamos salariales en la negociación colectiva. En el caso específico del sector industrial, la atenuación de la restricción al traslado de aumentos salariales a precios (que había operado en los '90) es otro factor importante que favorece la homogeneización entre actividades de los aumentos salariales. El contexto de protección a la producción nacional derivado inicialmente de la devaluación de la moneda doméstica y, después, una vez que esa ventaja se fue erosionando, de las crecientes restricciones a las importaciones, generó condiciones favorables para que los aumentos salariales pudieran ser más homogéneos, al tiempo que coadyuvó en el desarrollo del proceso inflacionario.

Como era esperable, en el nuevo contexto económico e institucional, más similar al que había prevalecido antes de los años '90, efectivamente retrocedió el nivel de la dispersión de los aumentos salariales, por lo menos entre los asalariados registrados en la seguridad social, a quienes los cambios institucionales afectan de manera más directa. Tomando como ejemplo la evolución de los salarios en la industria, se visualiza que con la reversión a las pautas de determinación salarial que habían sido tradicionales antes de la etapa de liberalización de la economía (intervención gubernamental en la regulación salarial y negociación colectiva “defensiva” orientadas por una inflación creciente, menor presión del desempleo sobre los salarios más bajos), también el grado de dispersión de los aumentos salariales se retrotrajo a niveles similares a los históricos preconvertibilidad, llegando el coeficiente de variación al 0.11 en 2003-2011 (estimaciones propias con datos de la EI). La interpretación acerca del rol homogeneizador que juega la evolución de la tasa de inflación se fortalece si se diferencian dos subperíodos según la evolución del índice de precios al consumidor (IPC). El incremento promedio anual del IPC prácticamente se duplicó cuando se comparan 2004-2006 y 2007-2011, pasando del 9,4% (datos INDEC) al 21,2% [datos índice 7-provincias] y, concomitantemente, se fue reduciendo la dispersión de los incrementos salariales entre ramas industriales (coeficientes de variación: 0.15 en 2004-2006 y 0.06 en 2007-2011; estimaciones propias con datos de la EI).

*La tasa de inflación desempeña un rol homogeneizador principalmente porque constituye el estándar de referencia compartido para los reclamos salariales en la negociación colectiva, a expensas de factores diferenciadores como, por ejemplo, la tasa de crecimiento de la productividad o el nivel de rentabilidad.*

*A lo largo del período 2003-2011 se aumentó periódicamente el salario mínimo y durante 2002-2005 se estipularon sucesivos incrementos salariales en valores absolutos ("suma fija") que, naturalmente, benefician más a los salarios más bajos.*

Dada la negociación colectiva defensiva, dirigida a preservar el poder adquisitivo, las diferencias entre actividades industriales en la evolución salarial ya no están positivamente asociadas, como lo habían estado en los años '90, con las diferencias en el comportamiento de la productividad del trabajo. Por el contrario, los resultados de análisis estadísticos muestran que los salarios tendieron a crecer más, no en las actividades en las que más avanzaba la productividad y por lo tanto tenían mayor margen para otorgar aumentos salariales más elevados, sino en aquellas en las que más se expandía el empleo y/o tenían remuneraciones más bajas, que serían las que más se habrían beneficiado con la intervención estatal sesgada a favor de los ingresos inferiores. Nuevamente, sin analizar la influencia de los otros factores que intervienen en la determinación del grado de desigualdad distributiva, se puede observar que los coeficientes de Gini correspondientes a los salarios industriales descendieron entre 2003 y 2011 (del 0.43 al 0.32; estimaciones propias con datos de EPH), sobre todo al inicio del período, coherentemente con los rasgos y orientación del régimen de determinación salarial.

## Conclusión

La Argentina se caracterizó en el largo plazo por ritmos de aumento salarial muy similares en todos los sectores, ocupaciones y actividades. En ese largo plazo lo sucedido durante el período de liberalización de la economía en los años noventa, cuando la disparidad entre evoluciones salariales aumentó, representó una etapa singular. Ese grado relativamente bajo de dispersión salarial vigente en el largo plazo pre 1990 se derivaría principalmente del régimen prevaleciente de determinación de los salarios, que combina factores económicos e institucionales.

Al revertirse el régimen de determinación salarial a los patrones usuales pre década de convertibilidad, también los niveles de dispersión de los aumentos salariales se aproximaron a los que prevalecieron desde los años '50 hasta principios de los '90. Este desenlace fortalece la interpretación según la cual factores institucionales, como presencia o ausencia de intervención estatal en la fijación de los salarios o existencia o no de negociación centralizada de salarios básicos y coordinada entre actividades, y factores económicos, como la tasa de inflación, tienen un papel decisivo en la explicación de la evolución del grado de desigualdad salarial. Sin embargo, todavía queda pendiente la investigación en profundidad del impacto específico que tiene sobre el grado de desigualdad salarial cada uno de dichos factores: evolución de la tasa de inflación, patrones de la negociación colectiva, directivas estatales y, también, las negociaciones formales e informales en instancias más centralizadas, en las que participan gobierno, empresas y/o sindicatos, que establecen rangos para los incrementos salariales.



# La pobreza como cons- telación de problemas sociales

86 a 100

ALBERTO MINUJIN / ANA CAPUANO / VALERIA LLOBET / GABRIEL KESSLER  
SABINA DIMARCO / CAMILA ARZA / ELEONOR FAUR / ELIZABETH JELIN



LA POBREZA INFANTIL TIENE ASPECTOS ESPECÍFICOS QUE LA CARACTERIZAN. LA AGENDA POLÍTICA DEBE INCLUIR ELEMENTOS COMO LA MEJORA DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN, EL ACCESO A EDUCACIÓN Y SALUD, A SANEAMIENTO BÁSICO E INMUNIZACIÓN. SÓLO ASÍ SE PODRÁ LOGRAR UNA SOLUCIÓN DEFINITIVA A ESTE PROBLEMA.

## EL DESAFÍO DE LA POBREZA INFANTIL HACIA UNA RECONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL

por  
**ALBERTO MINUJIN**

*Matemático y estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor New School University (New York), Director Equidad para la Infancia y Equity for Children*

**ANA CAPUANO**

*Licenciada en Sociología (UBA) y Magister en Metodología de la investigación social de la Università degli Studi di Bologna y Universidad Nacional de Tres de Febrero. Departamento de Ciencias Sociales, Humanidades y Arte. Universidad Nacional de Río Negro. Sede Andina. Grupo de Trabajo en Desigualdad, Pobreza e Infancia de Equidad para la Infancia.*

**VALERIA LLOBET**

*Doctora en Psicología y Licenciada en Psicología por la UBA. Investigadora del CONICET-UNSAM. Coordinadora Regional de Equidad para la Infancia*

**H**

asta hace unos años, la pobreza infantil se encontraba subsumida en la pobreza general no sólo en términos conceptuales sino también en las estrategias de medición y en las políticas orientadas a la reducción de la pobreza. Siendo que el enfoque predominante para la medición de la pobreza ha sido y aún sigue siendo el método del ingreso o consumo, los datos que se obtenían no tenían un enfoque multidimensional y subestimaban estadística y conceptualmente el problema de la pobreza infantil. Este enfoque en la medición tuvo profundas implicaciones respecto de las políticas formuladas para reducir la pobreza y dan cuenta de la falta de una estrategia holística respecto de la infancia y la familia.

En este artículo se discute sobre la necesidad de generar desarrollos conceptuales y metodológicos para la pobreza infantil desde aspectos específicos que la caractericen, señalando algunas de las limitaciones del enfoque monetario. El objetivo del mismo es marcar la importancia y la necesidad de tener un enfoque y medición holística de la pobreza infantil y convertir su eliminación en un objetivo central de la agenda política en sí mismo.

*Para UNICEF la definición de pobreza infantil se basa en el principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales. Considera que los niños y niñas que viven en la pobreza son los que sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales que se presentan necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar.*



## ¿Qué es la pobreza infantil?

En un texto de 2006, Minujin y Delamonica definen a la pobreza infantil abarcando tres dominios interrelacionados, la privación, es decir la falta de condiciones y servicios materiales esenciales para el desarrollo; la exclusión, entendida como el resultado de procesos de desajuste, a través de los cuales la dignidad, la voz y los derechos de los niños son negados o sus existencias amenazadas, y la vulnerabilidad, que es definida como la ineficiencia de la sociedad de poder controlar amenazas existentes en sus entornos que atentan contra los niños. En palabras anteriores, Minujin nos decía en 2005:

*“Otros aspectos de la privación material, como el acceso a los servicios básicos y otras cuestiones relacionadas con la discriminación y la exclusión que afectan a la autoestima y al desarrollo psicosocial, entre otras, también son centrales en la definición de pobreza infantil”.*

El Institute for Democracy en África del Sur presenta una definición de pobreza infantil surgida a partir de la realización de un estudio participativo. Considera que la pobreza infantil contempla cuatro categorías de sufrimiento/privación: i) Insuficiente ingreso y oportunidades: se refiere al sufrimiento y preocupación infantiles por el bajo nivel de ingreso en su hogar y

su propia falta de ingreso; ii) Falta de oportunidades de desarrollo humano: expresada en falta de acceso a los servicios sociales básicos, tales como salud, educación, servicios sanitarios, y recreación; iii) Sentimientos de inseguridad económica y física: preocupación de los niños acerca de la fluctuación del ingreso del hogar (desempleo, cambios de precios, muerte en la familia) y al acceso de los servicios públicos; iv) Sentimientos de poco poder: sentimiento de opresión o exclusión dentro de la unidad familiar o desprecio por parte de la comunidad. Esta definición de pobreza infantil fue desarrollada en un trabajo que primero incorporó las voces de niños de Sudáfrica que aparecían como pobres, y a ellas articuló tanto las definiciones usadas por los investigadores de pobreza como la definición de pobreza implícita en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

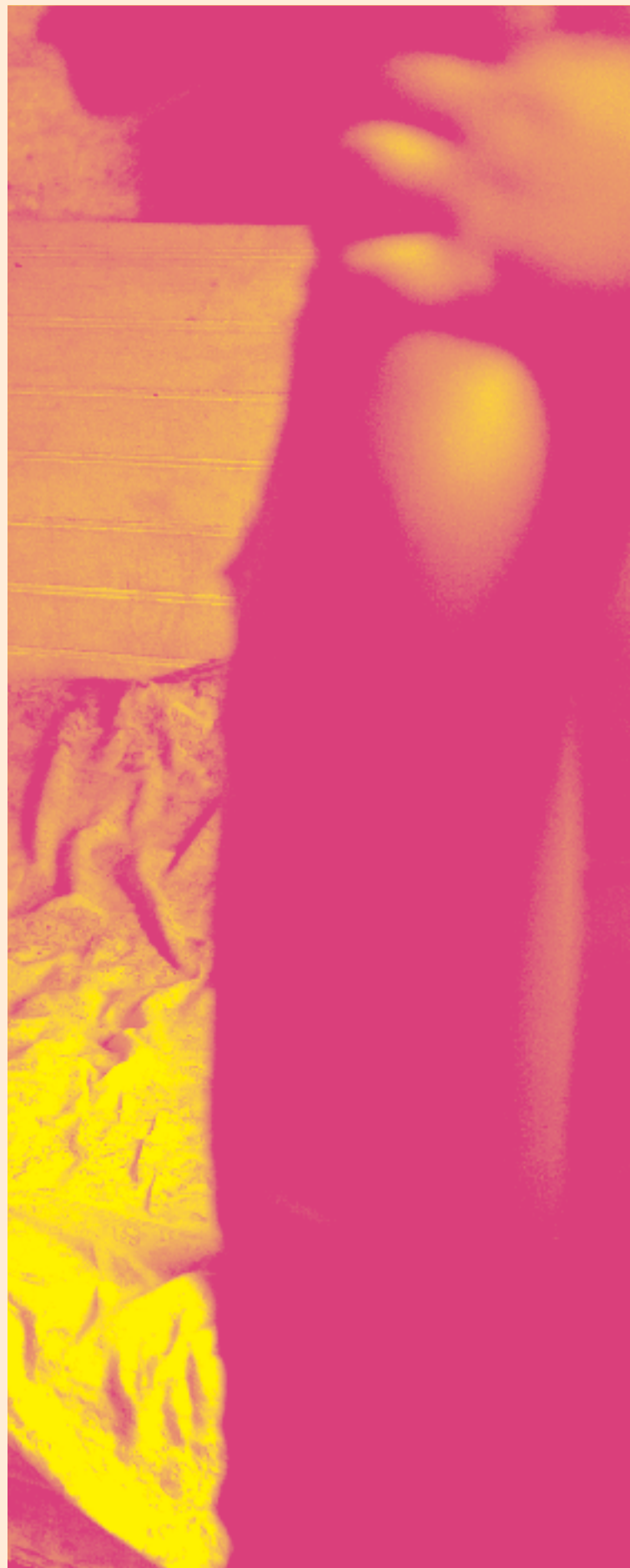
Para UNICEF la definición de pobreza infantil se basa en el principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales. Considera que los niños y niñas que viven en la pobreza son los que sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales que se presentan necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar


*Estudios de carácter cualitativo señalan que las percepciones y experiencias infantiles de la pobreza no se ubican con claridad en el terreno de las expectativas de los adultos, y sí se vinculan con los efectos de la misma en las relaciones con amigos, el sentimiento de pertenencia, la necesidad de no “llamar la atención” en virtud de diferencias, entre otras.*

como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad. Esta definición también sugiere que la seguridad económica es sólo uno de los componentes que se vinculan con la pobreza infantil. Los recursos materiales incluyen ingresos, alimentos, acceso a la educación o a servicios de salud, la protección contra los riesgos relacionados con la salud, así como aquellos que están relacionados con el trabajo físico intenso y de otro tipo. Los recursos espirituales incluyen estímulos, razón de ser, expectativas, modelos de conducta y relaciones con los padres, y los recursos emocionales incluyen amor, confianza, sentimientos de aceptación, inclusión y ausencia de situaciones abusivas.

Las distintas conceptualizaciones de la pobreza infantil muestran la incorporación de nuevos elementos al análisis respecto de las perspectivas más tradicionales entre las que se encuentra el enfoque monetario.

Sin embargo, puede argumentarse que en general se ha avanzado poco en plantear hasta qué punto es posible diferenciar de manera clara en los modelos explicativos determinantes diferenciales para la pobreza que sufren niños y niñas en el presente, respecto de los determinantes de la pobreza de sus hogares. En cierto sentido, el efecto demográfico de concentración de tasas de natalidad en los hogares más pobres impacta en la visibilidad y la prevalencia del fenómeno de la pobreza infantil. Por su parte, estudios de carácter cualitativo señalan que las percepciones y experiencias infantiles de la pobreza no se ubican con claridad en el terreno de las expectativas de los adultos, y sí se vinculan con los efectos de la misma en las relaciones con amigos, el sentimiento de pertenencia, la necesidad de no “llamar la atención” en virtud de diferencias, entre otras. Asimismo, es controvertido el impacto en las oportunidades de desarrollo, aunque la estimulación nutricional, social y cognitiva durante los primeros años parece ser claramente un diferencial en determinar que un aspecto inherente a la pobreza infantil se vincula con los efectos que distintos tipos de privaciones tienen en el desarrollo de capacidades potenciales. Un debate más claro sobre las ideas de infancia y de niño subyacentes a las distintas conceptualizaciones sobre la pobreza infantil está pendiente, y asimismo, resta aún clarificar los impactos en el control social sobre las familias pobres que tienen muchas de las acciones para mitigar los efectos de la pobreza infantil.





*La estimulación nutricional, social y cognitiva durante los primeros años parece ser claramente un diferencial en determinar que un aspecto inherente a la pobreza infantil se vincula con los efectos que distintos tipos de privaciones tienen en el desarrollo de capacidades potenciales.*

### **¿Por qué es necesario reconceptualizar la pobreza infantil?**

Una primera pregunta que surge cuando se estudia la pobreza infantil es si se puede considerar un fenómeno de alguna manera diferente al de la pobreza de los hogares.

En primer lugar, es necesario distinguir los determinantes de la pobreza respecto de la experiencia de la misma y de sus impactos en la vida y el desarrollo de las personas. En segundo lugar, es necesario reponer el carácter política y socialmente construido de cualquier definición de un problema como parte de la agenda de gobierno. Ha sido largamente señalado que las políticas de combate a la pobreza de la década de 1980 produjeron un desplazamiento del sujeto de la protección social, que pasó de ser el varón trabajador cabeza de familia a la mujer pobre, y luego por su intermedio, a remediar la pobreza infantil. En tercer lugar, es necesario considerar cómo las políticas afectan directa e indirectamente no sólo a las personas y/o problemas a los que van dirigidas, sino también a la forma de comprenderlos,



señalando entonces derroteros de acción que si bien orientan, también desplazan la atención de alternativas posibles.

En tal sentido, examinar el debate sobre la conceptualización, medición y respuestas hacia la pobreza, permitirá reconsiderar de manera crítica los supuestos que sostienen las diferentes posiciones dadas por sentado.

