

## Capítulo VIII. Políticas sociales ¿Fin del “modelo”?\*

### 1. Introducción

Analizar las políticas sociales en el período 2000-2001, en el marco de una crisis institucional como la acontecida en Argentina, resulta una tarea compleja, especialmente, tras el abandono del plan de convertibilidad como política económica dominante en la última década, y en un contexto de severas políticas de ajuste estructural. Dicha complejidad obedece, entre otras razones, a la magnitud del proceso de reforma implementado durante la década del 90, a su rapidez y a la falta de discusión y evaluación de sus resultados.

En este sentido, prevalece el criterio de atribuir los profundos cambios económicos que se observan en América Latina en general, y en Argentina en particular, a una inevitable fuerza identificada con la globalización. Sin embargo, aún cuando este proceso de globalización deba considerarse como un dato para las economías nacionales, los rendimientos locales, incluyendo sus impactos sociales, varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con el contexto económico<sup>1</sup>.

En efecto, las instituciones económicas constituyen uno de los elementos más importantes para comprender estos procesos y, precisamente, una característica central de la Argentina es la profunda transformación de sus instituciones económicas durante la década del 90<sup>2</sup>.

\* Por Laura C. Pautassi, abogada (UNC), doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UBA).

<sup>1</sup> Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila eds.

<sup>2</sup> El proceso de reforma tiene su antecedente directo en las políticas económicas instauradas por la última dictadura militar, y posteriormente con las medidas de ajuste estructural. De esta forma, y en el marco de un proceso hiperinflacionario

Así, la conjugación de cambios económicos, reducción de la inflación, tasas de crecimiento más altas y el proceso de privatizaciones y apertura más acelerado que se conozca, junto con reformas tributarias y medidas de flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales, vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que prometían reducir los niveles de pobreza. De allí que en Argentina se implementaron un conjunto de medidas de ajuste estructural, propuestas principalmente por los organismos internacionales de asistencia crediticia, que podrían presentarse como una alternativa eficaz para solucionar los problemas de larga data, especialmente la denominada “ineficiencia” del Estado.

En contra de los diagnósticos y vaticinios, la moderada recuperación económica no produjo la esperada generación del empleo productivo. Más aún, la tasa de desempleo abierta se mantuvo en valores constantes del 15% con picos inéditos (18% tras el “Efecto Tequila” en 1995, y cercano al 20% a finales del 2001), al tiempo que se deterioraron las condiciones de empleo en las actividades formales, creció el empleo precario y la pobreza alcanza hoy dimensiones escandalosas. Todos estos efectos impactan de manera diferenciada para hombres y mujeres.

No deberían extrañar las aparentes contradicciones que presenciamos en la Argentina actual. Esto es, cómo Argentina pasó de ser uno de los países “pioneros” en América Latina –en términos de desarrollo económico y del sistema de seguridad social–, a convertirse, en menos de diez años, en un modelo de difícil precisión. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un Estado de Bienestar “híbrido” con neta influencia de regímenes corporativos, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Claramente constituye un caso de “retrac-

---

sin precedentes (1989-1990), se inicia un largo proceso de reformas, con algunas medidas durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), pero el verdadero “síndrome reformista” se produjo durante el primer y segundo gobierno justicialista de Carlos Menem (1989-1999). Durante el gobierno de la Alianza 1999-2001 (presidencia de Fernando de la Rúa) se continuó con una serie de reformas denominadas de “segunda generación”, las que lejos de garantizar un cambio en el rumbo de la política económica y social, acentuaron las tendencias anteriores. El hecho más paradigmático es la designación de Domingo Cavallo en la cartera de Economía y la posterior destitución del presidente de la Rúa en diciembre pasado.

ción" y "desmantelamiento" de la red de seguridad social, con consecuencias directas sobre la calidad de vida de los ciudadanos/as<sup>3</sup>.

En este contexto, hay que admitir que los problemas que se vislumbran en el mercado laboral obligan a discutir el sistema económico en su totalidad y no sólo el sistema de políticas sociales. Lo que verdaderamente está en discusión es la factibilidad de consolidar sociedades integradas sobre un "modelo" que es excluyente y limitante en su propia concepción.

Se trata, precisamente, de cuestionar a fondo el sistema de política social vigente en estos últimos años, como la única vía para comenzar a encontrar soluciones y una nueva forma de considerar la política social. Asimismo, es crucial comprender en su amplitud el proceso de reformas para entender la situación actual, entre otras razones, porque los resultados de dicha transformación son dependientes de la dinámica del modelo previo.

Frente a esta situación, resulta difícil plantear políticas alternativas en estos días en los que, por lo menos en lo que se refiere al "modelo" de política económica y social, todo parece definitivo, inmutable y justificado en un "estado de necesidad" y de "crisis" que acota todo margen para proponer nuevas acciones o disponer de recursos para las políticas sociales.

No se trata de un debate de conceptos o términos. Por el contrario, es cada vez mayor el consenso en contra del "neoliberalismo", pero en los hechos las estrategias de la liberalización continúan su cauce sin sentirse afectadas por las críticas al "neoliberalismo". Así, la falta de claridad sobre la realidad y sobre los efectos del ajuste y la estabilización económica, al igual que los escasos análisis críticos de estos procesos, ha beneficiado enormemente a los mentores de estas políticas. En consecuencia, las evidencias en contra de la focalización de las políticas sociales, las críticas a la vigencia de un modelo económico excluyente, a las patologías que se han agravado en el mercado de trabajo y a la exclusión social, en la práctica no afectan los planteamientos de política implementados por organismos internacionales y gobiernos nacionales. Por ello, se sigue hablando del "éxito" de las reformas estructurales y se sigue mencionando que los altos índices de pobreza y de desempleo son "efectos no deseados" del modelo.

<sup>3</sup> Lo Vuolo et al. (1999). op. cit.

## 2. El “modelo” del ajuste estructural

De acuerdo a lo señalado, la Ley de Convertibilidad resulta clave para comprender el proceso que se aborda en el presente capítulo. Sancionada en 1991, fue la primera medida de reforma económica que estableció la convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar estadounidense, ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno. El impacto estabilizador de este mecanismo, sumado a un contexto financiero internacional favorable y al apoyo de las instituciones multilaterales de crédito, facilitó una serie de reformas económicas<sup>4</sup>.

De este modo, en muy pocos años se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte); se abrió la economía doméstica al libre movimiento de capitales financieros; se redujeron de forma abrupta los aranceles a la importación y se removieron la mayoría de las barreras no tarifarias, al tiempo que se avanzó en la conformación de un acuerdo comercial de preferencias con países vecinos (Mercosur); se negoció la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del Plan Brady, a la vez que se generó un nuevo y mayor endeudamiento; se modificó la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y la quiebra de empresas; se generaron importantes cambios en la administración pública; se modificó el régimen fiscal reduciendo las tradicionales fuentes de financiamiento de las políticas sociales. Estas medidas no sólo buscaron reducir el gasto público, y con ello pagar parte de la deuda interna y externa, sino también abrir al sector privado nuevos campos de actividad mediante la adquisición de activos de empresas, notoriamente subvaluados, y transferir en gran medida a los consumidores el peso de la financiación de inversiones que estaban a cargo, hasta ese momento, del sector público.

En este contexto, el Estado cambió el eje de su política, dejando de lado su rol en la promoción del desarrollo, para orientarse directamente a

<sup>4</sup> Para un análisis de todo el proceso, véase Lo Vuolo et al. (1999), op. cit.

crear condiciones que estimularan la inversión, considerando que el crecimiento orientado por el mercado aseguraría, en el largo plazo, de manera más eficiente, las metas que persigue el Estado. Esta situación se hizo aún más evidente luego del despegue estabilizador inicial, ya que para sostener la competitividad de una economía con tipo de cambio fijo y apertura comercial extrema, se requería una drástica reducción de los costos laborales y un fuerte aumento del endeudamiento. En otros términos, no sólo se buscó expulsar "bolsones ineficientes" de mano de obra a la zona del desempleo "tecnológico", sino que a esto se sumó la "necesidad" de ajustar el costo de los que quedaron "adentro" del sistema.

De esta forma, la economía se volvió dependiente del sector externo y de la posibilidad de mantener tasas de crecimiento elevadas. Así, el ciclo expansivo del Plan de Convertibilidad fue perdiendo intensidad progresivamente, hasta que la crisis de los mercados financieros internacionales iniciada en México en 1995, cambió el escenario por uno de recesión. Posteriormente, se recuperó el crecimiento, pero a tasas menores que en el comienzo de la década. Esta onda expansiva fue de menor longitud y la economía volvió a frenarse a partir de mediados de 1998 para llegar a niveles impensables a fines del 2001.

En síntesis, la apertura de la economía y la movilidad de los capitales externos provocó que variables tradicionalmente externas, como la tasa de interés internacional y los flujos de capitales, se convirtieran en elementos intrínsecos de la economía doméstica.

El modelo de política económica adoptado en Argentina redujo las posibilidades de procesar esta complejidad con las instituciones económicas domésticas. El empleo, los salarios, la tasa de crecimiento, se convirtieron en variables de ajuste del modelo, ya que se mantuvo el control sobre los precios derivado de la convertibilidad de la moneda y la paridad del tipo de cambio.

En este contexto, que duró nada menos que diez años, las políticas sociales pasaron a cumplir un papel subordinado de administración y control social. A su vez, las instituciones económicas y las de seguridad social no asumieron el creciente malestar e inseguridad que genera en la población la pérdida de ingresos, el descontrol de las finanzas públicas, la incertidumbre por el empleo y los ahorros, las severas restricciones a los beneficios sociales y la reducción sistemática del gasto público.

La "estrategia" utilizada por el gobierno de Fernando de la Rúa consistió en agravar aún más estas complejidades, especialmente, a partir de la sanción de la llamada, ambiguamente, Ley de "Déficit Cero" (ley 25.453/00). Esta ley plantea como principio general que, en caso de insuficiencia de los recursos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del sector público nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios (art. 10).

Ahora bien, ¿cómo se propone lograr el supuesto equilibrio? Muy fácil: recortando los sueldos de los empleados públicos y haberes de jubilados y pensionados. Lo destacable es que el monto de tal reducción es incierto, dejando al arbitrio del Poder Ejecutivo su determinación, sin establecer topes mínimos y sin ninguna cláusula selectiva en función de estado de necesidad. Más grave aún, se utiliza tal "estado de necesidad" como argumento para restringir derechos adquiridos.

En materia previsional, la Ley de "Déficit Cero" viene a legitimar lo dispuesto en la Ley de Solidaridad Previsional, ya que sujeta todo tipo de asignaciones, incluidas las que surgen de la seguridad social, a la recaudación impositiva, sin ningún tipo de tope para esa reducción<sup>5</sup>. Es claro que el contenido mínimo de los derechos en cuestión se encuentra afectado debido a que no surgen indicaciones acerca del porcentaje de la reducción, a la vez que los trabajadores y jubilados no pueden conocer el monto exacto de su haber. Más precisamente, "...el Estado se permite mediante esta ley celebrar contratos laborales en los que la prestación a cargo del empleado es determinada y se ejecuta, y el sueldo a su cargo es indeterminado e incluso puede llegar a ser inexistente<sup>6</sup>.

Lo anterior significa que esta ley delega en el Poder Ejecutivo la po-

<sup>5</sup> Cabe señalar que los efectos de esta norma alcanzan también a los planes sociales dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente en materia alimentaria, que han sido motivo de interposición de acciones judiciales por parte del CELS.

<sup>6</sup> CELS (2001), *Dictamen sobre la Ley de "deficit cero"*, Buenos Aires (mimeo). Agrega el documento: "El sistema establecido por la ley 25.453 apunta en forma directa a la desnaturalización del contrato de empleo, por la incertidumbre en el monto a percibir en concepto de remuneración, lo que impide cualquier tipo de estimación económica acerca de la conveniencia de la relación y por supuesto afecta la capacidad del empleado de planificar presupuestariamente su vida personal o familiar".

testad de determinar, en definitiva, el monto de las remuneraciones a abonar. Posteriormente, en julio del 2001, se publicó en el Boletín Oficial la decisión administrativa 107 por medio de la que se dispuso una reducción del 13% para los salarios devengados desde el 1° de julio, por lo que sólo entonces los afectados por el recorte supieron con certeza a cuanto ascendería su remuneración por servicios ya prestados. Un mes más tarde, se sancionó el decreto 1.060/01 que, sin hacer referencia a la decisión administrativa 107, reiteró el porcentaje de recorte al que estarían sujetos los haberes devengados por los empleados públicos a partir del 1° de julio del 2001, es decir, casi dos meses atrás. Esta incertidumbre acerca del monto que el Estado abonará como contraprestación por los servicios prestados por los empleados afectados por el recorte, implica la desnaturalización del contrato de trabajo y la alteración sustancial los derechos de los trabajadores<sup>7</sup>.

Una vez más, se utiliza el andamiaje jurídico para dar legalidad a recortes presupuestarios realizados por esferas administrativas del Estado y por el propio Poder Ejecutivo, socavando los derechos de los ciudadanos/as.

### ***3. Mercado de Trabajo: un camino de ida...***

Las reformas económicas y laborales que se realizaron en Argentina en la última década modificaron la estructura y dinámica de funcionamiento del mercado de empleo, incidiendo de manera diferenciada sobre el comportamiento de varones y de mujeres.

La observación de los componentes de la Población Económicamente Activa (PEA) brinda un primer acercamiento a la descripción de los desequilibrios en el mercado de trabajo. En 1999, la PEA urbana en Argentina estaba compuesta por 13,7 millones de personas, 60% hombres y 40% mujeres. De este total, 11,9 millones de personas estaban ocupadas y 1,8 millones buscaban activamente un empleo remunerado sin encontrarlo. La composición de la PEA varió a lo largo de la década, tanto en relación con la condición de actividad de las personas (aumentó la participación relativa de los desocupados/as) como en relación al sexo (aumentó la participación relativa de las mujeres).

<sup>7</sup> CELS (2001), op. cit.

Mientras la cantidad de varones activos creció un 22% a lo largo de la década, las mujeres incrementaron su participación en el mercado de trabajo en un 41%. Este aumento significativo de la PEA urbana (30% entre 1990 y 1999) se manifestó en crecimientos desiguales de la ocupación y la desocupación. Así, el total de ocupados creció casi un 20% a lo largo de la década y los desocupados se incrementaron en un 170%. Nuevamente, la participación relativa de las mujeres en ambas manifestaciones del mercado de trabajo fue mayor. Las ocupadas crecieron un 30% (contra un 13% de crecimiento de los ocupados) y las desocupadas crecieron casi el 200% (contra un 150% en el crecimiento de los desocupados).

Sin duda, uno de los rasgos más significativos de la evolución del mercado de trabajo urbano en Argentina está expresado en los dos indicadores globales de subutilización de la fuerza de trabajo. La tasa de desempleo abierto muestra un crecimiento exponencial que se duplica en los últimos diez años. La tasa de desocupación femenina fue, a lo largo de todo el período, más alta que la masculina, y esta distancia se amplió significativamente en algunos momentos. Mientras en 1990 la tasa de desocupación femenina era 11% mayor que la de los varones, en 1993 llegó a ser un 45% superior, y esta distancia se mantuvo en valores superiores al 20% en la mayor parte del período. El año 1996 señaló el pico máximo de la desocupación, ubicándose la tasa de desempleo femenina casi en el 20% y la masculina en torno al 15%. Este indicador desciende sobre el final de la década, pero aumenta a comienzos del año 2000.

Lo señalado evidencia que las relaciones laborales han ocupado el debate central en estos últimos años y el desempleo, el subempleo y el empleo precario –tanto por su alcance como por su intensidad y duración– se presentan como una “nueva contingencia” en la sociedad argentina.

Esto queda claramente traducido en la “urgencia” con que se implementó la reforma en materia de derecho laboral, actuando el gobierno en tres direcciones: la reforma de las relaciones individuales de trabajo (modalidades de contratación laboral, flexibilización laboral, políticas activas de empleo), las relaciones colectivas (convenios colectivos de trabajo) y el cambio de lógica en la regulación del derecho económico laboral (relaciones laborales para pequeñas y medianas empresas, reforma del régimen de concursos y quiebras, entre otras medidas).

Las reformas en las relaciones individuales de trabajo se produjeron

entre 1991 y 1995, mientras que las relaciones colectivas de trabajo quedaron para una segunda etapa que se desarrolló hacia 1998. A su vez, la conflictiva reforma laboral realizada por el gobierno de la Alianza en 2000, provocó una profunda crisis de legitimidad y la posterior renuncia del vicepresidente Carlos Alvarez.

Esquemáticamente, se pueden resaltar los siguientes aspectos de la reforma realizada:

En 1991 se sancionó la Ley Nacional de Empleo (24.013/91), que entre otras cuestiones creó el Fondo Nacional de Empleo, para financiar el primer "seguro de desempleo" de la Argentina; creó distintas modalidades de contratación laboral "promovidas" mediante rebajas o eliminación de cargas sociales; definió cambios en los métodos de ajuste salarial, promoviendo cláusulas del tipo "ajuste por productividad"; y creó los programas de empleo para los llamados "grupos especiales de trabajadores/as" que se vienen ejecutando desde 1993 hasta la fecha.

El *Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo* fue la política más importante dentro de las denominadas "prestaciones específicas". Es notable cómo, a diferencia de la mayoría de los países europeos, este tipo de política estuvo históricamente ausente del sistema de prestaciones sociales de Argentina<sup>8</sup>.

La asignación por desempleo incluye prestaciones médico-asistenciales, pago de las asignaciones familiares correspondientes y el cómputo de las prestaciones previsionales. La financiación de este programa está a cargo del Fondo Nacional de Empleo. Se deja de lado a la gran cantidad de desempleados formales o del sector informal. Esto explica, en gran medida, su baja cobertura: durante 1995 el promedio mensual de prestaciones (no beneficiarios) fue equivalente al 6% de los desocupados abiertos registrados por las estadísticas y para 1999 cubrió al 7%. Además, el monto pagado fue disminuyendo: en 1993 el promedio se acercaba a los \$370 y en abril de 2000 alcanzaba sólo los \$ 257. En abril de 2001, recibían segu-

<sup>8</sup> Para recibir la prestación es necesario encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado, estar inscripto en el Sistema Unico de Registro Laboral, haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

ro por desempleo 131.430 personas, de las que únicamente el 29% eran mujeres y el 72% varones. Es evidente que no existe una correspondencia entre la cantidad de prestaciones, sus montos y el crecimiento del desempleo. Esto da cuenta de la baja o nula incidencia de este tipo de políticas sobre la magnitud del desempleo urbano en Argentina.

Siguiendo en esta línea, la reforma introdujo una serie de nuevas figuras que no forman parte de la relación de trabajo y, sin embargo, se las considera prácticamente a un mismo nivel. Es el caso de las “modalidades promovidas de contratación”, que crean una relación jurídica no laboral, modificando el concepto de relación laboral ininterrumpida, y eximen a los empleadores de hasta el 50% de su contribución al sistema de Seguridad Social. A su vez, todas estas modificaciones se traducen en regulaciones legales poco claras, ambiguas y especialmente discriminatorias<sup>9</sup>.

En febrero del 2000 se dictó el decreto 147, que implementó un subsidio y deducción de aportes patronales a la seguridad social para fomentar la contratación de mujeres mayores de 45 años, mujeres jefas de hogar de cualquier edad y jóvenes de ambos sexos de hasta 24 años. La resolución otorga un subsidio al empleador durante un plazo máximo de 12 meses consecutivos si contrata a estos “grupos especiales de trabajadores”. El monto del subsidio se obtendrá de aplicar el 60% del salario de convenio que corresponda de conformidad a la categoría de revista del trabajador y no podrá superar los \$ 200. Este subsidio consiste en un incentivo al empleador para que la relación laboral continúe mediante un contrato por tiempo indeterminado. De este modo, un porcentaje del monto total de la remuneración del trabajador/a es aportado por el Estado, además de una reducción del 50% de las contribuciones a cargo de los empleadores y con destino a la seguridad social. Nuevamente se implementa una medida de neto corte discriminatorio bajo el supuesto de política activa de promoción

<sup>9</sup> Es el caso de los “aprendices” o los “pasantes” en programas de formación o la grave situación que plantea el art. 3 de la ley 24.465/95 que, a los efectos de la celebración de este tipo de contrato especial, identificaba a las mujeres con los discapacitados. También podemos mencionar el caso de los excombatientes de Malvinas y los mayores de 40 años. Este artículo fue derogado por el artículo 21 de la ley 25.013/98, pero no debido a su neto corte discriminatorio, sino en función de la supresión del tipo de modalidad promovida, subsistiendo sólo dos tipos de contrato, el de aprendizaje y el de pasantía.

del empleo femenino, como si no existiese ninguna opción para generar puestos de trabajos genuinos para mujeres.