El consenso general relativo a la conceptualización y medición de la pobreza infantil es que el fenómeno es multidimensional, y excede ampliamente el espectro de consumos y capacidades consideradas desde el punto de vista del ingreso. Según estudios de la CEPAL y UNICEF, suponer que el ingreso de la familia es un indicador de los recursos materiales de que disponen los niños, presenta, entre otros, los siguientes problemas:

- La idea de ingreso supone que la capacidad privilegiada en la determinación de la pobreza es la capacidad de compra en el mercado de los bienes necesarios, desconociendo que el acceso a servicios sociales básicos de calidad, como agua y saneamiento o educación y salud, requieren de una combinación de elementos que supera largamente el ingreso disponible de las familias y requiere del Estado y las organizaciones de la sociedad para superar la trampa de la pobreza. De esta manera no se consideran los derechos sociales, económicos y culturales en la determinación general del fenómeno. Esto es relevante para toda la población pero en particular para las mujeres, los niños y las niñas que no ven reflejado en el mercado de la producción y consumo sus necesidades. Es un elemento de importancia para considerar los procesos de reproducción de la desigualdad –como ha sido ampliamente mostrado por las estudiosas feministas sobre los Estados de bienestar– mirar a niños y niñas, dado el peso que adquieren en su bienestar los sistemas de protección, el acceso a educación y salud, a saneamiento básico e inmunización, y otros.
- La estimación del ingreso familiar tiene asimismo importantes restricciones y problemas metodológicos que tienden a subestimar la pobreza infantil.
- Calcular una tasa de pobreza a partir de los datos del ingreso de las familias requiere que se utilice algún método para convertir dicho ingreso en un ingreso individual equivalente. Para ello, se debe utilizar una “escala de equivalencia”. Sin embargo, estas escalas no se basan en una comprensión científica de los diferentes patrones de necesidad de las familias de diferente tamaño y de las necesidades de los diferentes grupos etarios y sexo al interior de las familias. El método de la línea de pobreza no da cuenta de la distribución de los recursos entre los miembros de un hogar, no considera la estructura de los hogares, así como tampoco el género y la edad de sus miembros. Las necesidades individuales no son aprehendidas adecuadamente por el tamaño del hogar, ya que estas serán diferentes dependiendo de características como la edad de los miembros, el sexo de cada persona, etc. Diversos estudios han demostrado que, dentro de los hogares, el peso de la pobreza está desigualmente distribuido, de acuerdo con condicionamientos generacionales y de género que adversamente afectan a las mujeres y a los niños en particular.



*La situación de la infancia pobre en la región requiere de explicaciones que den cuenta de la acción combinada de factores económicos que no se restringen a los ingresos, y de factores discriminatorios que operan generando un menor acceso a oportunidades de desarrollo (salud y nutrición, educación e inserción laboral).*

Es necesario señalar que en la región se han producido avances en la consideración de la infancia y adolescencia como sujetos prioritarios en la conceptualización y medición de la pobreza multidimensional. Se menciona en esa línea el reciente trabajo “Estrategias regionales de medición de la pobreza infantil” elaborado por el Colectivo de Investigación sobre Pobreza Infantil, así como las posibilidades futuras que abren los datos de la nueva encuesta realizada por Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia con el apoyo de UNICEF Argentina.

## Conclusiones

A lo largo del artículo se enfatizó en la necesidad de re-conceptualizar la pobreza infantil y desarrollar estrategias metodológicas que permitan un abordaje multidimensional al fenómeno.


Por ejemplo en el plano conceptual, es necesario entender la pobreza infantil no como un fenómeno aislado, sino como constitutiva de un contexto social. En esa línea deberían incorporarse variables tales como la composición familiar, las diferencias de distribución de recursos dentro de las familias, el número y sexo de niños en los hogares y el género de la persona que sostiene económicamente el hogar, entre otras.

La infancia en la región se ve fuertemente afectada por un conjunto convergente de desigualdades determinadas por la

pertenencia a determinados grupos de edad, la situación de ingresos de los hogares, acceso a servicios básicos, ubicación territorial, pertenencia étnica, el sistema sexo-género, entre otros factores que se pueden combinar impidiendo el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Es decir, la situación de la infancia pobre en la región requiere de explicaciones que den cuenta de la acción combinada de factores económicos que no se restringen a los ingresos, y de factores discriminatorios que operan generando un menor acceso a oportunidades de desarrollo (salud y nutrición, educación e inserción laboral). Se trata de factores desigualadores que actúan en conjunto, profundizando la pobreza y su reproducción.

Para concluir se mencionan algunos argumentos que deberían ser considerados en el estudio de la pobreza infantil. Por un lado, la pobreza infantil debe comprenderse clarificando las diferencias entre las determinantes, la experiencia y las consecuencias futuras del fenómeno de la pobreza, por otro lado, es necesario comprender mejor las relaciones entre desigualdades sociales –no sólo de ingreso– y pobreza, colocando a los actores en los territorios en los que las oportunidades y desigualdades se distribuyen social y espacialmente. La articulación de los puntos previos debe ser considerada para las respuestas que deben dar las políticas sociales que tienen como objetivo la erradicación de la pobreza infantil.



HUMILLACIÓN, DISCRIMINACIÓN Y HOSTIGAMIENTO SON MONEDA CORRIENTE EN LA RELACIÓN ENTRE POLICÍAS Y JÓVENES DE BARRIADAS POPULARES. LA MAYOR PRESENCIA POLICIAL EN LAS CALLES Y LA COBERTURA MEDIÁTICA DE LA INSEGURIDAD AGRAVAN EL PROBLEMA. CLAVES PARA ENTENDER LA SITUACIÓN Y PENSAR PROPUESTAS DE MEJORA.

## HOSTILIZADOS, SOBRECONTROLADOS Y SUBPROTEGIDOS

## LA INTERACCIÓN POLICÍA Y JÓVENES EN EL CONURBANO BONAERENSE





por  
**GABRIEL KESSLER**

*Doctor en Sociología EHESS Paris.  
Investigador del CONICET-Profesor  
Universidad Nacional de La Plata*

**SABINA DIMARCO**

*Doctora en Ciencias Sociales, UBA.  
Investigadora del CONICET-Universidad  
Nacional de La Plata*

**L**os jóvenes de sectores populares han sido y continúan siendo las víctimas más frecuentes de las distintas formas de violencia policial. Desde la reinstauración democrática organismos de derechos humanos como el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) junto al Equipo de Antropología Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, han trabajado activamente para documentar y luchar contra las formas más graves de violencia institucional. En este artículo queremos centrarnos en otro aspecto del problema: las relaciones cotidianas entre jóvenes de sectores populares del conurbano y la policía. Las interacciones que establecen con la policía tienen una enorme centralidad en su vida cotidiana, en su experiencia urbana y en su percepción respecto de otras instituciones estatales. Los estudios internacionales coinciden en que se trata de un vínculo altamente conflictivo, en el que el maltrato y el abuso policial suelen estar a la orden del día. La confrontación entre jóvenes y policías en el espacio urbano y en las barriadas populares ha sido un problema recurrente desde los años '60 tanto en los países centrales como en los periféricos. Sin embargo, en nuestro país (y en nuestra región en general) adquiere un cariz particular en gran medida por una larga historia de violencia institucional y las deficiencias propias de la formación y del control civil de las fuerzas. Si bien las manifestaciones de violencia policial se nutren de una larga y trágica tradición de prácticas violentas, como se dijo, fue recién a partir de los años '90 que el tema se instaló en la agenda pública debido a la trascendencia mediática de algunos casos

puntuales de violencia policial que terminaron con la vida de jóvenes. Luego de una disminución de las muertes de civiles, en los últimos años se advierte un recrudecimiento de los casos de apremios ilegales, torturas, muertes y desapariciones de civiles a manos de las fuerzas de seguridad.

En nuestra investigación nos centramos en la multiplicidad de formas de hostilidad, humillación y maltrato cotidiano que atraviesan las interacciones entre los jóvenes y los agentes policiales. Este tipo de microviolencia no sólo no ha disminuido sino que incluso, según la experiencia de nuestros entrevistados, se ha incrementado en los últimos años, acompañando la mayor centralidad que el tema de la inseguridad ocupa en nuestra sociedad. Al mismo tiempo, esas formas de maltrato y hostilidad se vuelven cada vez más insoportables para los jóvenes dada la internalización creciente en las nuevas generaciones de la agenda de derechos humanos y de un rechazo a toda forma de discriminación. Por eso, si se quiere avanzar en iniciativas que contribuyan a intervenir efectivamente sobre la violencia policial y a mejorar la relación entre jóvenes y policías resulta imprescindible que, sin desatender la violencia extrema que produce daños irreparables, posemos también la mirada sobre esas múltiples formas de hostilidad y microviolencia reproducidas cotidianamente. Por otro lado, ambas formas de violencia están interrelacionadas: en muchas ocasiones las formas más graves de la violencia institucional son el desenlace de las violencias cotidianas que las precedieron.

*Esta investigación se hizo en el proyecto *Violencia juvenil, relación con la policía y acceso a la Justicia en América latina*, proyecto IRDC 106289 bajo dirección del Dr. Arturo Alvarado Mendoza.*



*Luego de una disminución de las muertes de civiles, en los últimos años se advierte un recrudecimiento de los casos de apremios ilegales, torturas, muertes y desapariciones de civiles a manos de las fuerzas de seguridad*



### **Tendencias contrapuestas**

En las últimas dos décadas se advierten dos tendencias contrapuestas que tienen implicancias en la relación entre jóvenes y policía. Por un lado, como dijimos, la mayor conciencia social respecto del problema de la violencia policial en su forma más extrema y las iniciativas para intervenir sobre la misma. Por el otro, el incremento de la preocupación por la seguridad que ha conducido a la demanda de mayor presencia policial y control social en las calles. Una de las consecuencias más evidentes del entrecruzamiento entre estas dos tendencias es que, mientras para la gran mayoría de la sociedad resultan inaceptables las formas de violencia extrema, se ha dado en simultáneo un aumento de la presión sobre la población más sometida a los controles de esta institución: los jóvenes de sectores populares. De este modo, las interacciones entre estos dos actores se han potenciado en los últimos tiempos y, con ellas, sus características ya previamente conflictivas.

Así, la práctica policial de “parar e investigar”, de por sí habitual en los barrios en que habitan estos jóvenes, y más aún cuando se aventuran a salir de los mismos hacia zonas de mayor poder adquisitivo, se ha intensificado. Desde muy temprana edad, tanto los varones como mujeres entrevistados (aunque especialmente los primeros) suelen ser parados y revisados insistentemente por la policía en situaciones cotidianas. Sus testimonios dan cuenta de que los han demorado de noche volviendo de divertirse, durante el día yendo o volviendo de un trabajo, o hasta camino a la escuela, con útiles y uniforme escolar. “Nos paran todos los días”, resumía un joven entrevistado. Los ejemplos mencionados no son azarosos sino que buscan subrayar la idea de que, con frecuencia, al momento de ser demorados no se encuentran haciendo nada que pudiese considerarse ni remotamente “sospechoso”.

*Si se quiere avanzar en iniciativas que contribuyan a intervenir efectivamente sobre la violencia policial y a mejorar la relación entre jóvenes y policías resulta imprescindible que, sin desatender la violencia extrema que produce daños irreparables, posemos también la mirada sobre esas múltiples formas de hostilidad y microviolencia reproducidas cotidianamente.*

Esa situación es vivida por los jóvenes como discriminatoria e injusta. Puesto en otros términos, los jóvenes mayoritariamente atribuyen al accionar policial lo que la literatura especializada llama *“profiling”*, término de difícil traducción (puede usarse perfilamiento) que remite a la idea de que al momento de intervenir se pone en práctica un sesgo discriminatorio, lo que habitualmente se conoce como “portación de cara”, basado fundamentalmente en atributos de clase. Para demostrarlo, explican que la policía detiene a quienes identifica por una determinada manera de vestir y cortarse el pelo y por sus rasgos fenotípicos, todos elementos que “delatan” una determinada posición social que los ubica en el lugar de sospechosos: *“Joden más a los que van vestidos con ropa deportiva. Sí, porque si te ven vestido bien no te dicen nada... o a los que tienen un corte como él o yo. Porque hay discriminación de la policía”*.

De este modo, la mayor presencia de agentes policiales en las calles, como respuesta a la demanda social de mayor seguridad, condujo a una intensificación de las sospechas y los controles sobre los jóvenes de sectores populares. Puesto en otros términos, si por un lado hay una mayor atención pública sobre el problema de la violencia policial, por el otro, la preocupación

por la seguridad parecería habilitar y legitimar en nombre de la “prevención” el control sistemático de la población joven, práctica que implica en sí misma un trato hostil puesto que se apoya en una sospecha por lo general infundada.

### **Las formas de la microviolencia**

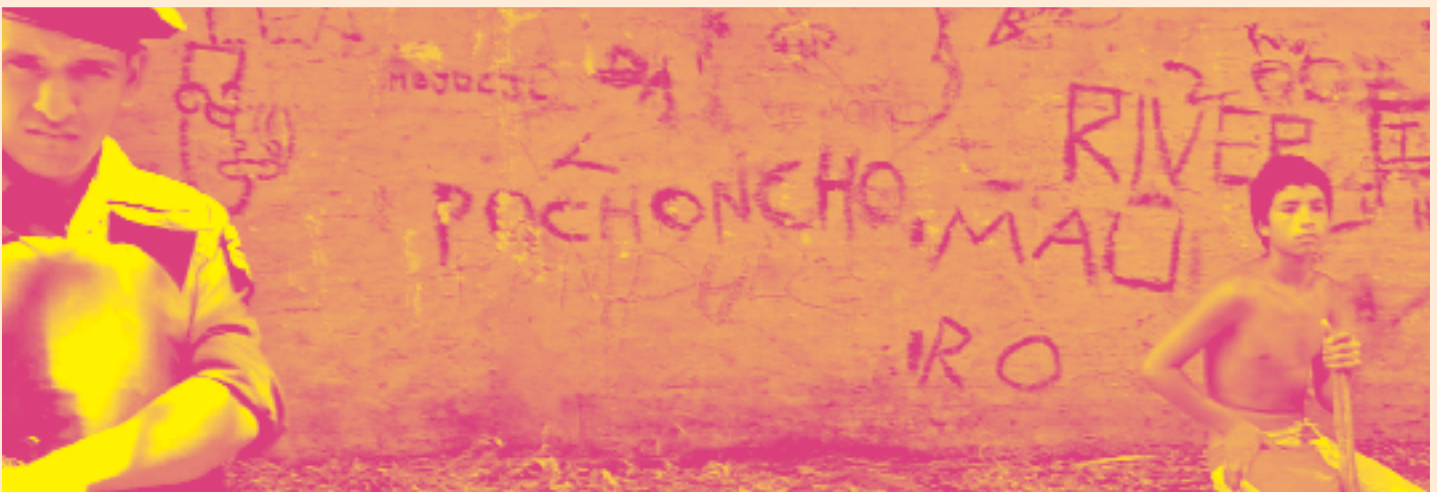
A ello se agrega que cuando los jóvenes describen la forma en que se realizan esos controles no dudan en denunciar distintas formas de maltrato, abuso de autoridad y actitudes dirigidas a causar vergüenza y humillación. Los relatos en este sentido se multiplican: desde escenas en las que volviendo de jugar a la pelota los han hecho bajarse los pantalones en plena calle, u obligarlos a sacar todo de la mochila para luego exigirles que lo guarden e inmediatamente después que lo vuelvan a sacar, o situaciones en que “te tocan el culo o los huevos” cuando revisan; todas circunstancias en las que los jóvenes se sienten objeto de burla y humillación y que no vislumbran como acciones enmarcadas en una tarea de prevención del delito sino más bien como formas de provocarlos y poner en evidencia la asimetría de poder. Una joven entrevistada nos contaba, como algo habitual: *“Yo iba sola, no iba haciendo nada malo, te paran por parar, por molestarte”*, mientras que otro agregaba: *“[cuando veo un policía] yo digo que están aburridos y ya van a agarrar a alguien. Están buscando a alguien o algo para hacer”*. En el caso de los jóvenes se suman con frecuencias formas de acoso sexual. Cuando describen estas prácticas no encuentran demasiadas diferencias entre los policías jóvenes y los mayores, entre agentes varones y mujeres, o entre la policía bonaerense y la Federal. Y si bien la Gendarmería, que desde hace unos años patrulla distintos lugares del conurbano, por lo general goza de una evaluación algo más positiva que la policía, no se priva de recurrir a la violencia cuando tiene un papel activo en la vida local como ocurre en ciertos barrios.

*Si por un lado hay una mayor atención pública sobre el problema de la violencia policial, por el otro, la preocupación por la seguridad parecería habilitar y legitimar en nombre de la "prevención" el control sistemático de la población joven, práctica que implica en sí misma un trato hostil puesto que se apoya en una sospecha por lo general infundada.*

Algunos estudios que se han ocupado de la relación entre policía y comunidad han dado un lugar fundamental a lo que llaman la "percepción de justicia de procedimiento", que consiste en la evaluación por parte de la comunidad del modo en que actúa la policía; básicamente, si lo hace acorde con las reglas establecidas o no. Estos estudios mostraron que la evaluación positiva o negativa de la justicia de procedimiento tiene consecuencias concretas en la mayor o menor legitimidad policial. La conclusión lógica a la que llegan es que si se quiere mejorar la legitimidad de la institución es preciso dirigir las acciones a generar una percepción positiva de la forma en que la policía procede. En los jóvenes de los barrios bonaerenses no hay ninguna percepción de justicia de procedimiento en la actuación policial: la policía los maltrata y ejerce violencia, los detiene de acuerdo a sesgos discriminatorios y sin respetar sus derechos. *Profiling* y percepción de injusticia en los procedimientos se retroalimentan: cuanto mayor es la percepción de que no se ha actuado con

justicia de procedimiento, más se atribuye la arbitrariedad de la acción policial a actitudes discriminatorias.

Sobrecontrolados pero subprotegidos: al fin de cuentas, mientras que se sienten acechados constantemente por parte de la policía, advierten por el contrario que no son merecedores de su protección. Consideran que la policía no interviene, o lo hace demasiado tarde y de forma ineficiente, cuando se trata de protegerlos a ellos y a su comunidad: "En La Cava no anda nadie, el otro día mataron a uno y la policía ni apareció", nos decía un joven, mientras que agregaba que en la Capital "en cada esquina hay un policía". En este sentido, tampoco perciben lo que la literatura llama "justicia distributiva" en el accionar policial, término que apunta a la percepción acerca de la forma en que se distribuyen los recursos de policiamiento entre la población. Los



jóvenes evalúan como injusto lo que perciben como un marcado desequilibrio entre la poca presencia policial en sus lugares de residencia para protegerlos y el exceso de vigilancia en zonas de mayor nivel adquisitivo en donde ellos son objeto de control.

Así las cosas, cuando describen el tipo de relación que se establece con la policía, aparecen menciones a formas de violencia extrema (casos de “gatillo fácil” o de importante maltrato físico) pero no es la única forma de violencia que experimentan. Sus relatos se orientan más bien a esas múltiples formas de microviolencia basadas fundamentalmente en la humillación, la discriminación y el hostigamiento. Algunos estudios, en otros contextos nacionales, han interpretado estas interacciones conflictivas como parte de una “disputa por el territorio”; concretamente, como una forma de control y disciplinamiento de los jóvenes en el marco de una disputa por ciertos espacios territoriales. Según esta perspectiva, el uso intensivo que los jóvenes de sectores populares hacen del espacio público, espacio que también es percibido como propio por los policías de calle, deriva en una convivencia tensa entre ambos que se vuelca con facilidad hacia la confrontación. Nos parece que en el caso de los barrios bonaerenses es posible pensar en esta hipótesis cuando se observa el tipo de maltrato relatado por los jóvenes que poco tiene que ver con prácticas de detención efectiva de posibles sospechosos sino que parecen más bien muestras de hostilidad hacia conductas típicas de la sociabilidad juvenil. Ahora bien, lejos de generar respeto u obediencia, e incluso lejos de amedrentarlos o atemorizarlos, este tipo de prácticas policiales pareciera estar generando reacciones cada vez más desafiantes y confrontativas en los jóvenes que van complejizando más la ya de por sí tensa relación.

Como consecuencia, las interacciones entre jóvenes de sectores populares y policía sólo pueden tener ribetes negativos. Se suma a ello que son prácticamente nulos los “contactos infor-

males” entre estos dos actores, contactos que, según algunos estudios han intentado demostrar, contribuyen a mejorar la relación e imagen de la policía. En el caso de los barrios del conurbano bonaerense, incluso si con frecuencia los policías residen también allí de modo que son vecinos o mandan a los hijos al mismo colegio, los contactos de este tipo son prácticamente nulos porque unos y otros los evitan. Desde la perspectiva de los jóvenes, no resulta sorprendente que al visualizar una policía amenazante se busque reducir al mínimo los contactos puesto que han aprendido que cualquier situación puede derivar en maltrato. De este modo, se aleja la posibilidad de forjar vínculos informales positivos que contribuyan a revertir el carácter tradicionalmente conflictivo de las interacciones entre estos dos actores.

Al incorporar al análisis la mirada de los agentes policiales bonaerenses entrevistados y comparar sus testimonios con los de los jóvenes, se observa una profunda incompreensión mutua o, más bien, una perspectiva totalmente opuesta sobre puntos clave de la relación. Mientras los jóvenes dan cuenta del maltrato, la injusticia en la relación y los abusos de autoridad, los policías sienten que los maltratados (por la sociedad y los medios de comunicación) son ellos. En efecto, consideran que ellos son estigmatizados por los medios, que sus muertos no cuentan y que hay una tendencia a criticar la violencia sólo cuando son ellos quienes la ejercen. Por otra parte, adhiere claramente a la extendida imagen estereotipada de un delito juvenil más violento que en el pasado y “sin códigos”, y parece comportarse como si gran parte de los jóvenes de sectores populares fueran sospechosos de poder ser incluidos en esa categoría. En este sentido, a pesar de los cambios que se han implementado en los últimos años en la formación policial tendientes a disminuir la violencia policial, su trabajo sigue siendo considerado una “guerra contra el delito”. Esta interpretación de su tarea en clave

*Desde la perspectiva de los jóvenes, no resulta sorprendente que al visualizar una policía amenazante se busque reducir al mínimo los contactos puesto que han aprendido que cualquier situación puede derivar en maltrato.*




*El incremento de la acción policial de control, promovida por la creciente demanda de seguridad, se vuelca hacia el conjunto de jóvenes de sectores populares. Concretamente, la prevención es entendida como una intensificación del “parar y controlar”, al tiempo que legitima una práctica que se sustenta en sospechas muchas veces basadas en sesgos discriminatorios.*

bélica tiene serias implicancias en su accionar puesto que permite pensar como legítima cualquier tipo de violencia que se haga recaer sobre el “enemigo” mientras que, en contrapartida, se ven como ilegítimos los intentos institucionales para ponerle freno. Consideran entonces que los cambios institucionales puestos en marcha coartan su “libertad” de acción y los “atan de pies y manos”. Todas estas cuestiones convergen en sus relatos dando lugar a la idea de que en los últimos tiempos su imagen pública se ha devaluado al tiempo que han visto disminuido su poder de acción (entiéndase, de hacer un uso indiscriminado de la fuerza), justo en el momento en el que supuestamente más violento e irracional se ha vuelto el delito.

### **Reflexiones finales**

El incremento de la acción policial de control, promovida por la creciente demanda de seguridad, se vuelca hacia el conjunto de jóvenes de sectores populares. Concretamente, la prevención es entendida como una intensificación del “parar y controlar”, al tiempo que legitima una práctica que se sustenta en sospechas muchas veces basadas en sesgos discriminatorios. Esto tiene ya de por sí un efecto obviamente negativo en quienes sufren tales controles. Si se le suma que se realizan con distintas formas de maltrato verbal o físico y que, por otro lado, son objeto de control pero no de protección cuando sufren hechos de inseguridad, estamos frente a generaciones que están siendo socializadas con una pésima interacción y relación con la policía. A su vez, ese tipo de interacción potencia en los jóvenes la reacción desafiante dando lugar a una mayor cultura confrontadora entre policías y jóvenes, que agrava y refuerza la desconfianza e incompreensión mutuas.

No se trata, como vimos, de un hecho totalmente nuevo ni una particularidad local, aunque sí es novedosa la intensificación de los controles que se apoyan y legitiman en la creciente preocupación por la seguridad. A su vez, esa sospecha constante que recae sobre los jóvenes se vuelve más insoportable para ellos por el hecho de que en los últimos años se advierte una mayor internalización de distintos tipos de derechos (derechos humanos, de la niñez y adolescencia, a la no discriminación, entre otros). En el momento de escribir estas páginas se está llevando a cabo una iniciativa de movimientos sociales y agrupaciones políticas populares de concientización sobre este tema; sin embargo, el problema no parece todavía tener el lugar que su importancia amerita en la agenda de gobierno y de las instituciones policiales.



LA ÚLTIMA DÉCADA INCLUYÓ AVANCES EN LAS POLÍTICAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA. QUEDAN SIN EMBARGO GRANDES DESAFÍOS PARA GARANTIZAR UNA REAL UNIVERSALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN.

# LA POLÍTICA PREVISIONAL Y LA PREVENCIÓN DE LA POBREZA

## ELEMENTOS SALIENTES DE LA TRAYECTORIA LATINOAMERICANA RECIENTE



por CAMILA ARZA

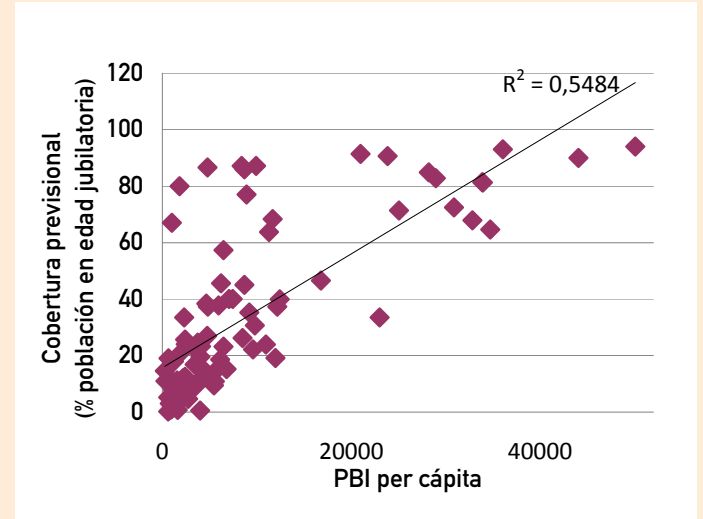
Socióloga UBA y PhD London School of Economics. Investigadora del CONICET/ CIEPP

U

no de los logros más importantes de la previsión social alrededor del mundo ha sido contribuir a desligar (en mayor o menor medida dependiendo del caso) la vejez de la pobreza y de la dependencia económica de la familia. Los sistemas previsionales permitieron además instituir y legitimar la idea de la jubilación, es decir, el retiro del mercado laboral a una edad socialmente determinada, estableciendo mecanismos colectivos de distribución de recursos (intra y/o intergeneracionales) para financiar los beneficios. Durante la segunda mitad del siglo XX, la protección en la vejez se expandió notablemente alrededor del mundo. Hoy en día la gran mayoría de los países cuenta con sistemas jubilatorios, de mayor o menor envergadura, administrados o regulados por el Estado y en algunos casos complementados por cuentas individuales de gestión privada.

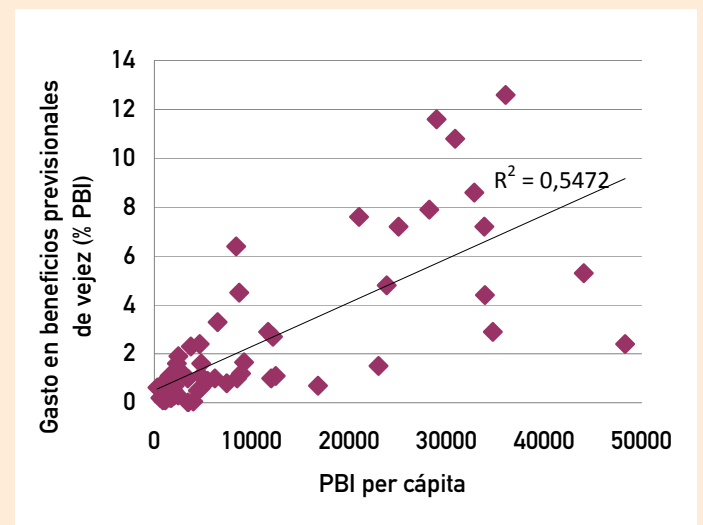
Las diferencias en los niveles de cobertura y gasto previsional alrededor del mundo son importantes, y dependen, fundamentalmente, de decisiones políticas sobre diseño e implementación de los sistemas previsionales, y de la estructura socio-demográfica de los países. En general, tanto la cobertura como el gasto previsional se encuentran asociados al nivel de riqueza del país (gráficos 1 y 2). Sin embargo, no todos los países se ajustan a esta norma y la distancia refleja, entre otras cuestiones, las elecciones actuales y heredadas de política pública. Por ejemplo, algunos países han podido desarrollar mecanismos de incorporación de la población mayor que les permiten alcanzar una tasa de cobertura por encima de lo “esperado” para su nivel de ingresos. Entre ellos, en América latina, se destacan por ejemplo los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y la Argentina.

GRÁFICO 1. Cobertura previsional y PBI per cápita\*



Fuente: Elaboración propia en base a OIT, World Social Security Report 2011

GRÁFICO 2. Gasto público en beneficios previsionales de vejez y PBI per cápita\*



Fuente: Elaboración propia en base a OIT, World Social Security Report 2011

(\*) NOTA: Se excluyen los países de la ex URSS y alineados, y países pequeños basados en la producción de petróleo. PBI per cápita en US\$ ajustado por paridades de poder de compra. Edad jubilatoria: 60+ o 65+ dependiendo del país.

La autora agradece el financiamiento obtenido de la ANPCyT en el marco del Programa de Innovación Tecnológica, contrato préstamo BID 1728 OC-AR PICT 2011 N° 2492, y del CONICET a través del PIP 2010-2012 N° 359.



### Límites y desigualdades de la previsión social latinoamericana

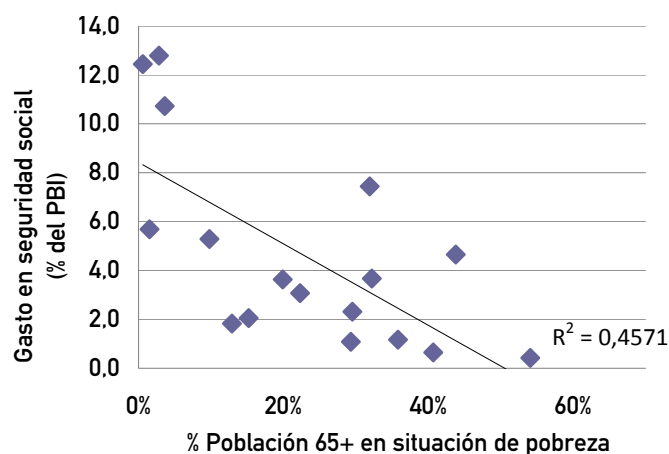
En América latina, los sistemas previsionales siguieron a grandes rasgos el diseño bismarckiano que asocia los beneficios al empleo formal y la posición familiar. Este modelo mostró sus límites frente a los amplios niveles de informalidad laboral y al proceso de cambio en las estructuras familiares. La informalidad laboral no sólo afecta el financiamiento de la seguridad social. En sistemas contributivos la informalidad es además una de las principales causas de la baja cobertura. Los trabajadores y trabajadoras “no registrados” transcurren gran parte de su vida laboral sin realizar aportes previsionales y muy probablemente alcancen la edad jubilatoria sin tener derecho a una jubilación. En países como Bolivia, Paraguay, Perú y Nicaragua, cerca del 60% de los trabajadores asalariados no realizan aportes previsionales. La cifra es incluso mayor en el sector rural y entre los trabajadores por cuenta propia.

Informalidad, baja cobertura y pobreza en la vejez vienen de la mano: los países más pobres tienden a tener sistemas de seguridad social menos desarrollados e invertir menos recursos en beneficios (Gráfico 3). Esto refuerza la asociación entre pobreza y baja cobertura, y limita, sucesivamente, las posibilidades de la política pública de reducir de manera efectiva la incidencia de pobreza en la vejez. A nivel micro (entre las familias) sucede algo similar. Los trabajadores con ingresos más bajos y menores niveles de cualificación suelen encontrarse en la economía informal y carecer de cobertura previsional. En efecto, la tasa de cobertura entre los trabajadores varía notablemente por quintil de ingreso, dejando a los más pobres, más desprotegidos.

Las desigualdades de género son otra limitación de los sistemas previsionales basados en el diseño bismarckiano. En estos sistemas la unidad de protección es la familia, definida como un núcleo estable en el cual la mujer que se dedica al trabajo no remunerado del hogar (incluyendo cuidado de niños o ancianos) se encuentra protegida a través de su marido. El derecho a una pensión en caso de muerte es un ejemplo de esta cobertura “derivada” de la condición familiar. Uno de los problemas de este

*Uno de los logros más importantes de la previsión social alrededor del mundo ha sido contribuir a desligar (en mayor o menor medida dependiendo del caso) la vejez de la pobreza y de la dependencia económica de la familia.*

GRÁFICO 3. Pobreza en la vejez y gasto en seguridad social en América latina



NOTA: Datos correspondientes al año 2007. Pobreza definida como personas que viven con menos de 2 dólares al día. Gasto en seguridad social incluye jubilaciones, pensiones, y otros beneficios de la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de pobreza en la vejez tomados de asparini, L., J. Alejo, F. Haimovich, S. Olivieri y L. Tornarolli. "Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean". Documento de Trabajo, 55. La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, 2007, y datos de gasto en seguridad social tomados de CEPAL en [www.cepalstat.org](http://www.cepalstat.org).

diseño es que responde cada vez menos a la realidad de la organización familiar actual. Por otro lado, a pesar de la tendencia al alza, aún hoy las mujeres siguen presentando tasas de participación en el mercado laboral menores que los hombres. En varios países de América latina, la incidencia del desempleo y la informalidad entre las mujeres que sí participan del mercado laboral es además mayor que entre los hombres. Así, a la hora de reclamar un beneficio jubilatorio contributivo las mujeres se encuentran en desventaja: acumulan menos aportes y por lo tanto muchas de ellas no logran alcanzar el mínimo requerido para obtener un beneficio; y las que sí lo obtienen, reciben beneficios más bajos, sea por haber contribuido pocos años o porque sus aportes y/o ingresos laborales fueron menores.

Estos factores dieron como resultado un sistema de seguridad social que, si bien logró niveles significativos de protección en algunos países (sobre todo en el Cono Sur), presenta también, en muchos casos, amplias brechas de cobertura que se fueron profundizando con la precarización de los mercados laborales, los cambios en las estructuras familiares y las restricciones fiscales que durante los '80 y '90 tendieron a aumentar la austeridad e impulsar políticas de contención del gasto previsional, en lugar de políticas que permitieran ampliar la cobertura y los beneficios.

## Las tendencias más recientes

A fines del siglo XX, en el marco de la reestructuración de las economías latinoamericanas que prosiguió a la crisis de la deuda y del llamado Consenso de Washington, el nuevo paradigma previsional, impulsado desde el Banco Mundial y otros organismos internacionales, fue la privatización total o parcial de los antiguos sistemas públicos de reparto y su reemplazo por sistemas de capitalización individual y gestión privada. Los problemas de cobertura persistieron y en algunos casos se agravaron en los años siguientes. La creciente informalidad laboral afectó negativamente las capacidades de protección de los sistemas de seguridad social basados en el empleo. Más aún, en contextos de austeridad y retiro del Estado, había poco espacio político y fiscal para expandir las prestaciones no contributivas, que existían sólo en algunos países y a menudo sufrían limitaciones presupuestarias y listas de espera. Sin embargo, existieron algunas excepciones interesantes, como los casos de Bolivia y Brasil, que se mencionan más adelante.

Entrado el nuevo siglo, el paradigma privatizador de la década previa comienza a perder fuerza, a medida que sus límites se hacen más evidentes y aparecen críticas y reconsideraciones de los más variados sectores, incluso desde aquellos que años atrás promovían ese modelo. Ciertos factores políticos y económicos también contribuyeron a impulsar una reorientación de las prioridades de política previsional. Desde algunos organismos internacionales se fueron consolidando y difundiendo conceptos tales como el "piso de protección social", el "universalismo básico", y las "políticas basadas en derechos", que compartían una preocupación por la universalización del acceso a un básico

*La informalidad laboral no sólo afecta el financiamiento de la seguridad social. En sistemas contributivos la informalidad es además una de las principales causas de la baja cobertura. Los trabajadores y trabajadoras "no registrados" transcurren gran parte de su vida laboral sin realizar aportes previsionales y muy probablemente alcancen la edad jubilatoria sin tener derecho a una jubilación.*

de seguridad social independientemente de la posición laboral o familiar de las personas, que permitiera revertir, al menos en parte, el sesgo regresivo de la seguridad social en la región y potenciar su impacto sobre la prevención de la pobreza.