En 1995, se había dictado el decreto 292 de *Reducción de Contribuciones Patronales*, estableciéndose una merma significativa en el aporte a cargo de los empleadores y, por consiguiente, en los fondos a ingresar al sistema de las obras sociales. El argumento utilizado para imponerlo fue, una vez más, el de lograr un mayor incentivo a la creación de puestos de trabajo. De acuerdo a un informe del propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el período comprendido entre 1995 y 1999, se experimentó una reducción severa de las contribuciones, que implicó un costo para el sistema de seguridad social de más de 19.000 millones de dólares<sup>10</sup>. Una de las evaluaciones realizadas, señala que "...el empleo formal en la industria declinó en un 5,6% en ese período. En el caso de las provincias más beneficiadas con una menor imposición al trabajo, el empleo se redujo en un 1,2%". El estudio concluye que "se argumenta que la existencia de impuestos al trabajo es una de las causales de la informalidad en el empleo, por lo tanto, una disminución de las cargas patronales reduciría el incentivo de mejorar la competitividad a través de la no-declaración del personal ocupado. En nuestro país, por el contrario, el crecimiento del trabajo informal fue indiferente a las mayores deducciones impositivas sobre los salarios"<sup>11</sup>. Es decir, se produjo un efecto perverso en materia de crecimiento y regularización del empleo, como respuesta a la reducción de contribuciones.

En materia de *asignaciones familiares*, el cambio más importante se hizo en octubre de 1996 con la sanción de la ley 24.714/96 y decreto 771/96. En primer lugar, se estableció que los pasivos ingresen a un régimen no contributivo y reciban asignación por cónyuge, por hijo/a y por hijo/a con discapacidad. En segundo lugar, se disminuyó el abanico de las prestaciones ofrecidas. La asignación por cónyuge sólo es reconocida al sector pasivo, se elimina la asignación por familia numerosa y la ayuda mensual

<sup>10</sup> Argentina, MTySS: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (1999), *Informe: Reducción de alícuotas de contribuciones patronales*, julio de 1999, Tabla 4.

<sup>11</sup> Universidad Argentina de la Empresa (1999). "Estudio de Coyuntura. Niveles de Remuneraciones y Mercado de Trabajo.", No. 149, Buenos Aires, Agosto de 1999, págs. 7/8 y 11.

por escolaridad. Además, se reconocen menos situaciones de contingencia. El cambio radica en que dichas asignaciones se pagan, actualmente, según el nivel de ingresos del asalariado. Por un lado, sólo tienen derecho a percibir las los trabajadores/as con sueldos menores a los \$ 1.500 mensuales. Esta modificación altera la propia naturaleza del programa, en tanto se vuelve un instrumento de la propia política salarial. Mientras tanto, el principal problema del programa sigue sin afrontarse, esto es, que sólo acceden a compensaciones por cargas de familia los asalariados formales, mientras que el resto de los trabajadores/as no tienen ningún beneficio. Resulta particularmente grave en el caso de los sectores pobres, en tanto registran mayores cargas de familia y, en general, se desempeñan en trabajos informales sin coberturas sociales. Asimismo, y como signo de la falta de coordinación de la política de gasto con los ingresos tributarios, las deducciones por cargas de familia en el impuesto a las ganancias se mantienen en los mismos montos que antes de la reforma.

También se reformó el *régimen de accidentes de trabajo* por la Ley de Riesgos del Trabajo (N° 24.557/95). Entre otras medidas, la ley suprime la indemnización por accidente o enfermedad y la suplanta por prestaciones mensuales; elimina el concepto de culpa y sólo habilita a accionar civilmente contra el empleador por dolo. El Poder Ejecutivo es el que confecciona el listado de enfermedades del trabajo y se establece la obligación del seguro para los empleadores en Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), que funcionan bajo una lógica similar a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones<sup>12</sup>.

Es decir, tanto en materia de accidentes de trabajo como en el sistema previsional, se transfirió al sector privado la cobertura de las contingencias de enfermedades del trabajo y pasividad laboral. Por otra parte, se crearon nuevas instancias procesales, como la conciliación laboral obligatoria a cargo de mediadores nombrados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). Se reformó, además, la Ley de Procedimiento Laboral en el ámbito nacional.

<sup>12</sup> En febrero del 2002, la Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad de la Ley de Riesgos del Trabajo, rechazando de esta forma, fallos de jueces de instrucción de Neuquén al sostener que "los derechos y garantías individuales consagrados por la Constitución no son absolutos" y "que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes y reglamentaciones" (Diario *Clarín*, 02/02/2002).

En materia de *relaciones colectivas de trabajo*, se modificó el régimen de convenciones colectivas de trabajo, eliminándose las cláusulas indexatorias de ajuste salarial, condicionando los aumentos a incrementos de la productividad y prohibiendo su traslado a los precios. El nuevo régimen tiende a descentralizar la negociación salarial a nivel de empresa, situación que fue habilitada legalmente en marzo de 1992 –a través del decreto 407/92–, y también eliminó la obligatoriedad de homologación ministerial de los acuerdos salariales por lo que redujo el control estatal del cumplimiento de las cláusulas de productividad y precios. En los hechos, la pretensión de enganchar salarios con productividad no resultó efectiva; la productividad creció pero los salarios reales no acompañaron esa tendencia<sup>13</sup>.

Entre 1998 y 1999 continuó la reforma en materia de relaciones colectivas, a partir de la sanción de dos conflictivas leyes de reforma laboral. Por la primera, N° 25013/98, se eliminaron los denominados "contratos basura", manteniendo sólo los contratos de aprendizaje y las pasantías, aunque con modificaciones. Se redujo la duración legal del período de prueba y se mantuvo en lo esencial el sistema de despidos vigente, aunque eliminando la indemnización mínima de dos sueldos, con lo que se pasa a percibir aproximadamente la mitad del monto indemnizatorio. Se estableció, además, un agravante por la falta de pago en tiempo y forma de las indemnizaciones derivadas del cese de la relación laboral, y se modificaron los parámetros para el cálculo de la indemnización por despido motivada en causas económicas.

En el caso del *empleo público*, se mantiene la relación laboral tradicional –personal de planta– aunque se redujo considerablemente por la implementación de mecanismos de retiro voluntario, jubilación anticipada y prescindibilidad de numerosas plantas a nivel provincial y nacional. Paralelamente, se incorporó una cantidad importante de "consultores técnicos", en la mayoría de las administraciones públicas nacionales, quienes son contratados por organismos internacionales (Banco Mundial, Banco

<sup>13</sup> En la misma dirección, se buscó consolidar la idea de "desarrollo de la empresa" a partir del acuerdo en el convenio colectivo por empresa y no por rama de actividad. El trabajador/a debe colaborar en el desarrollo de la empresa, pero no participa en las ganancias, aunque se avanzó en la idea de garantizar el derecho a la información a los trabajadores sobre las decisiones que se toman en la empresa.

Interamericano de Desarrollo –BID–, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–), pero trabajan para el gobierno argentino y sus remuneraciones son abonadas también por el Estado, ya que esos contratos constituyen préstamos de asistencia técnica de dichos organismos al país. No se puede estimar cuántos contratos de este tipo se han realizado y mucho menos qué montos se manejan, debido a que no son contemplados en el presupuesto nacional, pero algunas aproximaciones estiman unos cinco mil.

Claramente, la reforma laboral implementada en Argentina en la última década, da cuenta de cómo prevalecieron procesos de flexibilización y desregulación no negociados, de las condiciones y relaciones de trabajo. Esto no solamente afectó la estabilidad en el empleo y la calidad del mismo, sino toda la lógica de interrelaciones presentes en el funcionamiento del mercado de trabajo.

De esta forma, el nivel y la distribución del ingreso acompañaron los comportamientos del mercado de empleo. En el período 1993-1999, mientras aumentaba el Producto Bruto Interno (PBI) *per cápita* (18%), el ingreso familiar promedio captado por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC caía en un 5%. Este fenómeno no se debe a la aceleración inusitada de los precios, como ocurría en el pasado, sino que se explica por factores estructurales vinculados con la transformación global operada por el ajuste estructural.

Entre 1980 y 1991, y dada la hiperinflación, la participación en el ingreso del 40% más pobre de los perceptores del Gran Buenos Aires cayó de 17,1% a 14,1%, y la del 10% más rico creció de 28,7% a 35,9%. Con el Plan de Convertibilidad, dado el efecto conjunto del fuerte crecimiento del ingreso global y la estabilización del valor de la moneda, aumentó el valor absoluto del ingreso de todos los estratos<sup>14</sup>. Sin embargo, este crecimiento fue desigual e incluso la tendencia se revirtió sobre el final de la década para los sectores de ingresos más bajos. Según la información recogida por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), entre los meses de octubre de 1991 y 1999, el ingreso familiar *per capita* real del décimo más pobre registra una caída del 8%, mientras que el ingreso del décimo más rico llega a incrementarse un 14%.

<sup>14</sup>Barbeito, A. y Rodríguez E., C., *Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso. O acerca del cuento de la buena pipa*, en Minsburg N. y Valle H. (coords.), Argentina hoy: crisis del modelo. Buenos Aires, Letra Buena, 1995.

De esta manera, entre 1993 y 2000, la participación del quintil de ingresos más bajos en el total del ingreso se redujo de 7,5% a 6,2%, mientras que la participación del quintil más rico se elevó del 43% al 45,6%. Esto hace que la relación de inequidad<sup>15</sup> se eleve en este período más del 30%, resultando en el año 2000 que el ingreso medio del decil más rico de la población es 29,9 veces mayor que el ingreso medio del decil más pobre<sup>16</sup>.

Finalmente, cabe señalar que la situación en el mercado de empleo remunerado y la profundización del patrón regresivo en la distribución de los ingresos se evidenció, también, en los indicadores de pobreza por ingreso. Así, en el aglomerado del Gran Buenos Aires, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP) se elevó del 16.3% en 1991 al 20.8% en 2000, mientras que el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la LP se incrementó del 21.6% en 1991 al 28.9% en 2000.

Es indudable que, en razón de la continuidad de las medidas económicas, la situación empeoró aún más. Así, en mayo del 2001, sobre datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, en Capital y Gran Buenos Aires, sobre un total de 12,1 millones de habitantes, casi 4 millones —el 32,7%— son pobres, es decir, no tienen ingresos suficientes para acceder a una canasta básica de alimentos y servicios. Los datos correspondientes a la EPH de octubre aumentaron esta proporción al 35,4%. A su vez, 1.500.000 —el 12,2%— son indigentes, esto es, se encuentran por debajo de los \$ 200 de ingreso familiar y no acceden a un mínimo de alimentos de la canasta básica.

Estas cifras muestran sólo un aspecto del fenómeno de la pobreza en Argentina, el que se agudiza en las regiones más deprimidas del país. De acuerdo con la medición efectuada por el INDEC en octubre del 2001, existen numerosos aglomerados urbanos del interior del país donde la canti-

<sup>15</sup> Definida como la relación entre el ingreso medio del decil más rico y el ingreso medio del decil más pobre. A su vez, se estima que es aún mayor, debido a la subdeclaración de ingresos de los sectores más ricos y la sobredeclaración de los más pobres.

<sup>16</sup> De acuerdo con datos del INDEC de mayo del 2001, el 10% más rico de la población de la Capital y el Gran Buenos Aires recibió el 36,9% de los ingresos y el 10% más pobre apenas el 1,4% de los ingresos totales. Y si se considera una franja más amplia, surge que el 20% más rico se quedó con el 53,1% y el 20% más pobre con el 4.1%.

dad de población por debajo de la línea de pobreza supera holgadamente a la mitad de la población. En la región Noreste (comprensiva de las localidades de Corrientes, Formosa, Posadas y Gran Resistencia), el 57,2% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 26,8% es considerada indigente. Paralelamente, en la región Noroeste (Gran Catamarca, Jujuy –Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero –La Banda, y Gran Tucumán –Tafí Viejo) el 48,3% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y el 16,2% no alcanza los \$200 mensuales de ingreso familiar. Sin embargo, tal vez la situación más grave se observe en el aglomerado urbano de Concordia, donde el 66,4% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 39,1% debe considerarse indigente.

Á juzgar por el persistente deterioro de la situación en el mercado de trabajo, no cabe duda que las reformas realizadas en la última década agravaron la situación tanto de quienes poseen un trabajo como de aquellos que no lo tienen. Estos últimos corren serios riesgos de perder su empleo, debiendo sacrificar, en la mayoría de los casos, ingresos y estabilidad. En todo caso, el comportamiento global del empleo no permite pensar que el estímulo de las medidas adoptadas y de los programas de empleo sea relevante para resolver un problema tan grave. En lugar de crear puestos nuevos, logra deteriorar las condiciones de trabajo de los existentes y descargar la responsabilidad de los problemas en el mercado de trabajo sobre los propios trabajadores/as.

#### **4. Reforma previsional**

La transformación del sistema de jubilaciones y pensiones fue la primera de una serie ininterrumpida de medidas de reforma de los sectores sociales. Se creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (ley 24.241/93) que entró en vigencia en 1994. Se entiende por “integrado” a la coexistencia en una única estructura jurídica de dos sistemas: el régimen previsional público, organizado bajo criterios de *reparto*, y un régimen de administración privada, de *capitalización individual*, generando una suerte de ahorro cautivo, para apuntalar el mercado de capitales doméstico. Cada uno de los sistemas responde a formas diferentes de financiamiento. Este

régimen integra en forma obligatoria tanto a trabajadores/as dependientes como autónomos y no incluye al personal militar de las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad, personal policial y algunas cajas provinciales, que cuentan con regímenes especiales. El sistema excluye del beneficio previsional a los trabajadores/as precarios (empleo no registrado), trabajadores/as rurales (de bajos niveles de ingreso), servicio doméstico (en el 2001 se comenzó con una campaña de regularización de bajo impacto hasta la fecha) y todo tipo de trabajo no remunerado.

En términos generales, esta reforma dio lugar a un sistema mixto asentado en dos pilares: capitalización y reparto (a cargo del Estado). El financiamiento se asegura con los aportes patronales y el aporte personal directo de los trabajadores/as. Los empleadores contribuyen con el 16% de la remuneración de sus empleados, los trabajadores/as en relación de dependencia aportan el 11% de la remuneración. Desde 1993, sucesivos decretos fueron disminuyendo la contribución patronal para determinadas actividades, variando los aportes de acuerdo a las zonas geográficas. En los hechos, la reducción de la cotización del empleador redundó en un aumento de la cotización de los afiliados. En 1998 el promedio de dicha reducción patronal era de 10.9%. En el caso de los trabajadores/as autónomos deben aportar obligatoriamente el 27% de la renta presunta. De este porcentaje, 11 puntos se destinan a financiar el régimen que haya elegido el trabajador autónomo y los otros 16 al financiamiento del régimen de reparto.

De esta forma, el *Régimen Público de Reparto (RPR)* quedó a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), cuyo financiamiento proviene de los aportes de trabajadores autónomos y de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios. Este régimen no se mantiene como en sus orígenes, sino que se han modificado aspectos de la administración, unificación de las prestaciones, aportes y beneficios. Se estableció una Prestación Básica Universal (PBU) que cumple la función de una pensión mínima garantizada para todos los afiliados del sistema; una Pensión Compensatoria (PC) destinada a reconocer a los afiliados que se trasladen al sistema de capitalización, los aportes realizados en el sistema anterior y una Prestación Adicional de Permanencia (PAP) a los que permanezcan en el sistema de reparto.

Por su parte, el *Régimen Mixto de Capitalización (RMC)* está administrado por las entidades privadas de capitalización denominadas Admi-

nistradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que resultaren de los aportes individuales y cuyo financiamiento se asegura por medio de los aportes directos de los afiliados. Este sistema vincula estrechamente a los aportes con los beneficios, fomenta la administración privada de un fondo de ahorro individual, establece una redistribución de ingresos al interior de los asegurados, controlada a través de un beneficio uniforme e impone también el cumplimiento estricto de los requisitos de años de aporte. Entre las prestaciones que recibirán quienes opten por este sistema se encuentran la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación Compensatoria (PC) y la Jubilación Ordinaria (JO). Las condiciones de acceso al beneficio de la jubilación ordinaria son las siguientes: a los 65 años los hombres y 60 las mujeres, con 30 años de servicios y 22 de aportes.

A su vez, el Estado garantiza la rentabilidad mínima sobre los fondos de las AFJPs; la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en el caso de quiebra de una AFJP; el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia, y en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro; un haber mínimo, cuando cumplidos los requisitos y determinado monto de haberes, los jubilados/as manifiesten en forma expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo que se incrementará la PBU; la percepción de la prestación por permanencia.

La “libertad de elección” para escoger entre el sistema antiguo y el de capitalización se presenta como un atributo de la reforma. Una vez dentro de la capitalización, existe libertad para cambiarse de entidades. Esta “libertad” resulta una suerte de eufemismo en tanto el principio subyacente es la obligatoriedad de afiliación al sistema de todos los trabajadores/as activos. A su vez, la posibilidad de escoger libremente entre determinadas administradoras de capitalización, se ve restringida sólo a aquellas que hayan sido aceptadas para su funcionamiento. Con lo cual, la supuesta libertad se encuentra regulada y condicionada en extremo, generando una suerte de cautividad de los potenciales afiliados. En otros términos, la competencia y la libre elección resultaron una ficción, ya que el aporte es obligatorio y la renta es casi la misma, aunque varían las comisiones, tema que no es menor. Lo único diferente son los “adicionales” que ofrecen las administradoras que nada tienen que ver con el sistema previsional.

La *privatización del sistema* es otro eufemismo de la reforma, ya que el Estado juega un rol fundamental en tanto regula en extremo el funcionamiento del sistema, obliga a la afiliación, financia los entes encargados de la supervisión y fiscalización (Superintendencia de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), asume el triple costo de la transición (el déficit del sistema anterior, la pensión mínima para el nuevo sistema y el bono de reconocimiento) y garantiza el rendimiento mínimo de la inversión de fondo y el monto de la prestación (pensiones), en caso de quiebra de las administradoras<sup>17</sup>.

Este fenómeno tiene un claro impacto en términos de género, en tanto, en América Latina las mujeres se encuentran informales en el mercado de trabajo y, en el caso de las trabajadoras por cuenta propia (autónomas), en general, terminan destinando su potencial aporte a la economía doméstica, con lo que quedan fuera de la posibilidad del acceso al sistema<sup>18</sup>.

Mediante diversas leyes y decretos se establecieron medidas complementarias. En la Ley de "Solidaridad Previsional" (ley 24.463/95) se dispone que los jubilados pueden seguir trabajando. Establece que el Estado Nacional sólo garantiza el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, reconoce la movilidad que establezca el presupuesto nacional y en ningún caso estará en relación con las remuneraciones. El fundamento, impensable en otro contexto político, es que ningún habitan-

<sup>17</sup> Este triple costo de la transición resulta crucial y no se produce simultáneamente. Ya se trate del déficit sustancial que se asume del sistema antiguo a partir de la permanencia de ciertos asegurados, que en la mayoría de los casos son los más próximos a jubilarse o por los incentivos que el Estado ofrece, el déficit se acrecienta por la sencilla razón que aumentan los jubilados y se reducen los cotizantes. Este déficit tomará entre 50-70 años en desaparecer. En el caso de los bonos de reconocimiento y del costo que genera la garantía estatal de una pensión mínima a todos los que están en el sistema nuevo, es el Estado quien suple la diferencia cuando el asegurado no ha cotizado suficientes fondos en su cuenta de pensión de la vejez para financiar la pensión mínima. Mesa Lago, C. (2000), *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 36, enero de 2000.