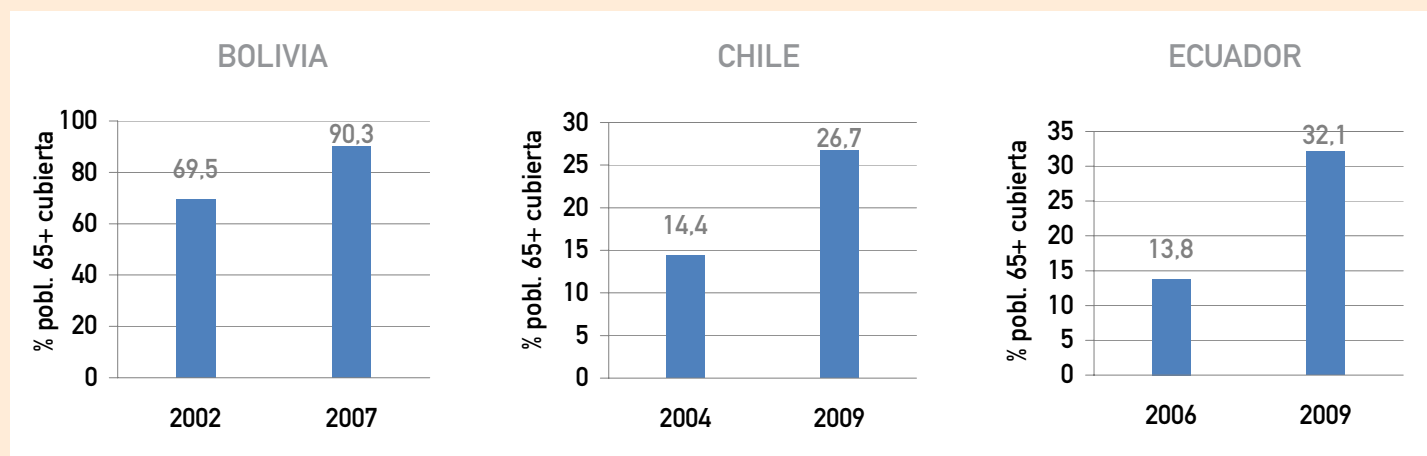
En la política previsional las reformas más recientes se centraron en tres aspectos. Por un lado, varios países pusieron sobre la mesa una revisión (en algunos casos estructural) de los sistemas de capitalización individual y administración privada establecidos una o dos décadas antes. En Chile, luego de un proceso de consulta técnica, se implementó una reforma que modificó varios aspectos del sistema previsional, aunque mantuvo las cuentas de capitalización individual privada. En la Argentina, en cambio, la opción fue la eliminación del sistema de capitalización individual que se reemplazó por un sistema de reparto y administración pública, mientras que en Bolivia se adoptó un camino intermedio, introduciendo ciertas garantías de beneficios definidos y gestión pública en el régimen existente. Algunos de estos y otros casos reflejan nuevas combinaciones de participación pública y privada, de sistemas de capitalización y reparto, y de garantías básicas de distinto tipo, que eran menos comunes en los diseños anteriores.

Un segundo aspecto en la política previsional reciente ha sido el esfuerzo por ampliar la cobertura hacia los sectores excluidos. Países como Brasil, Argentina, Chile, Bolivia y Uruguay alcanzaron niveles de cobertura total (contributiva y no contributiva) superior al 80%. Brasil es un caso interesante porque la expansión de la protección se dio en años durante los cuales en el resto de América latina la política se orientaba hacia la privati-

zación y la austeridad fiscal. En cambio, en Brasil, la ampliación de los derechos sociales que se habían institucionalizado en la Constitución de 1988, fue tomando forma en la protección a la vejez hacia mediados de los '90, cuando se dictaron las leyes que pusieron en práctica la extensión efectiva de la cobertura de pensiones no contributivas y rurales. El número de beneficios asistenciales de vejez aumentó de medio millón a 1,7 millones entre 1997 y 2011 y el número de pensiones rurales de 3,5 a 5,6 millones en el mismo período.

Los beneficios no contributivos tuvieron un rol preponderante en la ampliación de la cobertura en América latina. En Chile se creó un nuevo sistema de pensiones solidarias, y se registró un aumento en la cobertura de pensiones no contributivas de 14,4% a 26,7% de la población mayor entre 2004 y 2009. En Ecuador la cobertura no contributiva de los adultos mayores aumentó del 13,8% al 32,1% entre 2002 y 2009 y en Bolivia de un ya alto 69,5% en 2002 (gracias al beneficio no contributivo universal "Bonosol", creado en 1996) al 90% en 2007 (Gráfico 4). La Argentina también transitó un proceso de fuerte ampliación de la cobertura previsional en años recientes. Esta ampliación no se basó en la creación de un nuevo pilar no contributivo (como en Chile o Bolivia) sino que se efectuó a través de una "moratoria" previsional que facilitó a las personas mayores acceder a una prestación bajo condiciones excepcionales y sin los requisitos contributivos del sistema tradicional. Este programa cuenta actualmente (junio 2012) con unos 2,6 millones de beneficios sobre un total de 5,8 millones de jubilaciones y pensiones en vigor.

GRÁFICO 4. Evolución de la cobertura de beneficios no contributivos para los adultos mayores



Fuente: Elaboración propia en base a Rofman, Rafael y María Laura Oliveri. "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: Conceptos e indicadores". Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, 7. Buenos Aires: Banco Mundial, 2012.

Un tercer aspecto abordado por algunas reformas recientes fue la cuestión de género. Aun cuando siguen existiendo desigualdades de género en el acceso y el nivel de la protección, un conjunto de países adoptaron reformas con impactos positivos sobre la cobertura previsional de la mujer. La ampliación de los beneficios no contributivos, por un lado, y la aplicación de medidas específicas, como los créditos contributivos por hijo aplicables al cálculo de los beneficios (los casos, por ejemplo, de Chile, Bolivia y Uruguay), por otro, favorecieron la incorporación y apuntalaron los beneficios de la mujer. En Brasil, la extensión del derecho a percibir pensiones rurales a otros miembros del hogar (más allá del “jefe”), establecida a inicios de los ’90, fue importante para la equidad de género. En la Argentina, la moratoria previsional benefició especialmente a las mujeres que tenían menores niveles de cobertura, mayor esperanza de vida, y menor edad de retiro, aunque quedaron pendientes de resolución las cuestiones de fondo relativas a la brecha de género que producen los diseños contributivos tradicionales.

### **Pobreza, previsión social y desigualdades intergeneracionales**

En toda política de protección social se plantean cuestiones de distribución y equidad intra e intergeneracional. Las cuestiones intergeneracionales son particularmente relevantes en la política previsional, que se orienta a transferir recursos a lo largo del curso de la vida de cada uno, y entre generaciones. En un sistema previsional que va paulatinamente aumentando la cobertura y los beneficios, existe un proceso de bienestar creciente en términos intergeneracionales: cada generación de jubilados está mejor que la anterior. Distinta es la situación cuando el bienestar de una generación se produce a costa de otra: por ejemplo, cuando los beneficios que recibe una generación ya no pueden ser

garantizados a la generación siguiente (porque los recursos no están disponibles, por falta de planeamiento, etc.), o cuando los beneficios de algunos implican costos excesivos para otros.

Los mayores problemas de distribución intergeneracional suelen aparecer en períodos de crisis, austeridad fiscal, y envejecimiento poblacional. Por ejemplo, en Europa durante las pasadas dos décadas la cuestión intergeneracional se planteó de dos modos: por un lado, cómo garantizar la equidad de las generaciones en términos de los beneficios y seguridades a los que tienen derecho, y al mismo tiempo, evitar perjudicar (por ejemplo con costos impositivos o laborales) a unas generaciones sobre otras. En general, uno de los dilemas actuales de la política de seguridad social tiene que ver con la distribución de la protección entre grupos de edades diferentes, más concretamente, entre niños y personas mayores. En muchos países, sobre todo aquellos que cuentan con sistemas previsionales maduros, la pobreza tiende a ser mayor entre los niños que entre los adultos mayores, lo cual genera cierta preocupación acerca de cómo reorientar las transferencias públicas hacia la infancia.

Sin embargo, sobre todo en los países más pobres, la situación suele ser más compleja que un simple dilema de asignación de recursos entre dos grupos sociales aparentemente “separados”. En muchos casos las economías familiares se combinan: las pensiones de los adultos mayores pasan a formar parte del ingreso de hogares en que conviven varias generaciones, o se transforman en transferencias intrafamiliares también entre quienes no conviven. Esto se observó incluso en los países más desarrollados. En los países más pobres, y entre los grupos sociales más vulnerables, los beneficios previsionales son muchas veces la única fuente estable de ingreso con la que cuentan las familias, que les otorga una seguridad básica que no encuentran en el mercado laboral.

*Aun cuando siguen existiendo desigualdades de género en el acceso y el nivel de la protección, un conjunto de países adoptaron reformas con impactos positivos sobre la cobertura previsional de la mujer.*



### Desafíos de la previsión social latinoamericana hacia el futuro

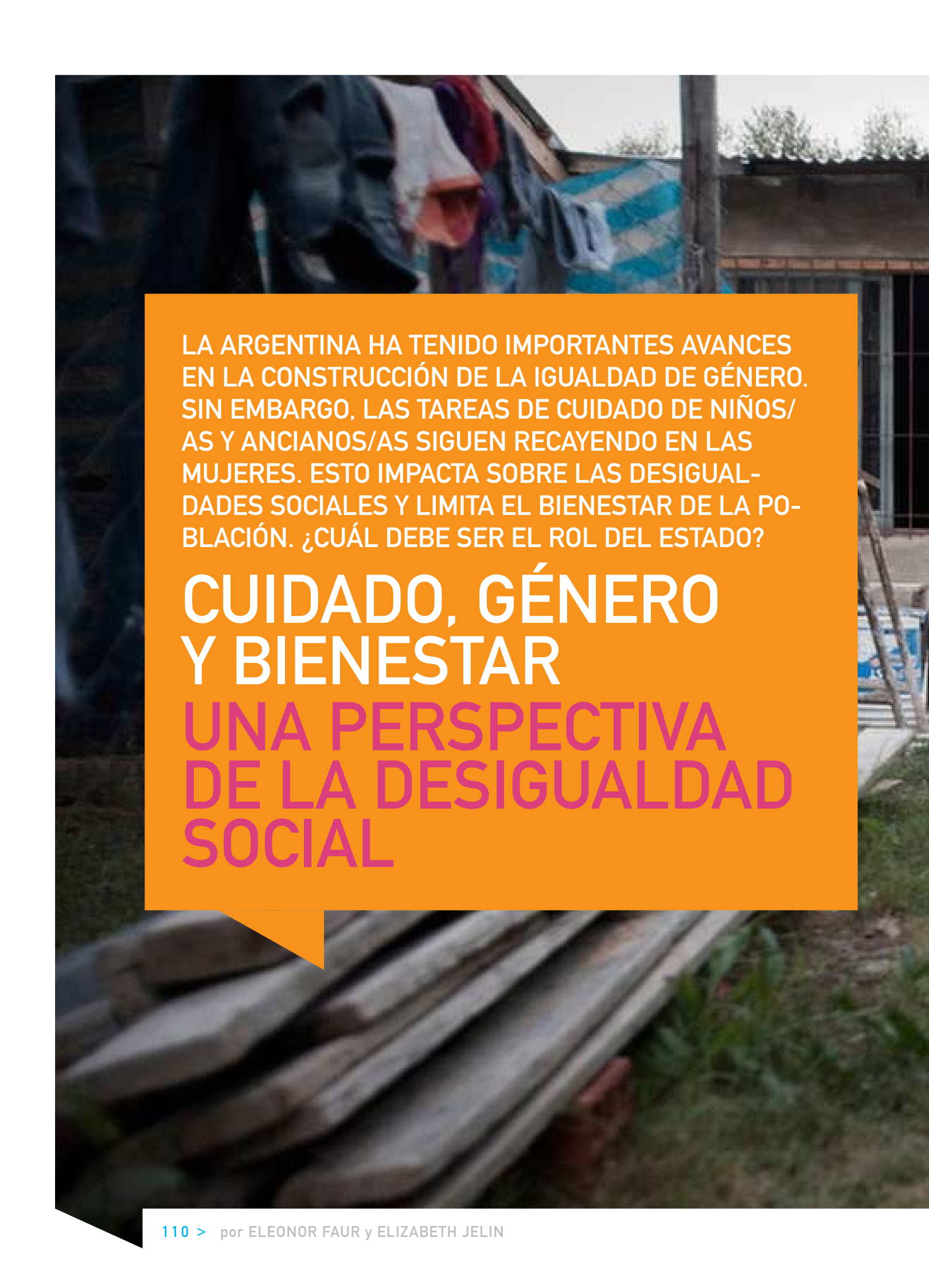
En el marco de la reconfiguración reciente de los sistemas previsionales en América latina se vislumbran al menos tres desafíos importantes. En primer lugar, cómo combinar beneficios no contributivos que permitan incorporar a los trabajadores y trabajadoras informales y no remunerados, al sector rural, a los cuentapropistas, y en general a los sectores sociales más vulnerables, sin producir al mismo tiempo una segmentación en la protección social entre beneficios “de primera” y beneficios “de segunda”. En otras palabras, lo que está en juego en América latina es cómo definir mecanismos para universalizar la protección evitando la segmentación entre grupos sociales, no sólo en el acceso a “algún” beneficio, sino también en la calidad y las condiciones de los beneficios a los que cada uno tiene acceso. Esto demanda integrar los esquemas contributivo y no contributivo en una política coherente e inclusiva que efectivamente garantice derechos para todos. El problema remite también a la cuestión de género, y a cómo potenciar la incorporación equitativa de las mujeres en los sistemas previsionales, evitando las diferencias de género en cobertura, condiciones y beneficios.

Un segundo desafío que enfrenta la política previsional actual es cómo garantizar una institucionalización de los nuevos beneficios que se fueron creando, que permita su continuidad más allá de las condiciones favorables de la coyuntura política o económica actual. En general, los beneficios que tienen fuentes de financiamiento bien definidas, los que se sustentan en leyes que establecen de manera exhaustiva derechos y condiciones de acceso, los que evitan la discrecionalidad en la asignación, y en especial, los que tienen alto consenso social o político, suelen gozar de mayor estabilidad. Los beneficios orientados a poblaciones con representación política (por ejemplo, trabajadores sindicalizados) y los que incorporan a una población amplia y que fomentan alianzas inter-clase, suelen ser también más duraderos, porque los costos políticos de recortarlos son más altos.

*Lo que está en juego en América latina es cómo definir mecanismos para universalizar la protección evitando la segmentación entre grupos sociales, no sólo en el acceso a “algún” beneficio, sino también en la calidad y las condiciones de los beneficios a los que cada uno tiene acceso.*

Finalmente, la cuestión del financiamiento es un tercer elemento importante para consolidar los avances recientes en la protección social latinoamericana. Definir fuentes estables de recursos es un enorme desafío. Un ejemplo es el caso de Bolivia, donde el beneficio universal para la vejez, “Bonosol”, creado en 1996, sufrió modificaciones y suspensiones, en gran medida como consecuencia de problemas de financiamiento, hasta que fue reemplazado por un nuevo beneficio, la “Renta Dignidad”, con nuevas fuentes de financiamiento, en un contexto de fuerte disputa política por la distribución de recursos.

La última década incluyó avances en crecimiento económico, bienestar y distribución en América latina, en parte como producto de políticas sociales y laborales que mejoraron las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. Quedan, sin embargo, muchas brechas por cerrar en la seguridad social latinoamericana que, luego de un proceso de expansión y reforma, todavía enfrenta enormes desafíos para garantizar una vejez sin pobreza.



LA ARGENTINA HA TENIDO IMPORTANTES AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO. SIN EMBARGO, LAS TAREAS DE CUIDADO DE NIÑOS/AS Y ANCIANOS/AS SIGUEN RECAYENDO EN LAS MUJERES. ESTO IMPACTA SOBRE LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y LIMITA EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN. ¿CUÁL DEBE SER EL ROL DEL ESTADO?

## CUIDADO, GÉNERO Y BIENESTAR

### UNA PERSPECTIVA DE LA DESIGUALDAD SOCIAL



por  
**ELEONOR FAUR**

*Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales. Oficial de Enlace del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA)*

**ELIZABETH JELIN**

*Doctora en Sociología, Investigadora Superior CONICET con sede en el IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social).*

**L**a Argentina ha tenido importantes avances en la ampliación de derechos de las mujeres y en la construcción de la igualdad de género. En los últimos años se aprobó un conjunto de normas que dan cuenta de ello, y que contienen desde el reconocimiento de derechos para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva y la protección integral contra la violencia de género, hasta el matrimonio entre personas del mismo sexo e, incluso, la posibilidad de decidir la propia identidad de género. A pesar de estos adelantos, aún persisten brechas de género no menos importantes en la sociedad. En algunos casos, las brechas se originan en la carencia de normas sobre temas específicos. En otros, en el terreno de la cotidianeidad, ya que la expansión del marco normativo convive con el desarrollo de prácticas sociales e institucionales que sostienen y reproducen no sólo desigualdades entre hombres y mujeres, sino también desigualdades entre mujeres de distinta clase social.

Es por ello que en este artículo proponemos una mirada sobre las prácticas sociales cotidianas, que nos afectan a todos y todas, y que tienen una relación directa con la estructura de desigualdades de clase y con las políticas públicas.