<sup>18</sup> En Argentina, la brecha de afiliación entre hombres y mujeres es de aproximadamente 15 puntos porcentuales. Esta misma brecha se agrava aún más (25 puntos) en el tramo etario entre 60 a 69 años. MTySS (2000), *Panorama Social*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo.

te puede reclamar “derechos adquiridos” contra el Estado. Con esta norma, se dejaron de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de redistribución de la renta nacional. La ley de solidaridad previsional eliminó las prestaciones definidas, igualando al sistema público y privado en la incertidumbre respecto de qué prestaciones corresponden. Es decir, nadie sabe qué y cuánto cobrará, quedando en manos del Poder Legislativo el monto y actualización de las prestaciones<sup>19</sup>.

En diciembre de 2000, por medio del decreto 1306/00, se intentó modificar algunas cuestiones del régimen previsional<sup>20</sup>. En primer lugar, un aspecto significativo en la reforma es la sustitución de la PBU (Prestación Básica Universal) por una prestación suplementaria para todos los jubilados mayores de 65 años a quienes se le garantizará una suma de \$ 300 si su remuneración es inferior a \$ 1.950. Otra de las medidas establecidas en el decreto es un beneficio universal a toda persona que no haya entrado en el mecanismo formal de trabajo, que tenga bajos ingresos y que no haya completado los años de aporte o no haya ingresado al sistema. Este beneficio es de \$ 100.

La antigüedad para el otorgamiento del beneficio de jubilación ordinaria es otra de las modificaciones del decreto. Se establecieron tres niveles prestacionales de acuerdo a los años de aportes: a) no acredita aportes, le corresponde el beneficio universal de \$ 100; b) acredita menos de diez años, le corresponde entre \$ 150 y \$ 300; c) acredita el mínimo legal (26 años actualmente) el rango va desde \$ 300 a \$ 3100. La edad jubilatoria de la mujer se elevó de 60 a 65 años<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> El antecedente inmediato de esta ley es el caso “Chocobar, Sixto c/Caja Nacional de Previsión para el Estado y Servicios Públicos s/reajuste por movilidad”, 27 de diciembre de 1996. La Corte aceptó en esta oportunidad la movilidad previsional, pero eliminó la proporcionalidad entre el haber de actividad y el de pasividad, con lo que se destruyó el carácter sustitutivo del beneficio jubilatorio.

<sup>20</sup> La entrada en vigencia de este decreto se encuentra suspendida por una medida cautelar (Dec. 438/01).

<sup>21</sup> Las modificaciones fijadas por el decreto se refieren, también, a las comisiones de las AFJP, al anularse la comisión fija que es soportada casi en su totalidad por los afiliados. Existía, hasta entonces, un esquema de comisión fija y variable que pagaban los afiliados de acuerdo al porcentaje de sus salarios, dependiendo del nivel de los mismos. También se redistribuyen los “indecisos” del sistema hacia las administradoras de menor costo y se fijaron ciertos límites a la concentración del sistema, al limitar que ninguna AFJP pueda tener una participación superior al 27.5% del total.

Es claro que la reforma del sistema impuso un *nuevo paradigma previsional*, que impacta de manera diferenciada en hombres y mujeres<sup>22</sup>. No se trata de simples modificaciones técnicas, sino de un cambio de lógica en la organización del sistema de previsión social. La reforma fue el resultado de la negociación entre el gobierno y algunos sindicatos a los que se dio participación en las propias AFJPs, estableciendo así, alianzas con los trabajadores/as activos en desmedro de los pasivos. Las medidas adoptadas antes y después de la reforma apuntan a profundizar los problemas de financiamiento de las actuales jubilaciones y pensiones<sup>23</sup>. Entre ellas, la rebaja de la cotización patronal, la absorción de cajas provinciales, la falta de ajuste de los haberes y el recorte de transferencias de rentas generales, todo lo que agudizó aún más la crisis, mientras las AFJPs se capitalizaban. Estas disposiciones repercutieron en el deterioro del valor real del beneficio y en el creciente déficit fiscal del sistema público. A ello debe agregarse la reducción de los ingresos de las familias que no permiten sostener a los ancianos, los que se ven obligados a salir a trabajar. En el otro extremo, en numerosos hogares de extrema pobreza, el ingreso de un jubilado es el único recurso con el que cuenta el hogar. En consecuencia, persiste el problema generacional y también el problema fiscal, ya no de uno, sino de dos sistemas.

La baja cobertura del sistema es otro de los aspectos preocupantes, y aumenta debido a las condiciones más restrictivas para acceder al beneficio y a la evasión de aportes por parte de los propios asegurados, poniendo en serio riesgo la continuidad del sistema<sup>24</sup>. El sistema integrado de ju-

<sup>22</sup> Para un análisis de la reforma previsional desde la perspectiva de género, véase Birgin, H. y Pautassi, L., *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, N° 36, Santiago de Chile, 2001.

<sup>23</sup> En agosto/setiembre de 1991 se transfirió al SNPS la recaudación hasta entonces destinada al programa de viviendas (FONAVI) Asimismo, se expandió la base de imposición del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para fijar tasas de impuestos (incluido el impuesto al salario), dentro de una "banda" y sin que le resulte necesario la aprobación por el Congreso.

<sup>24</sup> Combatir la evasión fue uno de los fundamentos de la reforma. El supuesto era que la individualización de los aportes y la capitalización de los mismos proporcionaría mejores "incentivos" para el ahorro de la población. Sin embargo, las evidencias muestran que el margen de "evasión administrativa" del sistema privado no mejoró los registros de cobertura típicos del sistema anterior (entre 40-45% de los afiliados registrados).

bilaciones y pensiones recibió en diciembre del 2001, solamente, los aportes del 28% de los trabajadores que están registrados, tanto del régimen de reparto como en capitalización. El índice marca un récord histórico en el nivel de incumplimiento y confirma el agravamiento de la crisis de la seguridad social, alentada por el alza del desempleo, la informalidad, la mora de los autónomos y el incremento de las retenciones indebidas por parte de empresas que, crisis mediante, encuentran por esa vía una suerte de “financiación”.

Según los datos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), en el último mes del 2001, sólo 2,56 millones de los 8,84 millones de afiliados registraron un ingreso de fondos en sus cuentas individuales. Y en el sistema de reparto, según los registros de la AFIP, el comportamiento fue similar: de los dos millones de inscriptos, los aportantes efectivos fueron de 500.000. Un año atrás, los aportantes de capitalización habían sido 3,5 millones y los del régimen estatal, 700.000, lo que indica una caída anual del 27%. En diciembre del 2000, la relación aportante/afiliado había sido del 39% en el conjunto de adherentes a ambos regímenes. La situación es más grave aún entre los trabajadores autónomos; sólo el 10% de quienes trabajan en forma autónoma se está ganando el derecho a la jubilación<sup>25</sup>.

Estas cifras dan cuenta que, aproximadamente, tres cuartos de la actual población activa de la Argentina tendrá problemas en el futuro para acceder a una jubilación que le permita un nivel digno de vida. A su vez, la obligatoriedad no ha implicado un aumento en la cobertura, ya que quedan aún muchos grupos al margen del régimen previsional. En todo caso, se puede decir, que se produjo una suerte de “clientelismo de mercado”, con la presencia de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

<sup>25</sup> Además se registra una tendencia a la disminución progresiva del número de aportantes efectivos, particularmente concentrado en los trabajadores “autónomos”, precisamente aquellos sobre los que se argumentaba que la capitalización privada habría de ofrecer mayores estímulos para el cumplimiento, SAFJP (2002), *Boletín Estadístico Mensual*, SAFJP Buenos Aires, marzo 2002.

## 5. Política de Salud

El modelo de organización del sector salud en Argentina, en general, y en cada una de las provincias en particular, se caracterizó históricamente por una división en tres subsectores; público –depende de las administraciones pública nacional, provincial y municipal, conformado por la red de efectores de salud–, privado –posee una compleja red de instituciones empresariales de diagnóstico, clínicas y sanatorios–, y de la seguridad social, integrado por las Obras Sociales (O.S.). Esta conformación histórico-institucional del sector salud, es la más afectada por el proceso de reconversión que ha sufrido Argentina en la última década, al punto que existe consenso en señalar que hoy no se puede seguir utilizando esta clasificación, como consecuencia de la reforma sectorial acontecida en los últimos años.

Es a partir de esta lógica, que resulta imprescindible analizar el contexto institucional que enmarca el proceso de reforma. En primer lugar, en materia de atención pública de la salud, se diseñó un sistema por el que los hospitales públicos, con cobertura “universal”, comienzan a “autofinanciarse”. De este modo, se reemplaza al tradicional hospital público por los ahora llamados Hospitales Públicos de Autogestión (HPA), los que facturan sus servicios a los usuarios que posean una obra social, dejando de lado el principio de gratuidad de la atención. Quienes no posean ningún tipo de cobertura, deberán ser declarados “pobres de toda pobreza” para recién poder acceder a la prestación. Se vuelve de este modo a lo más criticado de la beneficencia: la utilización del *camet* de pobre o selección por *test* de recursos.

Si algo caracterizaba al sistema público de salud era su financiamiento casi exclusivo por parte del Estado, de acuerdo a un porcentaje del presupuesto proveniente de rentas generales. Es precisamente el sector público el que asume prácticamente en su totalidad las acciones de prevención, enfermedades infecto-contagiosas e internación psiquiátrica, al tiempo que sostiene una red de servicios de emergencia médica y guardias hospitalarias, especialmente en las provincias y regiones más deprimidas económicamente. En medio de la crisis y el desfinanciamiento del sistema, el hospital público se mantiene como el único servicio accesible para un importante número de ciudadanos/as. Como contraposición, el sector privado ofrece un variado menú de prácticas médicas, que incluyen prestaciones de alta tecnología de diagnóstico y atención y servicios de hotelería hospitala-

ria, que marcan una diferencia significativa en términos de accesibilidad y de rendimiento, como también de satisfacción del usuario.

A su vez, la autogestión condice con modelos cooperativos que en general persiguen un fin de lucro, o al menos una ganancia encubierta. En tanto, el cambio de rol se circunscribe a la demanda, el hospital debe “seleccionar” entre los que tienen respaldo económico y los que no lo tienen. Esto resulta coherente con la señalada disposición de moverse de un subsidio a la oferta (presupuesto para los hospitales) hacia un subsidio a la demanda. Sin embargo, no hay ninguna medida o política que le transfiera dinero a las personas para que se traduzca en demanda. El resultado lógico, como en cualquier mercado, es que en esas condiciones la oferta se acomoda a la demanda. Esto se debe a tres razones: la presencia de un mercado imperfecto en materia de salud, la existencia de recursos de manejo libre e inmediato que son los provenientes de los servicios que la demanda “paga”, los que tienen prioridad y la necesidad de justificación de quienes no tienen recursos, lo que produce una demora (además de una diferenciación) de hecho y de derecho en las prestaciones<sup>26</sup>.