*Las opiniones expresadas en este artículo son de las autoras y no reflejan necesariamente aquellas del UNFPA ni de las Naciones Unidas.*

Para eso partimos de la noción de cuidado. La justificación fundamental para hacerlo es que todos los seres humanos requerimos de cuidados personales y la gran mayoría cuida a otros/as en algún momento de sus vidas. Nadie puede sobrevivir sin ser cuidado, lo cual convierte al cuidado en una dimensión central del bienestar y del desarrollo humano. Sin embargo, aunque todos/as necesitamos ser cuidados –claramente en la infancia y en la vejez, pero también en la juventud y adultez, aunque no con la misma intensidad– el papel de cuidadoras muestra una distribución muy desigual. El tema es cuáles son las desigualdades en términos de cuidado.

### **Cuidado, género y clase**

Leemos en los diarios, por ejemplo, el caso de un chico que, estando solo en su casa, se quemó con la hornalla o con la estufa. En primer lugar, se puede decir que ese chico sufrió un déficit de cuidado. Algún adulto no estuvo protegiéndolo de forma suficiente. Pero, ¿quién es ese adulto y por qué no lo protegió suficientemente? ¿Por qué ese déficit? ¿Por qué el niño estaba solo en la casa?

Normativamente se espera que sean las mujeres, y en especial las madres, quienes se ocupen del cuidado cotidiano de niños, niñas, personas mayores, enfermos/as, etc. Es así como de inmediato, y casi sin lugar a dudas, surge y circula la idea de que la culpa la tiene la madre que lo dejó solo. ¿Por qué la mamá lo dejó solo? Lo más probable es que estuviera trabajando. Y que si se trata de una familia en situación de pobreza, no tuviera acceso a servicios como jardines maternales o de infantes, ni



*Las tareas cotidianas del cuidado se llevan a cabo en el ámbito doméstico, y durante mucho tiempo han permanecido invisibles y no reconocidas públicamente –consideradas como parte “natural” de la condición femenina, como parte “natural” de la división del trabajo por género–.*

guarderías para el cuidado por fuera de las redes familiares. Probablemente también la mujer desconozca incluso la existencia de la Ley Nacional de Educación que, desde el año 2006, indica que todos los niños/as tienen derecho a la educación desde los 45 días. En los casos en los que las mujeres conocen y valoran los jardines de infantes como “el mejor lugar para cuidar a los chicos” mientras ellas trabajan, como en algunos barrios de la ciudad de Buenos Aires, la magra disponibilidad de estos y otros servicios de cuidado, sus barreras y sus costos –en particular en el sector privado– repercuten en una capacidad altamente desigual para recurrir a alguien fuera del círculo familiar para el cuidado infantil. Conseguir una vacante en una institución estatal para un hijo o hija de edad temprana suele requerir largos y a veces infructuosos intentos por parte de las mujeres de los sectores medios y populares. En cambio, si la mujer fuera de otra clase social y dispusiera de un mayor nivel económico, seguramente habría una empleada doméstica o un jardín privado al cual el niño de nuestro ejemplo podría haber acudido y ser cuidado.

Las tareas cotidianas del cuidado se llevan a cabo en el ámbito doméstico, y durante mucho tiempo han permanecido

invisibles y no reconocidas públicamente –consideradas como parte “natural” de la condición femenina, como parte “natural” de la división del trabajo por género–. Dentro del hogar, son las mujeres adultas jóvenes quienes tienen la responsabilidad central y quienes dedican más tiempo a las tareas involucradas. Se trata de cuidar a los bebés, niños y niñas, a los/as viejos/as y enfermos/as, a los hombres adultos, a ellas mismas. El trabajo doméstico de cuidado no figura en las cuentas nacionales. Si se lo tomara –señala un informe de pobreza de UNRISD fechado en 2010– representaría entre el 10 y el 39 por ciento del Producto Bruto Interno, según el país.

El aumento en la participación laboral de las mujeres no produce automáticamente una redistribución del trabajo de cuidado, que implicaría una disminución de la desigualdad de género. Antes bien, produce una sobrecarga de trabajo cotidiano de las mujeres que deben combinar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico de cuidado sin remuneración. También lleva a una mayor desigualdad entre mujeres –entre las que pueden comprar servicios de cuidado mercantilizados (servicio doméstico, pago de cuidados en instituciones para niños/as o ancianos/as) y las que no tienen recursos para hacerlo. La pobreza de ingresos resulta entonces en pobreza de tiempo, combinando y magnificando sus efectos.

El déficit de cuidado –ligado a la creciente participación económica de las mujeres, a la creciente educación de las niñas (que eran parte de la población cuidadora) y al proceso de envejecimiento de la población– fue detectado primero en los países centrales. Frente a esto, surgió y se desarrolló un sector mercantil de servicios de cuidado basado en la fuerza de trabajo barata ofrecida por mujeres (a menudo migrantes indocumentadas), tanto en hogares como en instituciones. En la medida en que las mujeres migran de regiones más pobres del mundo a las regiones más ricas, el déficit de cuidado viaja alrededor del globo, desde los países ricos hacia los países más pobres.

El resultado teórico y empírico de la combinación de cuidados domésticos y mercantiles es, sin ninguna duda, un aumento en las desigualdades sociales y una creciente polarización entre regiones del mundo, entre estratos de ingresos, entre hombres y mujeres, y entre las mujeres mismas.

Entonces, la pregunta central es: ¿cuál es la responsabilidad social del cuidado? En concreto, ¿qué políticas públicas de cuidado existen? ¿Cuáles permitirían construir mayores niveles de igualdad social y de género? ¿Cuáles atenderían de forma integral los derechos de ciudadanía social?



## Cuidado, derechos y políticas sociales

Es aquí donde ingresa la política social: las actividades de cuidado de niños/as y ancianos/as no puede seguir siendo un asunto privado. Deben ser consideradas como un bien público que forma parte de las responsabilidades sociales colectivas. El cuidado proporcionado por las madres y otras mujeres de la familia puede ser un “trabajo de amor”, pero nunca es solamente eso: involucra trabajo duro y responsabilidad; involucra tiempo, energía, dinero y perder oportunidades alternativas. Además, el déficit de cuidado debilita los lazos sociales y resulta en una pérdida de capital humano.

Si esta consideración es tomada en serio, se requiere con urgencia el desarrollo de políticas estatales referidas específicamente al cuidado de la población –un pasaje del ámbito privado y familiar al mundo de las cuestiones públicas–.

Existen diferentes modelos de políticas públicas ligadas al cuidado: a) transferencias de recursos monetarios a través de deducciones impositivas, transferencias monetarias directas o créditos impositivos; b) liberación de tiempo para el cuidado a través de licencias con y sin goce de sueldo; c) oferta de servicios de cuidado (guarderías, servicios de cuidado a ancianos/as y enfermos/as, domiciliarios o institucionalizados). El análisis comparativo de las diversas maneras en que estos modelos se efectivizan en diversos países muestra que estas políticas no son alternativas excluyentes, sino medidas complementarias. Se dirigen a sectores sociales diferentes, y ofrecen posibilidades diversas: las deducciones impositivas son para los sectores más ricos de la población; las transferencias monetarias directas a los pobres pueden ayudar a financiar los costos de la reproducción familiar pero pueden obstaculizar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, especialmente cuando las transferencias son “condicionadas”; la oferta de servicios públicos de

cuidado abre más oportunidades a quienes ejercen las tareas de cuidado, incluyendo mayores oportunidades de conseguir trabajos remunerados.

Las comparaciones entre países indican que el nivel de desarrollo no es el determinante principal de los resultados en términos de cuidado. Según el informe de UNRISD, “los países que mejor se desempeñan en el cuidado infantil (es decir, donde las tasas de pobreza infantil son bajas, tanto en términos absolutos como relativas a las tasas de pobreza general) tienden a ser países con presupuestos públicos altos, pero con una mezcla balanceada entre ofrecer servicios, licencias para el cuidado y transferencias monetarias”.

Entre los países de ingresos medios y los más pobres, las variaciones en políticas de cuidado son muy significativas. La experiencia de políticas de transferencias condicionadas focalizadas en niños/as y en la población anciana –políticas muy extendidas en América latina y en otras partes del mundo– muestran una imagen muy mezclada, que plantea varias cuestiones importantes. A menudo, los países que adoptan estas políticas de transferencias descuidan sus responsabilidades de proveer servicios de cuidado a la población. Esto tiene efectos de corto y largo plazo, en la medida en que las transferencias monetarias no pueden ni deben ser sustitutos de servicios públicos de calidad. En el largo plazo, estas políticas implican crecientes desigualdades que se transmiten de generación en generación. Por otro lado, y desde la perspectiva de quienes reciben estas transferencias, estas dan a las mujeres una fuente estable de ingreso monetario (relativamente pequeño), con dos efectos colaterales: se desincentiva a los hombres a asumir tareas de cuidado y responsabilidades monetarias hacia sus familias, y se sobrecarga a las mujeres con trabajo y controles administrativos adicionales, regulando su comportamiento (como “madres”) en la vida cotidiana. En suma, las transferencias monetarias por sí solas no resuelven el problema.

En el caso argentino, la evidencia indica que en la segunda década del siglo XXI no toda la población accede a servicios y beneficios de igual calidad, ni cuenta con los mismos derechos en lo que hace al cuidado en el ámbito público, y así lo atestiguan las mujeres contemporáneas. Las lógicas del cuidado no son monolíticas, sino que denotan una importante segmentación, que expresan diversas formas de organización del cuidado en distintos tipos de familias. Las diferencias de clase, pero también de posición de las mujeres en el hogar (por ejemplo, si son o no jefas de hogar), de oportunidades en el mercado de trabajo e incluso de ubicación territorial, delinear perfiles diferenciales

*El aumento en la participación laboral de las mujeres no produce automáticamente una redistribución del trabajo de cuidado, que implicaría una disminución de la desigualdad de género. Antes bien, produce una sobrecarga de trabajo cotidiano de las mujeres que deben combinar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico de cuidado sin remuneración.*

en los modos de proveer u organizar los cuidados familiares. Al mismo tiempo, el déficit de la oferta de servicios de cuidado determina, en términos simbólicos, la construcción de imágenes y representaciones sociales fragmentadas acerca de los derechos que unos/as y otros/as tienen respecto del cuidado.

En este sentido, las mujeres contemporáneas se encuentran lejos de percibirse como sujetos de derechos en este tema. Entre los sectores más pobres, las mujeres viven el cuidado como una responsabilidad femenina y con el apoyo de redes de mujeres de la familia, sin imaginar que podrían recurrir al Estado, demandando derechos propios y de sus hijos/as, por ejemplo, para ingresar a un jardín maternal gratuito. Quienes reconocen al Estado como interlocutor, lo hacen apelando a lo que consideran que pueden obtener del Estado a partir de su situación particular (como acceder a una vacante por el hecho de ser madre soltera, mujer pobre, o víctima de violencia). A partir de esta visión, perciben su ubicación en las áreas específicas (salud, educación, ayuda social) en las que actúan. Esa percepción se ubica (y adapta) en el contexto de una oferta de servicios públicos que es fragmentada en su diseño y limitada en su cobertura. La insuficiencia de la oferta de servicios públicos y gratuitos se asocia, entonces, a una imagen que implica que desfamiliarizar el cuidado supone en buena medida mercantilizarlo, o bien estar dispuesta a examinar qué “ventaja” comparativa se le puede sacar a la situación personal para gozar de estos servicios. La idea de derechos vinculados al cuidado y de igualdad de acceso está ausente.

### **El cuidado como eje central del bienestar**

Estamos ahora en medio de un cambio fundamental de la conceptualización y de las formas en que se debe proveer cuidado. Hay un creciente reconocimiento del cuidado como eje central del bienestar, que como ya se dijo implica considerarlo como un bien público y como parte de la responsabilidad social colectiva. Esto constituye un verdadero cambio paradigmático. Si no puede haber bienestar sin cuidado, y si las políticas de bienestar son centrales para la población mundial, no se puede seguir tomando como “natural” o dar por supuesto el cuidado. Por el contrario, tiene que convertirse en el núcleo básico de las discusiones sobre políticas públicas.

En los años sesenta y setenta del siglo XX, cuando la ola feminista actual era incipiente, uno de los desafíos conceptuales fue “hacer visible el invisible” trabajo doméstico no pago de las mujeres. Cuarenta o cincuenta años después, se puede elaborar mucho más sobre las implicancias de ese temprano llamado a la reflexión y a la acción. Sin embargo, hay todavía muchos puntos ciegos en el plano de las políticas públicas en todo el mundo. Todavía hay un enorme déficit de reconocimiento de la centralidad del tema del cuidado para el bienestar.

*Entre los sectores más pobres, las mujeres viven el cuidado como una responsabilidad femenina y con el apoyo de redes de mujeres de la familia, sin imaginar que podrían recurrir al Estado, demandando derechos propios y de sus hijos/as, por ejemplo, para ingresar a un jardín maternal gratuito.*



En suma, tomar al cuidado como foco para encarar y superar la pobreza y las desigualdades implica tomar muy en serio varios puntos:

- Reconocer que el cuidado es central para pensar el bienestar, con la meta de ofrecer cuidado universal a todos quienes lo requieren.
- Una urgencia de respetar los derechos y necesidades de quienes dan y quienes reciben o necesitan cuidado.
- Pensar en políticas que se combinen y complementen: infraestructura y servicios sociales básicos, ingresos previsibles y confiables, servicios y programas de cuidado social, respeto por los derechos de quienes cuidan.
- Un debate público abierto y un compromiso de recolección regular de indicadores que permitan monitorear el impacto de políticas y medir las desigualdades en la distribución de las cargas y en las formas efectivas de provisión de cuidado.
- Una agenda de investigación renovada que introduzca dos cuestiones básicas: por un lado, la relación entre las transformaciones actuales en los patrones de formación de familias y de hogares y las lógicas de cuidar y ser cuidado. Por el otro, la reflexión y el debate sobre la

“calidad” del cuidado: ¿quién define qué es un buen cuidado? Hay preguntas que atañen a los actores y a las prácticas sociales: ¿cuál es el papel de percepciones y sentimientos de cuidadoras y cuidadores? ¿Cómo compatibilizar las contradicciones y tensiones entre valores y normas de distintos actores? ¿Acaso se pueden establecer normas que regulen los sentimientos de quienes realizan las tareas de cuidar a otros? En términos de políticas públicas: ¿cuál es el rol del Estado?

Las políticas sociales actúan en forma simultánea en la provisión y regulación de las actividades y responsabilidades del cuidado asignadas a distintas instituciones y sujetos. Por eso mismo, tienen la capacidad de transformar situaciones de desigualdad, pero también de perpetuarlas o agudizarlas. ¿Qué se requiere para que el Estado intervenga activamente en esa transformación?



# Debates actuales y alternativas

118 a 141

PILAR ARCIDIÁCONO / CARLA ZIBECCHI / NATALIA BORGHINI / CLARA BRESSANO  
ANA LOGIUDICE / JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI / DIEGO SÁNCHEZ-ANCOCHEA



TRAS MÁS DE VEINTE AÑOS DE HEGEMONÍA ES HORA DE TERMINAR CON LOS PARADIGMAS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA Y EMPEZAR A IMPLEMENTAR POLÍTICAS SOCIALES QUE TENGAN COMO ELEMENTO CENTRAL LA EQUIDAD DE GÉNERO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA Y QUE CONCIBAN A LOS DESTINATARIOS DE LAS MISMAS COMO SUJETOS DE DERECHO.

## ¿NUEVAS MIRADAS A VIEJOS PROBLEMAS?

EL PROTAGONISMO DEL ENFOQUE DE DERECHOS Y EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS DISCUSIONES SOBRE POBREZA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES

por  
**PILAR ARCIDIÁCONO**

*Politóloga, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Posdoctoral CONICET. Investigadora del Instituto Ambrosio L. Gioja y del Grupo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas" de la Facultad de Derecho (UBA).*

**CARLA ZIBECCHI**

*Socióloga, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Asistente del CONICET, del Instituto Ambrosio L. Gioja y del Grupo Interdisciplinario de Trabajo "Derechos Sociales y Políticas Públicas" de la Facultad de Derecho (UBA)*

## El protagonismo de los derechos en la agenda de América latina

Durante los últimos años, en diversos países de América latina, los derechos fueron adquiriendo cada vez más protagonismo en la escena pública. No sólo porque algunas clásicas peticiones ciudadanas se reconfiguraron en clave de derechos, sino por otras dos cuestiones centrales. En primer lugar, se observa el incremento de la participación del poder judicial como ámbito posible para dirimir diferentes situaciones vinculadas con vulneraciones y manifestaciones de la pobreza (reclamos por vivienda, alimentación, acceso a medicamentos y prestaciones médicas, acceso a vacantes escolares, planes sociales, entre otros). En segundo lugar, el comúnmente denominado "enfoque de derechos humanos" comenzó a resonar en el campo académico, en los organismos internacionales y en los decisores políticos, como una guía para el diseño de las políticas públicas y sociales.

Detengámonos un momento en el primero de estos elementos: los procesos de participación judicial en el campo de la defensa de derechos sociales. Entre otro orden de cosas, fueron posibilitados por reformas constitucionales que recogieron los instrumentos internacionales de derechos humanos y por las debilidades –o incapacidades– de los poderes legislativos y ejecutivos para hacer frente a los reclamos insatisfechos de diversos sectores de la población.

Si ponemos atención en el acceso a la Justicia, no es un dato menor que en la mayoría de estos casos los sujetos que reclaman se encuentran atravesados por situaciones de pobreza que

implican mayores dificultades de acceso a las redes de defensa y que, en muchos casos, cuentan con niveles limitados de alfabetización jurídica (es decir, de conocimiento sobre los instrumentos jurídicos, del abanico de estrategias judiciales disponibles, de sus derechos como ciudadanos). El acceso a la Justicia y/o a mecanismos administrativos de reclamo de derechos resultan centrales a la hora de pensar políticas en clave de derechos, ya que las necesidades reconocidas socialmente como derechos son las que operan como "permisos" para reclamar en los casos que no se hayan proporcionado una satisfacción de las mismas. De no cumplirse con estas condiciones, la idea misma de derecho pierde sentido.