No se conocen evaluaciones del impacto de la reforma implementada, incluso no hay un registro actualizado de la cantidad de instituciones que efectivamente se han adherido al sistema, ya que la última información dis-

<sup>26</sup> En relación con los ingresos que perciban los HPA, se establecen los siguientes parámetros: a) los ingresos que perciba el HPA serán administrados directamente por éste, debiendo establecer la autoridad sanitaria jurisdiccional el porcentaje a distribuir; b) se crea un Fondo de Redistribución Solidaria, que será administrado por el nivel central y el HPA debe aportar (no se establece qué porcentaje) para llevar a cabo acciones de Atención Primaria de la Salud (APS), tampoco se menciona si estas acciones se llevarán a cabo en el radio del HPA o serán de tipo global; c) se crean, en el interior del HPA, un Fondo para Inversiones y funcionamiento de la infraestructura edilicia del HPA y otro Fondo para la distribución mensual de porcentajes a establecer por la jurisdicción entre todo el personal. No se precisa si lo redistribuible son las ganancias globales del hospital, ya que el personal cuenta con su remuneración habitual, o sólo se prorratea la ganancia entre todos por igual.

Nótese que esto genera también diferencias entre el propio personal (recursos humanos) ya que algunos están afectados a servicios que generan más ingresos que otros. Las indefiniciones con respecto al Fondo de Redistribución no resuelven este problema, tampoco en relación al personal porque se pretende tener en cuenta criterios de “productividad” y “eficiencia”, que a juzgar por los estímulos de “autogestión”, serán para los servicios que tienen mayores ingresos.

ponible es de 1996 y señala que 824 hospitales se habían adherido a la autogestión<sup>27</sup>. De todas formas, existe un acuerdo en señalar el “fracaso” del sistema de autogestión, ya que, por un lado, no se revirtió el déficit y desfinanciamiento del mismo. Tampoco las estrategias de facturación de este modelo dieron los resultados esperados, ni los recursos adicionales obtenidos han representado un volumen considerable. Asimismo, aumentaron las pujas distributivas al interior de los hospitales y resultó perjudicial en términos de la situación del recurso humano sectorial. Por su parte, la población sin Obra Social o sin ingresos, recibe atención sólo en caso de emergencias, no pudiendo acceder a prácticas más complejas. Aún más grave resulta el hecho de que la mejora en la calidad del servicio, el acceso al sistema, las medidas preventivas, las condiciones de trabajo del personal y especialmente la “salud de la población” ocuparon un lugar marginal en todo el proceso.

El otro eje de la reforma fue la “desregulación y libre elección de Obras Sociales (O.S.)”. En realidad, sus mentores sostuvieron que se aplicaría una política de desregulación cuando en los hechos se reguló el funcionamiento del sistema a rajatablas. La libre elección implementada consiste en la posibilidad de no adherir ya obligatoriamente a la O.S. que le correspondía al trabajador/a asalariado, de acuerdo con el gremio de pertenencia. Ahora se puede “elegir” cualquier otra entidad que ofrezca mejores prestaciones a un mejor precio, pero tanto para el sector asalariado como para los trabajadores autónomos deben contar en forma obligatoria con una O.S. A través del decreto 492/95, se establece finalmente el llamado *Programa Médico Obligatorio (PMO)* con el status de derecho de los beneficiarios al recibir las prestaciones médico-asistenciales comprendidas en un paquete de cobertura mínima.

Estas políticas favorecieron a los seguros privados (prepagas) que crecieron ampliamente disputándose el mercado<sup>28</sup>. La cobertura no se extendió, sino que por el contrario disminuyó. De este modo, y de acuerdo con

<sup>27</sup> PADH (2000), *Programa Argentino de Desarrollo Humano*. Buenos Aires, PNUD.

<sup>28</sup> Según estimaciones de la Superintendencia de Seguros de Salud existían 260 Obras Sociales a fines del año 2000, treinta menos que en 1999. Tampoco se conoce la cantidad de empresas de medicina prepaga que están funcionando actualmente en tanto no existe un registro de prestadores. En principio, se estima que habría entre 180 a 300 en todo el país, cubriendo aproximadamente a tres millones de personas. Se desconoce la cobertura exacta de cada una de las empresas, estimándose que las seis primeras empresas –en términos de cantidad de afiliados/as– cuentan con más de 700.000 afiliados.

datos de la Encuesta de Desarrollo Social para 1997, la población con cobertura por Obras Sociales (incluyendo los que tienen obra social y plan médico) abarca solamente al 62% de la población. En el caso de los ocupados/as asalariados, el 60% tiene afiliación directa a una Obra Social, variando considerablemente para los ocupados/as no asalariados, ya que aproximadamente el 53% acude al hospital público. La cobertura se limita, en la mayoría de los casos, a emergencias médicas<sup>29</sup>.

En mayo del 2000, el Poder Ejecutivo aprobó el decreto 446/00 que establece las últimas medidas en dirección a la implementación de la libre elección de las obras sociales. El artículo 1 establece que, a partir del 1 de enero del 2001, los beneficiarios/as del sistema de seguro de salud pueden ejercer el derecho a optar por cualquiera de las Obras Sociales adheridas al sistema, pudiendo ejercerse este derecho sólo una vez al año. En el caso que ambos cónyuges fueran afiliados titulares, deberán unificar sus aportes en una misma entidad. Además, se modifican los porcentajes de los aportes al Fondo Solidario de Reconversión, que será repartido de acuerdo a los salarios, lo que ayudaría, de acuerdo al criterio del entonces gobierno, a las Obras Sociales que tienen mayor mora en el pago.

El decreto también reformula el Programa Médico Obligatorio (instituido en noviembre del 2000), implementando un sistema de atención y de prevención que todos los agentes de la salud están obligados a brindar a sus afiliados. Para ello establece la presencia de un médico referente cada mil pacientes y los responsables ministeriales estiman que estas prestaciones favorecerán a alrededor de doce millones de personas. La internación, en sala o en terapia intensiva, y los estudios necesarios no tendrán costos extra<sup>30</sup>. Este decreto no

<sup>29</sup> SIEMPRO (2000), *Encuesta de Desarrollo Social. Condiciones de Vida y acceso a Programas y Servicios Sociales*. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Los porcentajes establecidos por esta encuesta deben ser tomados como aproximaciones, ya que presenta errores de representatividad importantes, y por otra parte son los únicos datos disponibles, hasta tanto se encuentren disponibles los del Censo de Población 2001.

<sup>30</sup> Ambos decretos generaron conflictos y presentación de medidas cautelares, ya que ni las O.S., ni las empresas prepagas aseguran su participación en el mercado, al tiempo que denuncian que desde el Estado se promueve la formación de consorcios de O.S., permitiendo a cada OS conservar su individualidad en relación con los afiliados y aportes, debiendo comprometer no menos del 80% de su recaudación a las prestaciones médicas.

entró en vigencia por la interposición de medidas cautelares. Actualmente, se han reducido a un nivel mínimo las prestaciones comprendidas en la PMO.

En síntesis, el largo y controvertido proceso de reforma del sector salud en Argentina produjo una transformación estructural de la conformación y funcionamiento del mismo. Este cambio se relaciona, tal como ya fue analizado, con las modificaciones operadas en todo el sistema de políticas sociales en Argentina en la última década.

Sintéticamente se puede definir de la siguiente forma: a) se produjo un cambio en la lógica de funcionamiento del sector público, del subsidio a la oferta se pasó al subsidio a la demanda; b) se produjo una transferencia de los efectores de salud y del personal a las provincias y a los municipios; c) no se tuvo en consideración la situación del recurso humano en todo el proceso; d) se condicionó el acceso a los hospitales públicos, a la posesión de una Obra Social o a la aprobación de un *test* de recursos, e) se excluyó a grandes grupos de la población, especialmente mujeres, principales usuarias del hospital público; f) se desreguló el sistema de Obras Sociales y de la medicina privada, bajo la lógica de una competencia regulada; g) se determinó la libre elección de la O.S., la unificación de aportes y la obligatoriedad de afiliación; h) se dispuso la obligatoriedad de Prestación Médica Obligatoria (PMO) para O.S. y empresas de medicina prepaga.

Este nuevo paradigma sectorial tiene efectos directos sobre las condiciones de trabajo, sobre el número y composición del personal, sobre las remuneraciones y sobre las competencias necesarias para responder a estas transformaciones (institucionales, científicas y tecnológicas). Claramente, tanto el sistema previsional como el de salud, cambiaron completamente su lógica de funcionamiento, apartándose de sus objetivos fundantes.

Hacia principios del 2002, y como consecuencia de la crisis económica, se produjo un desabastecimiento de medicamentos<sup>31</sup>, que afecta a toda la población, pero en mayor grado a los afiliados al Instituto de Obras Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)<sup>32</sup>, quienes deben padecer otro grave deterioro para su salud, ya que desde mediados del año 2001 se en-

<sup>31</sup> Ver en este mismo Informe el capítulo “La salud bajo la ley del mercado”.

<sup>32</sup> Las causas de dicho desabastecimiento obedecen a la ruptura en la cadena de pagos en el circuito comercial y a las actitudes especulativas de laboratorios y droguerías, situación que ha motivado la presentación de medidas cautelares por parte del CELS.

cuentran suspendidas las prestaciones a los jubilados y pensionados debido a la no efectivización del pago a los prestadores privados<sup>33</sup>.

## 6. Educación

La política educativa también sufrió modificaciones estructurales. La primera de ellas fue la transferencia a las provincias de los establecimientos nacionales de enseñanza media (ley 24.049/92) y educación superior no universitaria, proceso que concluyó en 1995, cuando las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pasaron a ser responsables de la gestión de los servicios educativos, desde el nivel inicial al superior no universitario.

El instrumento de la reforma educativa fue la Ley Federal de Educación de abril de 1993. Ésta fija pautas generales para el funcionamiento del sistema, amplía el ciclo educativo obligatorio a diez años, ratifica los principios de gratuidad de la enseñanza y fija compromisos de incremento del gasto en educación a cumplirse en el quinquenio posterior a su sanción. Hasta la fecha, esta última disposición no ha sido cumplida, por el contrario, se ha restringido permanentemente el presupuesto educativo.

La desvinculación entre las distintas fases del proceso educativo es evidente. La transición de un nivel a otro se convierte en una zona potencial de conflicto, que se comprueba claramente en universidades que han incorporado ciclos básicos de nivelación para el ingreso porque, además de los problemas de calidad, el nivel secundario carece de una definición acerca de su función. El propio esquema organizativo de la universidad pública obedece a una racionalidad muy antigua.

Gran parte de su problemática está condicionada por la situación de la Universidad de Buenos Aires, que concentra cerca del 40% de la matrí-

<sup>33</sup> El PAMI es la mayor O.S., con una población cercana a los 3.382.067 personas y cuyo presupuesto se encuentra incorporado al presupuesto nacional. Del total de afiliados, unos 750 mil –que equivalen aproximadamente al 23% del padrón– son menores de 60 años. Alrededor de 1 millón y medio tiene entre 60 y 74 años, lo que equivale estimativamente a un 45%. El millón de beneficiarios restantes (un 32%) es mayor de 75 años. Tobar, F., *Economía de la Reforma de los Seguros de Salud en Argentina*, ISALUD, Buenos Aires, 2001.

cula universitaria nacional, a la vez que no existe una política clara en materia de distribución regional de las unidades académicas. El mejor ejemplo de ello es la apertura de nuevas universidades públicas en pequeños distritos sin que medien razones académicas atendibles. Esto se verificó en el Conurbano Bonaerense, donde entre 1989 y 1995 se crearon 10 universidades públicas y se autorizó el funcionamiento de 21 universidades privadas. Las únicas razones esgrimidas, en muchos de los casos, son los "nuevos requerimientos del mercado" en términos de capacitación y formación profesional. Esto acentúa la tendencia a la marginación de los sectores con menor nivel educativo, los que se van acrecentando aceleradamente. Al mismo tiempo, no existe coordinación entre el subsistema de las universidades nacionales y el de la educación superior técnica, el de las universidades privadas y el resto de las instancias públicas y privadas no universitarias (orientadas fundamentalmente a la formación de docentes).

Los últimos años fueron testigos de una clara disputa entre el Poder Ejecutivo, que pretende deslegitimar la universidad pública y la confusión de las propias casas de estudio que, salvo en escasas excepciones, no logran generar una nueva dinámica en zonas productivas, que han generado una "salida al mercado" a partir de la prestación de servicios a empresas y a la comunidad, y la rediscusión respecto a la privatización del sistema y su financiamiento.

Con relación al personal docente, recurrentemente se plantean demandas de mejoras salariales para los docentes de todos los niveles. La gravedad del deterioro salarial genera tensiones al interior de los propios sindicatos docentes. Tal es el caso de las divisiones entre quienes reivindican un salario básico unificado en el ámbito nacional y los que prefieren la negociación con cada una de las jurisdicciones. Mientras tanto, los reiterados y prolongados ceses de actividades, huelgas, sumados a la desmotivación del plantel, terminan perjudicando seriamente el proceso de enseñanza e investigación.

La calidad del servicio educativo está fuertemente cuestionada. El art. 48 de la ley establece la evaluación permanente del sistema educativo, que verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos y niveles a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de formación docente. Las evaluaciones realizadas desde 1993 presentan datos de bajos rendimientos de los alumnos.

Paralelamente a la crisis presupuestaria de la educación pública, se ha producido un crecimiento y expansión descontrolada de los establecimientos privados. Esto queda demostrado por la proliferación, no sólo de institutos privados de enseñanza inferior, media, sino especialmente por la cantidad de “microempresas educativas” que se conforman como institutos de altos estudios que ofrecen carreras “terciarias” con título oficial y muchas de ellas otorgan el “puntaje” requerido por el Ministerio de Educación para la capacitación docente. Este fenómeno ha contribuido, en gran medida, a la desvalorización del sistema de educación pública. Incluso existe una serie de institutos que preparan “para el ingreso a la universidad” –los mismos proliferaron en la época de ingreso restringido de la última dictadura militar–, como también aquellos centros para “aplazados” del ciclo secundario. Otro sector que creció ampliamente fueron las denominadas “Instituciones de Capacitación” (ICAPS) que se presentan a licitación pública convocada por el Ministerio de Trabajo para ofertar sus cursos de capacitación profesional.

El tema objetable en estos institutos, que por otra parte captan mano de obra subempleada en el sector público –esto es, docentes públicos que como complemento de sus bajos ingresos se emplean en estos institutos–, es la casi inexistente fiscalización y evaluación de la currícula, los planes de estudio y el plantel docente. Esto sucede también en el ámbito de oferta de posgrado, existiendo una serie de cursos, maestrías y programas de doctorado que no guardan ninguna relación con los requerimientos necesarios para este tipo de formación.

La mayor carga está puesta, una vez más, en el sector público, en su crisis de financiamiento y en la baja calidad de las prestaciones, dejando el terreno a la iniciativa privada para que vaya ocupando los espacios no cubiertos por el Estado. Hasta el momento no se constata que actúen como esferas coordinadas ni se percibe un mejoramiento en el nivel educativo de la población. Más aún, se observa que gran parte de la población accede a esta oferta privada mientras que otra, cada vez mayor, queda totalmente excluida de cualquier tipo de práctica educativa.

La consecuencia inmediata de esta reforma es que si bien no se excluye de derecho el acceso, manteniéndose el principio de la universalidad, en los hechos, cada día resulta más restrictiva la permanencia dentro del sistema educativo formal, debido a la necesidad de insertarse en el

mercado de trabajo, ante una pérdida o disminución de ingresos familiares. Esto complica aún más las posibilidades de inserción laboral en tiempos de precarización.

Lo anterior es una consecuencia del abandono por parte del Estado de su responsabilidad indelegable en la generación de capacidades de todos los ciudadanos/as, para que accedan a puestos de trabajo. En todos los casos, es el sistema educativo quien debe garantizar el acceso a la educación para todos los habitantes del país<sup>34</sup>.

Finalmente, sería deseable que el crecimiento del sector privado, subvencionado en gran parte por el Estado, no se traduzca en mala calidad de los servicios, debido a la deslegitimación de la enseñanza pública, y, por otra parte, que la escasez de recursos para el financiamiento del sistema no excluya a mayores grupos de la población, especialmente los más vulnerables. En otros términos, en política social, los consumidores directos (beneficiarios) determinan parcialmente la calidad del servicio, entre otros motivos, por la información imperfecta que poseen. Quienes sí pueden influir en la calidad del servicio público, en este caso, la educación de la población, son los sectores de mayores recursos, aun cuando no lo consuman directamente. De lo contrario, se arribará a un sistema de prestaciones estratificadas para personas sin recursos, de baja calidad, y prestaciones diferenciadas para los sectores de mayores recursos.

## **7. Programas Sociales**

Los programas sociales consisten en una sumatoria simple de acciones institucionales en el área, esto es, el conjunto de recursos aplicados con un objetivo definido como “social” y cuyos rendimientos son posibles de evaluar mediante relaciones técnicas. La base de diseño de estos programas es el concepto de *focalización*, que consiste en seleccionar un “grupo

<sup>34</sup> Esta responsabilidad del Estado en materia educativa ha quedado plasmada en el art. 75 inc. 18, 19, y concordantes de la CN, que establecen como “responsabilidad indelegable del Estado”, debiendo legislar conjuntamente con la participación de la familia y la sociedad, garantizando la gratuidad y equidad de la enseñanza, como también la autarquía y autonomía de las universidades nacionales.

objetivo o población meta” caracterizado por su condición de pobreza, además de ser relativamente homogéneo, para el que se diseñan programas sociales teniendo en cuenta las causas –y no los síntomas– de su situación de pobreza. Este concepto de focalización se utiliza como sinónimo de selectividad en el gasto social. De esta manera, se plantea un dilema: focalización o políticas universales, o focalización vs. políticas universales<sup>35</sup>.

Un primer punto refiere a la diferencia entre un “programa” que tiene objetivos y tiempo de duración claramente definido y busca revertir, en el corto plazo y eventualmente mediano plazo, una situación crítica que atraviesa una población. En cambio, la política es una acción de mediano y largo plazo que contiene al conjunto de definiciones y estrategias del Estado para un área determinada. A pesar que en los últimos años los programas sociales ocupan la mayor parte de los recursos (económicos y técnicos) que destina el Estado para las áreas sociales, no conforman ni integran los institutos de la denominada seguridad social. Las instituciones sociales, entendidas como conductas normadas que otorgan derechos y obligaciones, se confunden con simples programas que tienen beneficiarios/as transitorios y dependen de la asignación de una partida presupuestaria por parte del gobierno. En el primer caso la característica es la permanencia, mientras que en el segundo es la transitoriedad.

Estos programas han cobrado mayor notoriedad en el área de empleo, ya que fueron instituidos en el marco de las políticas activas de empleo de la Ley Nacional de Empleo. Éstas comprenden un conjunto de acciones que promueven esquemas de autogeneración de empleo y contratación directa del personal temporal y esquemas de capacitación. Están orientadas, además, a generar una intermediación entre la oferta y la demanda laboral, ya sea mediante sistemas de información y asesoramiento, o a través de la adaptación en materia de calificaciones básicas.

De este modo, desde fines de 1992 a la fecha, los Ministerios de Trabajo, de Economía, de Desarrollo Social y de Educación implementaron, en forma interrumpida, una serie de programas focalizados de generación de empleo y formación profesional. Muchos de ellos fueron financiados con

<sup>35</sup> La focalización ha sido recomendada por los organismos internacionales, especialmente por el Banco Mundial como nueva “panacea” en la lucha contra la pobreza.

fondos provenientes del Fondo Nacional de Empleo, pero en su gran mayoría contaron con financiamiento de organismos internacionales de asistencia crediticia como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el caso de los programas de empleo, algunos buscaron otorgar subsidios al sector privado con el objeto de incentivar la generación de nuevos puestos de trabajo, y otros se propusieron generar empleos a través de la realización de obras de utilidad social, pero sin rentabilidad económica directa, con el objetivo de otorgar un monto que permita a los trabajadores desocupados satisfacer sus necesidades básicas.