Como bien ha destacado la literatura específica del tema, las personas que ven restringido su acceso a la Justicia se encuentran, generalmente, en una situación de vulnerabilidad que excede ampliamente la falta de acceso a tribunales (por ejemplo, pueden temer que su reclamo al Estado comprometa otras prestaciones sociales de las que gozan), al mismo tiempo que difícilmente piensen su realidad cotidiana en términos de violación de derechos. Esas dificultades se agravan cuando se trata de individuos no organizados colectivamente, que no poseen información jurídica y/o que no pertenecen a organizaciones con capacidad de movilización social, en muchos casos. En tales contextos, las mujeres en condiciones de pobreza están más desprotegidas a la hora de requerir asistencia legal, al mismo tiempo que están más expuestas que los varones a sufrir violaciones de derechos en tanto poseen –por razones estructurales– menor autonomía económica, falta de tiempo y capacidad de decisión.

El segundo de los elementos anteriormente mencionado, esto es, el "enfoque de derechos", surge como nexo entre las perspectivas de análisis de las políticas públicas y el andamiaje jurídico de los derechos humanos. En rigor, puede decirse que constituye un marco conceptual teórico y analítico para fundar normativamente el proceso de desarrollo humano en principios y estándares internacionales, operacionalmente dirigido



a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. Contar con políticas acordes con principios de derechos implicaría un conjunto de transformaciones sustantivas en la forma de concebir los destinatarios de las políticas públicas como sujetos de derechos, en el contenido mínimo de los derechos sociales, el principio de igualdad y no discriminación, el acceso a mecanismos de reclamos, la producción y acceso a la información pública o, sin ir más lejos, la obligación de la progresividad y la no regresividad en el reconocimiento de los derechos.

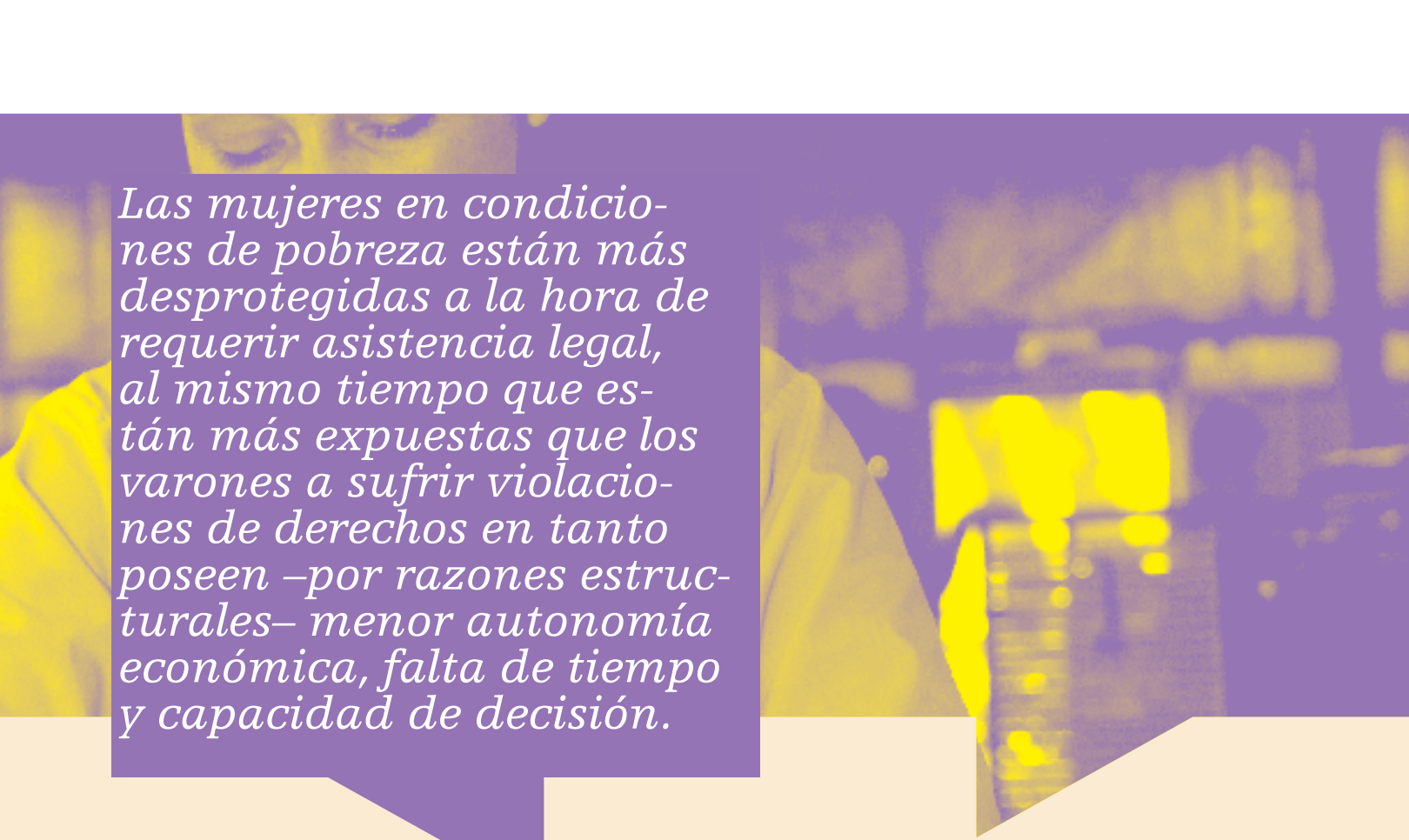
Sin embargo, la evidencia empírica y la experiencia de los últimos años en América latina dan cuenta de que, en muchos casos, se incorporó cierto discurso de derechos en las viejas intervenciones sociales. En consecuencia, los cambios se concentraron en pequeñas modificaciones que más bien implicaron la instalación de una cierta retórica de los derechos, más que cambios sustantivos en el diseño de los programas sociales. Esto puede observarse para el caso argentino, si se consideran los programas implementados de “combate” de la pobreza y el conjunto de medidas destinadas a los sectores que quedaron al margen del empleo formal asalariado. En general, se observa que durante años prevaleció un esquema caracterizado por una oferta de medidas asistenciales, soluciones basadas en el supuesto de la “responsabilización individual” por parte de los receptores de las políticas, falta de participación de los receptores de estos programas en la construcción de la política, permanente re-denominación de viejos programas, etc. Sólo a modo de ejemplo cabe mencionarse los casos de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC), destinados a las familias pobres e indigentes que tuvieron como titulares del beneficio a las mujeres madres pero que no han considerado, ni en su diseño ni en la modalidad de gestión, que la pobreza no es neutra desde el “enfoque de género”. Tampoco se ha considerado que estos programas tienen un fuerte impacto en las dinámicas familiares, la subjetividad, las oportunidades –desiguales y diferentes– de varones y mujeres, el reparto de las responsabilidades de cuidado, entre otros aspectos.

## La pobreza desde un enfoque de género

¿Cuáles son las razones por las cuales las mujeres “caen” en la pobreza? ¿Por qué son distintas a la de los varones? La multicausalidad del fenómeno de la pobreza femenina se puede explicar a través de una serie de factores de diverso tipo.

(i) *Familiares*: relacionados con el incremento de separaciones y divorcios (en menor medida, de la viudez), los embarazos adolescentes. Estos fenómenos, entre otros, explican la creciente proporción de hogares monomaterales (en general, los hogares en los que falta un progenitor son monomaterales porque los hijos quedan a cargo de la madre) y/o con jefatura femenina. En este sentido, se ha constatado la fuerte asociación de jefatura femenina y pobreza sobre todo cuando hay hijos pequeños en el hogar. La mayor incidencia de la indigencia y la pobreza en los hogares con jefatura femenina se explica tanto por el menor número de proveedores económicos de la familia como por los ingresos menores que, en promedio, reciben las mujeres que trabajan en el mercado laboral y que son, a su vez, jefas de familia. En consecuencia, puede decirse que la misma dinámica de las relaciones familiares puede contribuir a procesos de empobrecimiento de las mujeres.

*Las personas que ven restringido su acceso a la Justicia se encuentran, generalmente, en una situación de vulnerabilidad que excede ampliamente la falta de acceso a tribunales [...], al mismo tiempo que difícilmente piensan su realidad cotidiana en términos de violación de derechos.*



*Las mujeres en condiciones de pobreza están más desprotegidas a la hora de requerir asistencia legal, al mismo tiempo que están más expuestas que los varones a sufrir violaciones de derechos en tanto poseen –por razones estructurales– menor autonomía económica, falta de tiempo y capacidad de decisión.*

(ii) *Económicos*: vinculados a las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a un empleo remunerado, su alta participación en el mercado informal y precarizado, los bajos salarios que obtienen (producto de la discriminación salarial), entre otras cuestiones. En América latina, el mercado laboral es uno de los espacios donde más se manifiestan las inequidades por género, en tanto existe un acceso desigual a los puestos de trabajo y una alta proporción de “inactividad económica” en la que permanecen las mujeres, precisamente por ser las principales responsables –frecuentemente, las únicas– del cuidado de los hijos y del trabajo reproductivo en el interior del hogar.

(iii) *Desigualdad de acceso a recursos sociales y políticos*: por ejemplo, el menor acceso al crédito económico, la lejanía de los espacios de toma de decisiones, la baja presencia de las mujeres en instituciones y organizaciones que inciden en diversos aspectos de sus vidas, conforman un escenario que, en parte, explica las dificultades que enfrentan las mujeres para “salir” de la pobreza.

(iv) *Demográficos*: las mujeres son más longevas que los varones, esto implica que las mujeres pasan más años de su vida dependiendo de un ingreso. En consecuencia, todas las medidas que se tomen, en materia de política pública, en relación con el sistema de jubilaciones y pensiones tiene una incidencia inmediata en el grupo poblacional de las adultas mayores.

Ahora bien, ninguno de estos factores puede comprenderse por fuera del análisis de la pobreza desde una perspectiva de género. Es decir, todo análisis que trate el tema de la pobreza de las mujeres debe partir de la premisa de que el género opera en distintos niveles, en los que se producen y reproducen relaciones sociales y se generan los famosos “círculos viciosos de la pobreza”. En otros términos, las relaciones entre pobreza y género hay que identificarlas en las configuraciones –genérico específicas– vinculadas con el mercado de trabajo, las políticas públicas, las familias.

En este contexto, es primordial preguntarse cómo las políticas públicas –en sus diversos niveles– afectan las condiciones de vida de las mujeres. Para nombrar sólo un ejemplo: en América latina las enormes desigualdades sociales están estrechamente vinculadas con la limitada oferta pública de infraestructura y servicios de cuidado para los hogares. Es decir, cada familia según su nivel socioeconómico tiene distintas y desiguales posibilidades para satisfacer las necesidades de cuidado y reproductivas del grupo familiar. De modo que las familias que cuentan con recursos económicos podrán satisfacer estas necesidades a través del mercado (por ejemplo, enviando a sus hijos a jardines privados o contratando especialmente personas dedicadas a efectuar estas tareas). En cambio, las familias más pobres dependen exclusivamente de la infraestructura de cuidado existente que provee el Estado, de allí que para gran parte de América latina la educación pública de gestión estatal es la principal institución que colabora con el cuidado de los miembros de la familia.



## Madres pobres receptoras de PTC, ¿sujeto de derechos?

Como ya se destacó, durante los últimos años la principal respuesta por parte de los gobiernos de América latina para el “combate” de la pobreza ha sido la implementación de una serie de PTC. Más allá de los matices de diferencias que presentaron los PTC en cada país, suelen caracterizarse por otorgar transferencias a hogares pobres y por establecer condicionalidades vinculadas con el control de la asistencia escolar y de salud de los niños/as y adolescentes integrantes de los hogares. En general, entre sus objetivos se proponen aumentar el número de niños que asisten a la escuela y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el trabajo infantil y, fundamentalmente, evitar que familias caigan en condiciones de pobreza aún más extremas, colocando a las mujeres como las principales responsables del cumplimiento de las condicionalidades.

Si bien es cierto que estos programas han tenido efecto en reducir niveles de pobreza y, en especial, de indigencia en varios países de la región, no debe perderse de vista el hecho de que este “combate” de la pobreza se ha producido en base al trabajo no remunerado y no reconocido socialmente que efectúan las mujeres pobres. Estamos hablando del trabajo de cuidado de los hijos, el trabajo comunitario –que muchas veces los mismos PTC presentan como condicionalidades y/o contraprestaciones laborales– y el trabajo administrativo que la burocracia asistencial impone a las mujeres de bajos recursos –cumplimiento de las condicionalidades, cobro del subsidio, etc.–.

Además, no sólo se trata del no reconocimiento de todo este trabajo que efectúan las mujeres pobres de la región, sino también que los PTC frecuentemente refuerzan estos estereotipos

femeninos al punto tal de catalogar a las mujeres pobres con responsabilidades familiares como “vulnerables” y/o “inempleables”, paradigma que da cuenta de cómo se refuerza la histórica distinción entre áreas específicas –con nula interrelación entre ellas– que separa a un sector de la población “asistencial, vulnerable y con altas responsabilidades familiares” y otro que se caracteriza por ser “productivo y empleable”. Asimismo, cabe alertar que la participación efectuada por las mujeres a través de los PTC implica un costo de tiempo y esfuerzo que puede devenir en un obstáculo más para el acceso al mercado de empleo.

Estas cuestiones llevan a replantear un tema central: no puede mantenerse una estructura de cuidado de los miembros dependientes del hogar (niños, niñas y adultos mayores) y de responsabilidades comunitarias en base al esfuerzo de innumerables estrategias (de supervivencia, de cuidado, alimentarias) de las mujeres en situación de pobreza, con precarias inserciones económicas y para las cuales la principal respuesta por parte de los gobiernos de la región han sido políticas públicas de corte compensatorio y asistencialistas.

Ciertamente, un aspecto positivo que ha dejado la experiencia acumulada en materia de PTC –ante sus inciertos resultados– reside, precisamente, en el debate que se ha abierto a la región, pues, entra en cuestión –y en duda– si la estrategia a futuro reside en continuar agregando componentes a los PTC o replantear todo su diseño original. De hecho, algunos países de América latina –por caso, la Argentina y Uruguay– han implementado otro tipo de medidas que presentan puntos de ruptura interesantes con los PTC.

En el caso argentino, se implementó la Asignación Universal por Hijo para la Inclusión Social (AUH). Más allá de los importantes cambios que presenta la AUH en relación con los PTC que la precedieron –vinculados a una mayor cobertura, una profusa normativa que lo reglamenta, mayor monto en la transferencia, apertura permanente de la política, entre otras cuestiones–, las concepciones en torno al cuidado y al lugar de la mujer son controvertidas. Ciertamente, habrá que esperar un lapso considerable para poder indagar qué cambios ocasionó en la organización familiar del cuidado en la primera infancia.



## Más “enfoque de derechos” y “enfoque de género”: ¿menos pobreza?

A primera vista puede resultar paradójico que el creciente protagonismo que fue adquiriendo el enfoque de derechos y de género conviva con altos niveles de pobreza en la región que impactan diferencialmente a varones y mujeres. Sin embargo, el protagonismo de estos enfoques no puede comprenderse sin tener en cuenta el contexto de surgimiento y sus implicancias.

En rigor, el “enfoque de derechos” debe comprenderse como una guía de las políticas sociales. Sin embargo, su basamento ético y su potencial instrumental supone una confrontación con otros paradigmas tecnocráticos o economicistas sostenidos, especialmente, durante la década de los noventa. En dicho contexto, los derechos pueden ser pura retórica y no implicar cambios sustantivos en la política pública. De manera similar, todo intento de generalización o simplificación en referencia a los procesos de reclamo judicial de los derechos sociales está condenado al fracaso. La acción de los tribunales se presenta como una estrategia política abierta, compleja, ambivalente y controvertida, en pleno desarrollo, enmarcada en una transformación de la esfera pública donde el discurso de los derechos se torna protagónico. Más allá de los problemas mencionados de la desigual distribución del acceso a la Justicia, los litigios pueden acarrear consecuencias indirectas o no deseadas. En algunos casos, en lugar de influir virtuosamente en las decisiones de diseño, promovieron la adopción de actitudes conservadoras por parte de los hacedores de la política que desconocieron, incluso discursivamente, el “enfoque de derechos” y establecieron soluciones programáticas que evitaron las posibilidades de otorgar poderes a sus receptores.

Algo parecido ocurre con la retórica del “enfoque de género” instalada. Como ha sido ampliamente documentado, el “género” se ha convertido en un término más de la jerga de la política pública asistencial y, no obstante ello, siguen sin visualizarse las condiciones estructurales en las cuales se encuentran las mujeres pobres. Tampoco el “enfoque de género” es considerado como un instrumento analítico que permite dar cuenta de una estructura de desiguales oportunidades genéricas y sociales. Por caso, en la Argentina durante la década de los noventa, la mirada de las instancias gubernamentales se mantuvo en una sobreactuada atención en el cupo femenino –impuesto por organismos internacionales–, con una visión instrumentalista acerca del lugar de la mujer, circunscribiendo su rol al desarrollo de servicios comunitarios –principal mecanismo de contención para hacer frente a los efectos “no deseados” del ajuste social–. En rigor, las medidas se limitaron, la mayoría de las veces, a incorporar simplemente un cupo de beneficiarias en los programas de empleo transitorio, asimilando “género” a “participación de mujeres”. Los PTC, como hemos ya desarrollado, han reforzado estereotipos existentes a través de las condicionalidades y otros aspectos del propio diseño de los programas.

Luego de más de veinte años de implementación sistemática de PTC en la región, se plantea la necesidad de implementar políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica productiva, que no descuiden las políticas que permitan compatibilizar dichas actividades con el trabajo de cuidado de los integrantes del hogar y las responsabilidades familiares, así como también el reconocimiento del trabajo de cuidado y de las personas que quieran dedicarse a efectuar este trabajo, sin necesidad de incorporarse precariamente y/o prematuramente en el mercado laboral. Es decir, se presenta la urgencia de políticas que apunten a garantizar el derecho al cuidado de los miembros dependientes del hogar. Tales políticas también deben instalar la idea que el cuidado de los niños y adultos mayores es una responsabilidad social –no individual de cada familia– y de las cuales tanto varones y mujeres son corresponsables.

Ahora bien, estas medidas positivas en materia de cuidado no debe implicar la marginación de quienes decidan dedicarse a ellas. Las mujeres que decidan dedicarse al trabajo de cuidado en el hogar –en calidad de madres, abuelas– como aquellas que efectúen este trabajo de manera remunerada en el mercado laboral –empleadas de servicio doméstico– no deben ser segregadas




*La mayor incidencia de la indigencia y la pobreza en los hogares con jefatura femenina se explica tanto por el menor número de proveedores económicos de la familia como por los ingresos menores que, en promedio, reciben las mujeres que trabajan en el mercado laboral y que son, a su vez, jefas de familia.*

no sólo del reconocimiento social y económico sino también en materia de cobertura de seguridad social. Un claro ejemplo de esto ha sido el estatus laboral que ha ocupado históricamente en la Argentina el servicio doméstico. Dicho sector hasta el 2013 se encontraba regulado por medio de un Estatuto Especial de 1956 por fuera del alcance de la ley de Contrato de Trabajo (LCT). Las disposiciones del decreto N° 326 –en comparación con aquellas de la LCT– contenían un fuerte componente discriminatorio basado en diversos aspectos: requisitos para gozar de la protección de la ley, sistema de preaviso, de indemnización por extinción del vínculo, tampoco gozaba de protección y licencia por maternidad ni de permiso de lactancia. En este sentido, la reciente ley 26.844 –sancionada en marzo de 2013– incluye importantes reformas dirigidas a saldar una deuda histórica de discriminación explícita a las trabajadoras de dicho sector.

Como vimos, la problemática de la distribución social del cuidado tiene relaciones directas con los “círculos viciosos de la pobreza”. Los hogares que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades a la hora de elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre sus integrantes. Por el contrario, los hogares de bajos ingresos –que además tienen un mayor número de integrantes dependientes– no pueden contratar estos servicios privados, lo cual produce frecuentemente que la mujer de escasos recursos no se inserte en el mercado laboral o tenga una trayectoria laboral intermitente y precaria, contribuyendo a la perpetuación de los “círculos viciosos de la pobreza”.

En definitiva, sólo podrán obtenerse buenos resultados en materia de objetivos vinculados con el famoso “combate” de la pobreza y la garantía de derechos en la medida que se consideren, al menos, dos cuestiones neurálgicas. En primer lugar, debe alertarse respecto del uso desvirtuado de conceptos, principios y mecanismos de intervención para justificar políticas que en lo sustantivo no tienen una lógica de derechos, sino solamente evidencian la intencionalidad de hacerlo funcional, capitalizando sus “virtudes estratégicas” en el plano discursivo y adaptándose a la “corrección política” de la tendencia internacional. En segundo término, que se reconozca que las acciones dirigidas para el logro de la equidad de género son centrales y están estrechamente vinculadas con el “enfoque de derechos”. En este sentido, el desafío para la región sigue siendo superar otro falso dilema: que con la urgencia de atender “crisis económicas”, “combatir la pobreza”, “combatir el hambre”, “lograr hambre cero”, la igualdad de género se siga pensando como un tema menor, residual o sólo posible de aplicarse en contextos promisorios o de bonanza económica.

The background image shows a market stall with various items. On the left, there are blue crates with the word 'Guilmes' written on them. In the center, there is a large black plastic bag. On the right, there are wooden crates filled with yellow lemons. The overall scene is dimly lit, suggesting an indoor or shaded market environment.

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EL ESTADO FUE ASUMIENDO UN MAYOR PROTAGONISMO EN LA RESOLUCIÓN DE LA CUESTIÓN SOCIAL. ASÍ, DE UNA INTERVENCIÓN SOCIAL DE ASISTENCIA, FOCALIZADA, SE PASÓ A UNA ESTRATEGIA BASADA EN EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE TRABAJO AUTOGESTIVO Y ECONOMÍA SOCIAL. UNA LECTURA ACERCA DE ESTE PROCESO.

# LA ACTUALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL

## ¿CONTRARREFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES O ASISTENCIALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL?





por  
**NATALIA BORGHINI**

*Lic. Ciencia Política (IEALC/FSC/UBA),  
Maestría en Ciencia Política IDAES/  
UNSAM. Profesora UBA*

**CLARA BRESSANO**

*Lic. Ciencia Política (IEALC/FSC/UBA),  
Doctoranda en Ciencias Sociales FSC/  
UBA. Profesora UBA*

**ANA LOGIUDICE**

*Socióloga (IEALC/FSC/FP/UBA),  
Doctoranda en Ciencias Sociales (FSC/  
UBA), Mag. en Administración Pública  
FCE/UBA. Profesora UBA*

**A**nte las políticas sociales implementadas en los últimos años en el país se instaló un nuevo interrogante: ¿estamos ante un proceso de transformación de las modalidades de intervención social neoliberal? Responder esta pregunta nos conduce, inevitablemente, a una revisión de las características que asumió la política social en la década de los '90 y los primeros años del nuevo siglo. Consideramos que este punto de partida es central para dimensionar en qué aspectos las últimas medidas implementadas implican una reversión de las políticas de "ataque a la pobreza" y asientan las bases de una intervención social estatal tendiente a la seguridad social.

Como es bien sabido, la profundización en la aplicación de las políticas neoliberales durante la década de los '90 aceleró la pauperización social, alcanzándose índices de desempleo, pobreza e indigencia inauditos para la sociedad argentina. La respuesta política ante las graves consecuencias sociales que traían aparejadas las políticas de ajuste estructural y la reforma del Estado fue la implementación de una política social asistencial transitoria, organizada bajo el formato de "programas".

En consonancia con los lineamientos de las "agencias supranacionales de desarrollo" (BID, BM), que diseñaban y contribuían a financiar los programas sociales, fue consolidándose una nueva modalidad de intervención social cada vez más alejada de la regulación del mercado de trabajo y la provisión pública de servicios sociales. De esta forma, la política so-

cial neoliberal se generalizó como una intervención social de asistencia, focalizada en aquellos sectores sociales excluidos del mercado de trabajo y sumidos en condiciones de extrema pobreza. La "ayuda" transitoria a los individuos en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, distribuida por organizaciones no gubernamentales, instituyó la contraprestación, laboral o de otra índole, como condicionalidad de la asistencia. Así, la nueva modalidad de intervención social asumió un sesgo por demás perverso al ceñirse la política social a la provisión de bienes y/o a la transferencia de ingresos mínimos que sólo garantizaban la reproducción biológica de aquellas personas que "demostrarán" su condición de pobreza.

Uno de los programas asistenciales paradigmáticos de aquellos años, financiado por el Banco Mundial, fue el *Plan Trabajar*, el cual fue implementado por el Ministerio de Trabajo en el año 1996. Por medio de este plan se otorgaba a los jefes de hogar, que no percibían seguro de desempleo o alguna ayuda similar, un monto no remunerativo a cambio de la realización, por parte de los "beneficiarios", de obras de infraestructura comunitaria de baja complejidad.

Una de las respuestas políticas ante la crisis económica, política y social que estalló en el 2001 fue la puesta en marcha del Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD) a principios del año 2002. Si bien este programa tuvo características similares a su predecesor en cuanto a los montos dinerarios de la asistencia y las condiciones formales exigidas



*La orientación de la política de asistencia al binomio madre-hijo, la instalación de la lógica de la responsabilidad compartida en materia de cuidado de los niños y, finalmente, la exigencia en el compromiso de las mujeres que recibían la ayuda estatal, contribuyeron a mejorar la valoración social de la asistencia social*

para su percepción, su particularidad radicó en la masividad que alcanzó. La aguda crisis social y la conflictividad política conllevaron la inédita participación de las organizaciones sociales en la definición del otorgamiento del plan y las zonas de su implementación. Esta activa intervención por parte de las organizaciones no sólo impulsó la masividad (el programa superó los dos millones de perceptores) horadando el criterio de focalización, sino que tornó dificultoso, si no imposible, controlar el cumplimiento de las contraprestaciones exigidas.

En sintonía con lo que se presentó como un cambio de época, con la asunción del presidente electo Néstor Kirchner, estos programas sociales fueron puestos en entredicho por su ineficacia a la hora de erradicar el desempleo y la pobreza. Como consecuencia, el nuevo gobierno ensayó una estrategia masiva de revinculación productiva y laboral de los sectores pauperizados que incluyó el desarrollo de programas de trabajo autogestivo y economía social. Por otro lado, se promovió la reforma del Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados provocando una paulatina disminución del número de receptores. Esta estrategia comenzó a mostrar importantes dificultades, lo que condujo al nuevo gobierno a impulsar, acorde con las demandas de los organismos internacionales, la clasificación de los beneficiarios según criterios de “empleabilidad”. Esto favoreció la desarticulación del plan Jefes y Jefas de Hogar y permitió implementar intervenciones públicas diferenciadas según los tipos de población a ser atendida.

Como consecuencia, hacia fines de 2004 se anunció la creación del Plan Familias, dirigido fundamentalmente a las mujeres con hijos que percibían el PjyJHD, evaluadas ahora como “inempleables”. A partir de esta reforma, a los sectores sociales beneficiarios del *Plan Familias* se les exigió como contraprestación los certificados de escolaridad y control de salud de sus hijos, mientras que los sectores desocupados en condiciones de reingresar al mercado de trabajo, evaluados como “empleables”, pasaron a ser asistidos por el Seguro de Empleo y Capacitación, programa que mantuvo vigente la contraprestación laboral. El programa Familias se convirtió, así, en la modalidad de intervención social dirigida a la población en condiciones de extrema pobreza más importante, no sólo por el número de perceptores que cubría sino por el volumen de recursos que demandaba al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En consonancia con los programas de transferencias monetarias vigentes desde mediados de la década de los '90 en México y Brasil y el discurso de las agencias de desarrollo, el cumplimiento de los requisitos de escolarización y control sanitario solicitados como contraprestación del Plan Familias se presentó como la estrategia política de largo plazo “eficaz” para “quebrar la reproducción de la pobreza”, mediante el “empoderamiento de las mujeres” y la consolidación del “capital humano” de las nuevas generaciones.

La orientación de la política de asistencia al binomio madre-hijo, la instalación de la lógica de la responsabilidad compartida

*Mientras que para algunos autores la falta de universalidad denotaría la persistencia del carácter neoliberal de la política social actual, otros constatan el tránsito de un modelo de protección social basado en la asistencia hacia otro fundado en principios de seguridad y derechos de ciudadanía.*



en materia de cuidado de los niños y, finalmente, la exigencia en el compromiso de las mujeres que recibían la ayuda estatal contribuyeron a mejorar la valoración social de la asistencia social. Esta tendencia se reforzó con la entrega bancarizada de las transferencias, modalidad que se presentó como la mejor forma de transparentar y limitar las prácticas de intermediación consideradas clientelares, las cuales históricamente fueron asociadas a las políticas asistenciales. Bajo esta nueva modalidad de intervención y distribución de los programas sociales, fueron perdiendo centralidad política las instancias gubernamentales locales en la definición de la implementación de los programas, limitando la descentralización promovida por el neoliberalismo, así como también las organizaciones sociales, en especial aquellas que habían encabezado el cuestionamiento al orden neoliberal.

A fines de la década, con la creación por decreto de la Asignación Universal por Hijo, las políticas de asistencia social experimentaron una nueva transformación. Una vez más, la condición para que los niños y adolescentes menores de 18 años, miembros de las familias de los sectores desocupados y trabajadores de la economía informal, perciban el beneficio quedó sujeto a la acreditación de la escolarización y la realización periódica de controles de salud.

Sin embargo, la Asignación Universal innovó en ciertos criterios diferenciándose de los que regían al Plan Familias. Por un lado, reconoce como población beneficiaria, incluyéndola explícitamente, a los trabajadores informales con ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil; el acceso al beneficio es permanente para todos aquellos que reúnan los requisitos y, finalmente, por un cambio institucional destacable: el traspaso de la gestión de las asignaciones a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), desplazando al Ministerio de Desarrollo Social como órgano central de la política social asistencial.

Estos elementos novedosos contribuyeron a atizar el debate en torno de los alcances de las transformaciones en curso, en especial, del “nuevo” rol del Estado en materia de protección social y la eventual emergencia de un nuevo modelo de bienestar. En este sentido, mientras que para algunos autores la falta de universalidad denotaría la persistencia del carácter neoliberal de la política social actual, otros constatan el tránsito de un modelo de protección social basado en la asistencia hacia otro fundado en principios de seguridad y derechos de ciudadanía, evidenciando un proceso de contrarreforma tendiente a sustituir la

transitoriedad de las políticas sociales implementadas durante el neoliberalismo.

Adentrándonos en estos debates, el hecho de que esta nueva intervención se haya incorporado en el marco de las Asignaciones Familiares –marco regulatorio de un derecho garantido de los trabajadores formales– nos plantea como interrogante en qué grado esta política impulsa el desplazamiento, reversión y transformación de las políticas focalizadas y transitorias propias del neoliberalismo.

Si atendemos a algunas de las características de la modalidad de intervención que inaugura la Asignación Universal, podemos observar cierto distanciamiento con respecto a la política social asistencial neoliberal. Por un lado, a diferencia de los parámetros extremadamente selectivos, la definición de la población destinataria se desvincula, parcialmente, del carácter discrecional propio de la focalización basada en los “tests de pobreza” al reconocer el derecho que posee un trabajador informal a percibir una asignación familiar. La incorporación de trabajadores informales como sujetos con derecho a percibir el beneficio garantizó la expansión de la cobertura a los sectores populares. Sumado a esto, el acceso a la Asignación garantizado a toda la población que reúna los requisitos, sin limitación temporal ni numérica para la inscripción, ni restricción alguna en lo atinente a su duración, permite el acceso continuo de la población en situación de vulnerabilidad, lo que refuerza el carácter masivo de las actuales formas de asistencia, por oposición a la focalización extrema característica de los '90. Por otro lado, la restricción de acceso recayó sólo en aquellos jefes de familia que perciben ingresos superiores al Salario Mínimo Vital y Móvil. De esta forma, sin ser universal, el programa alcanzó a incorporar, en el 2010, a más de 3 millones y medio de niños, es decir, casi el doble de los que eran abarcados por el Plan Familias. Finalmente, el incremento en el monto de las transferencias permite estimar el impacto favorable que este ingreso puede generar en la reducción de la pobreza, en especial, en aquellos sectores en condiciones de indigencia.

Sin embargo, y a pesar de los rasgos positivos enumerados, en especial el abandono de la focalización selectiva, cabe preguntarse por la persistencia de otras formas de focalización, tanto las resultantes de la exclusión de cierta población (como los trabajadores precarios con ingresos superiores al salario mínimo o los trabajadores monotributistas de las categorías más bajas)

*Aunque la implementación de la Asignación Universal plantea una disputa posible en torno a la redistribución progresiva del ingreso, esto no ha implicado una modificación sustantiva en la redistribución de la renta social ya que, hasta ahora, no hay indicios de avanzar (pese a las distintas propuestas legislativas) en una reforma tributaria progresiva capaz de retener mayores porciones de renta de los sectores productivos más concentrados o mayores aportes patronales.*

como aquella derivada del poder adquisitivo del subsidio que, aunque fue recientemente actualizado, la discrecionalidad en la disposición de los aumentos impide prever la pérdidas por efecto de la inflación, al tiempo que continúa siendo un monto que sólo garantiza mínimos biológicos de reproducción. Por otra parte nos preguntamos hasta qué punto la Asignación, más allá de su nominación como universal, se implementa bajo criterios de derechos de la ciudadanía. El hecho de que la percepción de este beneficio aún se encuentre atada a la contraprestación educativo-sanitarias, condicionalidad que no se les exige por igual a los trabajadores formales, tiende a mantener la estigmatización que las políticas asistenciales neoliberales construyeron sobre la pobreza. Asimismo, el hecho de que sean mayoritariamente las mujeres pobres las que perciben la prestación y se les exija como “deber”, casi exclusivo, el cuidado educativo-sanitario de sus hijos, tiende a reforzar el re-encierro doméstico poniendo una vez más en cuestión el alcance de esta política como un nuevo tipo de protección social, centrada en el reconocimiento de un derecho ciudadano.

Por otro lado, en cuanto al financiamiento de la Asignación Universal se presentan dos rasgos que indican un proceso de institucionalización y continuidad como política pública. En primer lugar, el presupuesto anual que insume el programa –a diferencia de los programas de la década anterior– no se financia con los créditos de los organismos financieros internacionales. Por el contrario, los fondos provienen del sistema de previsión social –el cual fue reestatizado hacia fines del año 2008– constituyéndose, nuevamente, en un sistema público y único de reparto. En segundo término, en el contexto latinoamericano la Asignación insume el mayor porcentaje de Producto Bruto Interno. Sin embargo, nos preguntamos si puede hablarse de un proceso de reversión de la protección social cuando los fondos destinados al pago de la Asignación Universal provienen de los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto y de transferencias del Tesoro basadas en impuestos, principalmente el IVA, que se imponen al consumo popular. En este sentido, aunque la implementación de la Asignación Universal plantea una disputa posible en torno a la redistribución progresiva del ingreso, esto no ha implicado una modificación sustantiva en la redistribución de la renta social ya que, hasta ahora, no hay indicios de avanzar (pese a las distintas propuestas legislativas) en una reforma tributaria progresiva capaz de retener mayores



*Vale la pena interrogarse hasta qué punto, en el caso específico de la asistencia social, puede hablarse de un efectivo proceso de contrarreforma o si, por el contrario, nos encontramos frente a nuevas modalidades de intervención social tendientes a “asegurar” la asistencia hacia aquellos sectores considerados “inempleables”.*

porciones de renta de los sectores productivos más concentrados o mayores aportes patronales.

Entonces, vale la pena interrogarse hasta qué punto, en el caso específico de la asistencia social, puede hablarse de un efectivo proceso de contrarreforma o si, por el contrario, nos encontramos frente a nuevas modalidades de intervención social tendientes a “asegurar” la asistencia hacia aquellos sectores considerados “inempleables”, es decir, sujetos evaluados como imposibilitados de insertarse en el mercado de trabajo formal por cuestiones familiares, sociales o individuales.

La implementación, casi en simultaneidad a la Asignación Universal, del Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja) nos permite iluminar parte de este debate. La transferencia monetaria dada a los desocupados que deben cooperativizarse para realizar obras de infraestructura de baja complejidad para percibir el beneficio del Programa Argentina Trabaja, manifiesta una tensión entre la formalización del trabajo en términos cooperativos y las prácticas ligadas a los tradicionales programas de empleo subsidiado. Las persistentes tensiones que registra este programa nos interpelan, una vez más, acerca de la continuidad de los criterios de focalización, así como también acerca de la reedición, bajo nuevos formatos, de la contraprestación laboral.

Partiendo de la distinción entre aquellas políticas que se inscriben en las seguridades derivadas de la relación salarial formal (como las asignaciones familiares) y las asistenciales, que intervienen frente a circunstancias sociales y/o individuales derivadas de la no inserción en el mercado de trabajo, podemos aventurar que nos encontramos ante formas de

intervención de carácter híbrido que, aun siendo objeto de disputas entre actores sociales, no se encuentran necesariamente en transición hacia una modalidad de intervención social prototípica de formas estatales previas.

Lo que sí es posible afirmar, más allá del debate sobre el posneoliberalismo, es que en los últimos años en nuestro país el Estado fue asumiendo un mayor protagonismo en la resolución de la cuestión social a partir de la toma de posición frente a las causas que generan la pobreza. Aunque si bien en términos del discurso público puede resultar un recurso más bien retórico, asumir que la pobreza no es resultado inevitable de las supuestas “incapacidades” individuales para adaptarse a los cambiantes requerimientos del mercado laboral sino la consecuencia social inherente a las sociedades capitalistas frente la falta de trabajo y su informalidad, indica un reposicionamiento en el tratamiento de la pobreza y el desempleo. Esta nueva posición habría permitido articular una asistencia de carácter masivo, aunque aún focalizado. Como se planteó entonces, esta focalización, menor aunque persistente y garantizada por la vía del monto de los subsidios y no ya por la exigencia de contraprestación, actuaría reimpulsando a la población considerada “empleable” a la concurrencia al mercado de trabajo y, a la vez, multiplicando protecciones y seguridades de los asistidos. Tal “aseguración de la asistencia” podría ser pensada, quizá, como un nuevo “compromiso” social con aquellos considerados “inempleables”.

PARA LOGRAR UNA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SOSTENIDA EN EL TIEMPO, ES INDISPENSABLE EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CAPACES DE INCREMENTAR DE FORMA SIMULTÁNEA LA INCORPORACIÓN SOCIAL Y DE MERCADO DE LOS SECTORES MÁS DESPROTEGIDOS. A CONTINUACIÓN, UN DIAGNÓSTICO PRECISO Y ALGUNAS PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN.

# DESIGUALDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA EL RETO DE LA DOBLE INCORPORACIÓN, SOCIAL Y DE MERCADO





por  
**JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI**

*Doctora en Sociología; profesora asociada Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Integra los consejos del Comparative Research Programme on Poverty y de la Serie Global sobre Pobreza (ZED/CROP) y el comité asesor internacional de Social Politics. Es profesora invitada de la Red Desigualdades (Universidad Libre de Berlín)*

**DIEGO SÁNCHEZ-ANCOCHEA**

*Doctor en Economía; Profesor titular de Economía Política de América Latina, Universidad de Oxford y St Antony's College. Miembro de los consejos editoriales del Development Policy Review, Journal of Latin American Studies y Oxford Development Studies e investigador invitado de la Red Desigualdades (Universidad Libre de Berlín).*

# E

l acceso a ingresos monetarios y a servicios sociales públicos es una de las llaves para la igualdad social y económica –la otra gran llave tiene que ver con la reducción de la concentración de la renta entre los más ricos, que es mayor en nuestra región que en ninguna otra parte del mundo–. A lo largo y ancho de América latina, una desigualdad socioeconómica de muy larga data en buena medida refleja insuficiente trabajo formal e inadecuados servicios sociales.

Durante la última década, los países sudamericanos se han beneficiado de altas tasas de crecimiento y diversos gobiernos progresistas han ensayado numerosas innovaciones de política pública que buscan hacer un mejor uso de dicho crecimiento. A continuación reflexionamos acerca de cuán positivos y cuán sostenibles han sido los cambios, así como sobre cuáles son algunos de los retos para profundizarlos.

## **Doble incorporación, social y de mercado**

En economías de mercado, cualquier esfuerzo por superar la desigualdad de manera sostenible requiere mejorar la participación de las personas en el mercado laboral. Ello supone que exista un número suficiente de trabajos formales, tanto públicos como privados, con protección social y una adecuada remuneración. A esta forma ideal de participación en el mercado laboral la llamamos incorporación de mercado.

La incorporación de mercado es “sin embargo” condición insuficiente para reducir la desigualdad. Primero, la expansión rápida de trabajo formal puede ocurrir junto a un crecimiento aún más rápido de las ganancias de las empresas y de los salarios de quienes tienen mayores cualificaciones, con lo cual la desigualdad aumenta.

Segundo, la dependencia exclusiva del salario para hacer frente a todos los problemas expone a las personas a riesgos impredecibles (como los accidentes y las enfermedades) y a riesgos difíciles de afrontar de manera individual (como el envejecimiento y la discapacidad). Ello conduce a quiebres de ingreso y al deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la población, tanto pobres como no.



*A lo largo y ancho de América latina, una desigualdad socioeconómica de muy larga data en buena medida refleja insuficiente trabajo formal e inadecuados servicios sociales.*

Tercero, y directamente relacionado a lo anterior, la mayoría de la población está imposibilitada de pagar privadamente una educación y una salud de calidad. Si nuestras sociedades no son capaces de garantizar esta clase de servicios para todas las personas, el bienestar social será insuficiente y la desigualdad no sólo de ingresos sino también de oportunidades tenderá a perpetuarse a lo largo del tiempo.

En suma, para alcanzar mayor igualdad social, además de una adecuada incorporación de mercado se requiere de una adecuada incorporación social, es decir que el bienestar de las personas sea en alguna medida independiente del nexo monetario. La incorporación social descansa en la existencia de transferencias monetarias (como las pensiones o los seguros de desempleo), así como de servicios públicos (como los de salud y educación).

Las mujeres, particularmente las de menores ingresos, son quienes se ven particularmente afectadas por la ausencia de adecuados servicios sociales. El trabajo no remunerado femenino compensa la falta de estos servicios, inhibiendo la participación de las mujeres en el mercado laboral formal o forzando interrupciones recurrentes, lo cual a su vez acentúa las desigualdades socioeconómicas y de género. Esta falta de servicios incrementa también las brechas de género entre trabajadoras altamente calificadas pero subutilizadas y sus homólogos masculinos.

### **Incorporación y políticas públicas**

La política económica en su conjunto, desde la política monetaria hasta la política fiscal, incide, tanto positiva como negativamente, en la incorporación de mercado. Por ejemplo, si las decisiones monetarias priorizan el control de la inflación, las tasas de interés pueden ser muy altas y la inversión y el crecimiento del empleo muy bajos. Si los recursos fiscales acompañan el ciclo económico, habrá largos periodos de tiempo en los cuales la inversión y las decisiones de generación de empleo serán insuficientes para la incorporación de mercado. Sin embargo, asegurar la incorporación de mercado a largo plazo finalmente depende de que los países sean capaces de contar con nuevos sectores capaces de ofrecer muchos y buenos trabajos, así como de mejorar los ya existentes, particularmente en materia de servicios y de servicios sociales.

Las políticas relevantes para la incorporación social pueden incluir un conjunto amplio de medidas redistributivas, desde la creación de infraestructura en agua potable o en servicios de salud, hasta políticas sectoriales que crean puestos de trabajo socialmente protegidos. Son particularmente relevantes las políticas sociales, ya sean universales, contributivas o focalizadas.

Las políticas sociales universales tenderán a ser especialmente efectivas por al menos tres razones. Primero, porque personas de todos los niveles de ingresos y características personales comparten un trato similar basado en su condición de ciudadanos/as. Segundo, porque es más probable que la clase media apoye servicios de los cuales se benefician y que, al beneficiarse, ponga su voz al servicio de sectores de la población con menores recursos de poder. Tercero, esta confluencia de intereses entre sectores socioeconómicos contribuye a ampliar tanto el acceso como la calidad de la política pública, creando así círculos virtuosos de incorporación social.

*En economías de mercado, cualquier esfuerzo por superar la desigualdad de manera sostenible requiere mejorar la participación de las personas en el mercado laboral. Ello supone que exista un número suficiente de trabajos formales, tanto públicos como privados, con protección social y una adecuada remuneración.*

### **La esquiwa doble incorporación**

En el pasado, el que ningún país de América Latina excepto Costa Rica fuera exitoso en lograr simultáneamente la incorporación de mercado y la incorporación social, contribuyó a hacer de la región la más desigual del planeta. Antes de 1980, la cantidad de trabajo formal era incapaz de absorber la creciente oferta de fuerza de trabajo urbana. Los regímenes contributivos crearon esquemas fragmentados según ocupaciones y restringidos al empleo formal. En el mejor de los casos, la seguridad social conllevó lo que Filgueira define como “universalismo estratificado”.

El Consenso de Washington anunció la expansión de las oportunidades laborales mediante la liberalización del comercio, la promoción de la inversión extranjera directa y la desregulación de la economía. Estas reformas, indicaron sus promotores, incrementarían la inversión y, con ella, la creación de buenos empleos. A la vez, la privatización, la descentralización y la focalización de los programas sociales reducirían las desigualdades de acceso a la protección social. Los resultados fueron decepcionantes, tanto para la incorporación de mercado (porque se redujo la creación de buenos empleos y aumentó la informalidad) como para la incorporación social (porque aumentó la desprotección social incluso en los servicios básicos).

¿Qué ha pasado más recientemente?

### **La doble incorporación en América del Sur**

¿Cuánto han avanzado durante la última década los países en materia de *doble* incorporación? ¿Han aumentado los salarios mínimos? ¿Se han promovido los derechos laborales y la negociación colectiva? ¿Se promueven políticas sectoriales que transformen la cantidad, calidad y composición del empleo? Y en términos de incorporación social, ¿ha aumentado la inversión por habitante? Las reformas, ¿amplían el acceso a los servicios sociales? ¿Se cuenta con medidas de discriminación positiva para la inclusión de la población en condiciones de pobreza, como es el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas?

Nuestro análisis del período 2000-2010 en cinco países sudamericanos –Bolivia, Chile, Brasil, Perú y Uruguay, cuatro países que durante ese período experimentaron un giro hacia la izquierda y uno, Perú, que no– muestra claramente mejoras en la incorporación social y de mercado. En los cinco países el empleo formal aumentó y la cobertura de los programas sociales se expandió. Más aún, estos países fueron capaces de proteger el trabajo formal y la inversión social de una de las crisis más graves del último siglo, ocurrida entre el 2008 y el 2012. De estos cinco países, Brasil y Uruguay mostraron los mayores cambios en términos de incorporación social y de mercado, simultáneamente. Los restantes tres países, en cambio, avanzaron más en materia de incorporación social que de mercado.





*Para alcanzar mayor igualdad social, además de una adecuada incorporación de mercado se requiere de una adecuada incorporación social, es decir que el bienestar de las personas sea en alguna medida independiente del nexo monetario.*

Dentro de los esfuerzos de incorporación social en la última década en todos los países destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas, que han beneficiado a grupos que previamente habían carecido de acceso a servicios básicos. En algunos casos, estos programas han sido un complemento importante a los avances en las políticas universales. Aunque constituyen por ello un paso en la dirección correcta, las transferencias monetarias condicionadas tienen limitaciones y requieren de urgentes revisiones, por ejemplo, que permitan asociarles a mejoras en la disponibilidad y en la calidad de los servicios.

Por otro lado, la insuficiente transformación en la economía –junto a una limitada expansión de impuestos a la renta empresarial y, sobre todo, personal– dificulta la creación de trabajo formal y lo dificultará aún más cuando bajen los precios de las materias primas y el crecimiento económico sea menor. Piénsese, sobre todo, en los casos de Bolivia y Perú donde, pese a la retórica productivista, el modelo de crecimiento se ha apoyado primeramente en la expansión de la frontera minera y de recursos naturales, avanzándose muy poco en la promoción de las pequeñas y medianas empresas en el sector manufacturero y manteniéndose, además, una enorme cantidad de empleos de baja productividad. En Perú, pese a las mejoras recientes, como lo muestra Gray Molina, el empleo informal representaba un 63% de la población activa total en 2009, sólo un punto y medio menos que en 1995.

### **Los servicios de cuidados: “a caballo” entre la incorporación social y de mercado**

Lograr diseñar políticas públicas que sean capaces de incrementar de forma simultánea la doble incorporación constituye uno de los principales retos para sostener una reducción de la desigualdad en el futuro. Una de las políticas que puede lograr dicha vinculación de forma más exitosa es la creación de servicios de cuidado en general, y orientado a la primera infancia en particular. Primero, porque se trata de servicios que facilitan a las mujeres un mayor y mejor acceso al mercado laboral. Segundo, porque permiten brindar una más temprana y mejor educación a niños y niñas.

### **Cuidados y acceso al mercado laboral**

Antes y ahora, los cuidados de niños y niñas pequeños/as han sido en la región considerados como un asunto exclusivamente familiar y femenino. Lejos de distribuirse aleatoriamente entre hombres y mujeres, los cuidados recaían y recaen en las mujeres, tengan o no también trabajo remunerado.

En el mundo en general y en América latina en particular, las mujeres se han incorporado crecientemente al mercado laboral: de 2 a 5 de cada 10 en tres décadas. Simultáneamente se han reducido las tasas de fecundidad; ha aumentado la esperanza de vida, y las familias se han vuelto más y más diversas. Por ejemplo, la proporción de familias nucleares en las que hombres y mujeres generan ingresos son hoy más que aquellas con sólo el hombre proveedor de ingresos.

Mientras tanto, la organización de los cuidados continúa siendo una responsabilidad casi exclusivamente familiar y femenina, lo cual ha dado lugar a lo que Esping-Andersen denomina la “revolución incompleta”. Ello afecta particularmente a las mujeres de menores ingresos quienes, a diferencia de las mujeres de sectores medios y altos, carecen de capacidad de pago para contratar servicios privados, en particular trabajo doméstico. La población con menores recursos económicos recurre a estrategias familiares, a menores horas de descanso y a jornadas laborales más largas. A partir de encuestas de uso del tiempo, CEPAL muestra que las mujeres pobres destinan a los cuidados más



*Las políticas relevantes para la incorporación social pueden incluir un conjunto amplio de medidas redistributivas, desde la creación de infraestructura en agua potable o en servicios de salud, hasta políticas sectoriales que crean puestos de trabajo socialmente protegidos.*

del doble de horas que las mujeres de mayores ingresos en el mismo momento del ciclo vital. Por cierto, entre los hombres el tiempo destinado a los cuidados es el mismo, sean ricos o pobres, haya o no niños y niñas en el hogar.

También son las mujeres pobres las primeras en abandonar su trabajo ante imprevistos como las enfermedades de sus hijos e hijas. Mientras la inserción laboral de las mujeres latinoamericanas ubicadas entre el 20% más pobre de la población es de 38%, esta es de 61% entre las mujeres ubicadas entre el 20% más rico (una brecha de más de 20 puntos porcentuales). Además, la feminización de los cuidados promueve una inserción laboral precaria o insuficiente que tienden a reproducir en las hijas las condiciones de pobreza de las madres.

### Cuidados y freno a la reproducción de la desigualdad

La evidencia internacional muestra que la estimulación temprana afecta el desarrollo psicomotor y cognitivo posterior, el cual a su vez incidirá en la incorporación de mercado de los niños y las niñas en su edad adulta. En la región dicha estimulación está altamente estratificada: los servicios de cuidado infantil tienen escasa cobertura y calidad heterogénea. La calidad tiende a ser urbana y de alto costo.

Desde el punto de vista de la doble incorporación, los avances que se vienen dando en la región, aunque tímidos, van en la dirección correcta. El camino contempla tres principales medidas. Primero, lograr que la educación preescolar sea universal y que descienda de 5 años a 4 y a 3. Segundo, re-

visar la organización de los servicios educativos, en particular en términos de la duración de la jornada escolar. Tercero, la creación de servicios de cuidado para la niñez por debajo de la edad de ingreso a la educación preescolar, para la cual prácticamente no existen servicios públicos. En los pocos países adonde sí cuentan con servicios, la cobertura es escasa y la calidad desconocida. México y Chile, por ejemplo, han dado pasos importantes en la expansión de servicios de cuidado. Sin embargo, Chile ha avanzado por la vía de integrar los servicios de educación y los de cuidado bajo un único sistema, en tanto México lo ha hecho expandiendo servicios comunitarios en forma paralela a servicios vinculados a la seguridad social y a la educación preescolar. En un caso se estaría dando pasos hacia una igualación de los puntos de partida de niños y niñas, mientras que en el otro se estaría reproduciendo la desigualdad social inicial. No todos los caminos llevan, por lo tanto, a mayores grados de igualdad social.

¿En qué medida están estos servicios también contribuyendo a generar trabajo remunerado de calidad? ¿Cuál es el salario promedio de los puestos de trabajo generado? ¿Admiten la negociación colectiva? ¿Se está ofreciendo a todas las niñas y los niños una educación preescolar de calidad o simplemente un sistema de “guardería”? Estas son las preguntas que, bajo un enfoque de doble incorporación, social y de mercado, deberíamos poder responder.



**vocesenelfenix.com**