Luego de una década en el desarrollo de este tipo de políticas, fue tal el "aluvión" de programas –muchos de los cuales sólo reemplazaban al siguiente– que se produjo una suerte de cadena continua de programas, a los que sólo se les "ajustan" un par de requisitos y se les cambia el nombre, pero que, en esencia, tienen un mismo diseño y objetivos similares. El caso más claro fueron los llamados "programas transitorios de empleo" que comienzan con los Programas Intensivos de Empleo (PIT) en 1992, siguen con el PROAS-PRENO, luego el PROEDIS y terminan con el Plan TRABAJAR en sus tres versiones y durante el gobierno de la Alianza con los Programas de Emergencia Laboral (PEL).

A pesar de la cantidad de programas implementados, llama la atención que no se haya generado una suerte de rutina o de didáctica para la implementación de estas acciones, y con cada cambio de gestión se vuelve a analizar y determinar la población objetivo, tipo de actividades, etc. Mucho menos se discute si este tipo de políticas activas de empleo constituye una herramienta eficaz para cumplir sus objetivos; mejorar las condiciones de inserción de la población desocupada en el mercado de trabajo. Las evidencias al respecto son contundentes; es ínfima la incidencia de estos programas para paliar la gravedad del desempleo.

En este sentido, llama poderosamente la atención la ausencia de evaluaciones de estos programas y, en el caso de las pocas que existen, en general sus resultados no se difunden o carecen de representatividad. Los resultados de estos programas, ante las escasas evaluaciones oficiales, indican que su carácter transitorio no es tal, por cuanto se van reemplazando permanentemente, con una clara visión "asistencial" del desempleado/a, marginado/a, lejos de la idea de apoyo a la generación de empleo. De alguna manera, se estaría reubicando gran parte del personal despedido

por la reforma del Estado de la administración pública, en una nueva relación “no laboral”, o “rotando desempleados”.

En la misma dirección, en ninguno de los programas implementados existe una verdadera incorporación de la problemática de género, solamente se les agrega algún componente “mujer” o cupo de beneficiarias. Aquí les cabe, en mi opinión, una responsabilidad importante a los organismos internacionales de asistencia crediticia, que fueron los que asimilaron la idea de género con el componente mujer. De este modo, los programas de capacitación del Ministerio de Trabajo, en 1999, contemplaron un 59% de beneficiarios varones y un 41% de mujeres. Si se analizan sólo los programas de empleo, las diferencias son mucho mayores, habiéndose beneficiado, en el mismo período, un 61% de varones y un 39% de mujeres<sup>36</sup>.

Por otra parte, y así fuese masiva la incorporación de mujeres y varones en estos programas, es evidente que su propio diseño no los habilita para dar una solución autónoma y sostenida al problema. Transitoriedad, precariedad y fuerte dependencia de la voluntad discrecional del poder político con decisión sobre la selección de los beneficiarios, los vuelve una salida meramente circunstancial y clientelística que crea una falsa imagen sobre la posibilidad de encontrar “salida laboral” al problema de la pobreza y la precarización laboral.

Lo lógico sería que estos programas pasen a ser la excepción, y tal como su función originaria lo prevé, sean efectivamente transitorios y no continúen como la única clave de política en materia de empleo para hombres y mujeres. El punto a destacar es que todavía se los presenta como “las” acciones en materia de política social, confundidos con instituciones de política social, nada más alejado de su naturaleza. Asimismo, han logrado tal “institucionalidad”, que ante la posibilidad de dejar de implementarlo, se generan movilizaciones y reclamos por parte de los “beneficiarios” con lo que se consolida un círculo vicioso.

Lo anterior se aplica a los demás ministerios sectoriales. El ministerio de Desarrollo Social implementa programas sociales focalizados para “grupos vulnerables”, incluyendo a las mujeres. De esta manera, se encuentran en curso el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), el programa de jefas de hogar mujeres, entre otros, los que consisten, en

<sup>36</sup> MTySS (2000), *Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur. Estadísticas Laborales de Argentina*, Buenos Aires.

algunos casos, en transferencia de ingresos (una ayuda económica no remunerativa), o en programas de capacitación o formación para microempresarias, bajo la misma lógica que los programas de empleo. El Ministerio de Salud aplica estos programas para el control de la madre y la embarazada, o programas de entrega de leche y de alimentos. Idéntica situación puede verificarse en programas alimentarios como el PROHUERTA, de la Secretaría de Agricultura.

En general, los programas de cada ministerio se encuentran superpuestos con las acciones provinciales y/o municipales y no en pocos casos con las acciones sectoriales, por ejemplo, los programas de salud materno infantil. Esto es así, porque la obtención de créditos de los organismos internacionales de asistencia crediticia durante el proceso de reforma, fue un signo de poder institucional al tiempo que permitió eludir las carencias presupuestarias. De hecho, muchos de estos programas van desapareciendo a medida que se agota su financiamiento.

Otro punto importante, que se relaciona con la perspectiva aquí adoptada, es que con estos programas no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo el derecho de acceso de una mujer al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos, con lo que se la estigmatiza, ya que la selección es por test de recursos (*mean-tested benefits*). En otros términos, no hay “derecho a”, sino un “programa para”. La consecuencia de ello es la implementación de políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista y de acceso incondicional a todos los ciudadanos/as. De hecho, el tratamiento que se da a la pobreza se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes de la población. De allí la urgencia en revisar estas líneas de política para iniciar acciones de consolidación de derechos de ciudadanía y no de reproducción de beneficiarios.

### **8. A modo de cierre y conclusiones**

Del análisis efectuado se desprende, en forma contundente, que el proceso de reforma y ajuste estructural implementado en Argentina no es un simple caso de pérdida o disminución de prestaciones sociales, sino que

implica la transformación de los principios de organización económica y social. Esta transformación se consolidó a partir de la incorporación de nuevos elementos en combinación con nuevas adaptaciones y arreglos normativos, cuando no permutaciones, de las formas institucionales preexistentes.

Precisando: la "acción comunicativa" y la ideología de corte neoconservadora que impulsó las reformas, se inclinó claramente por la adopción de formas de distribución de bienes reguladas por el mercado. Se promovieron, como se analizó ampliamente en este capítulo, las ventajas de la incorporación de esta nueva forma, buscando "transparentar" la asignación de bienes y servicios por parte del Estado. En consecuencia, se pasó a distribuir sectorialmente, de acuerdo a lógicas de segmentación de la demanda y de focalización de la oferta, diferenciándose entre ciudadanos con capacidad de pago (consumidores) y personas de escasos recursos y sin capacidad de compra (beneficiarios). En ninguno de los dos casos las asignaciones son equitativas, como tampoco transparentes, ni se tienen en cuenta inequidades de género. Se produce, en los hechos, tanto clientelismo político, como de mercado.

Esta implementación se hizo al margen de un debate público y participativo de la ciudadanía, que no pudo expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas. Aún más, el discurso eleccionario no contempló en su plataforma una propuesta de reforma como la que se llevó a cabo. A su vez, el gobierno de la Alianza hizo uso de la misma lógica, continuando la línea de reformas.

Esta imposición de las reformas, sin el consiguiente proceso participativo, produjo efectos considerables en la población. En primer lugar, no sólo importa la calidad de miembro de la sociedad, sino cómo se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo, que no depende de su ejercicio efectivo. En segundo lugar, si los candidatos llevan a cabo políticas diametralmente opuestas a sus promesas electorales, están educando sistemáticamente a la población en la convicción de que las elecciones no tienen un papel relevante en conformar políticas. La gente tiene posibilidad regular de votar, pero no de elegir. Este tipo de medida, lejos de promover la autonomía y las capacidades individuales, menoscaba el ejercicio de las libertades personales y democráticas.

Los acontecimientos de diciembre del 2001 dan cuenta de un cambio en el sentido de pertenencia de la ciudadanía y un nuevo modelo de participación; de la "tolerancia al ajuste", se pasó a un activismo cívico desconocido hasta el momento, que además de manifestar desaprobación y oposición a las medidas gubernamentales, comienza a generar una nueva cultura participativa de los ciudadanos/as.

Esta situación puso en evidencia, por un lado, la crisis de los partidos políticos y de proyectos como el de la Alianza, y por otro, el hecho de que quienes asumen el poder lo hacen sin votos. Significa que las elecciones no son ganadas por una mayoría de ciudadanos que aprueban un programa político de un partido, sino que obtienen su triunfo eleccionario porque aumenta menos el potencial de no votantes que el partido competidor.

En la misma dirección, la corrupción y pérdida de representatividad de los sindicatos, la virtual desaparición de muchas organizaciones corporativas, como los colegios profesionales, sumado a la crisis estructural de una forma de hacer política partidaria, pueden estar mostrando el camino para nuevas formas de organización y participación ciudadana, más democráticas, menos corruptas y más representativas. A su vez, alerta sobre el peligro de un proceso de denostación de la política en sí misma, dejando abierto el camino para soluciones poco democráticas. El discurso del "alto costo" de la política actuó claramente en esta dirección, esto es, no se discuten los motivos por los que el sistema resulta "ineficiente" sino se proponen rápidamente medidas como la reducción drástica del número de representantes.

Otro ejemplo es que conceptos como "derechos sociales", ciudadanía, gobernabilidad, género, justicia, están siendo selectivamente apropiados por las instituciones financieras internacionales, al punto de constituirse como los principales interlocutores y referentes en la materia. Es decir, el peligro de estas gestiones, desde el punto de vista de la problemática de la consolidación democrática, radica, en gran parte, en su propio éxito; los responsables y técnicos de estos organismos que llevan a "buen puerto" las reformas estructurales de tipo económico difícilmente eludan la fascinante tentación de concebirse como indispensables para su continuidad. Los frutos exitosos de una gestión de esas características pueden contaminarse por las mismas razones; el "éxito" en estabilizar y reformar puede traducirse en el peligro de que se implementen nuevas formas de institucionalidad que

nada tienen que ver con la garantía de los derechos y la consolidación democrática

Asimismo, como se trata de organismos de asistencia crediticia, el objetivo de las reformas que impulsan en materia de políticas sociales, es el de consolidar la estabilidad de precios y las reformas estructurales. Esto es, sólo disminuirá el “riesgo país”, y en consecuencia aumentará la confiabilidad del sistema representativo, en tanto se logren mejores instituciones, un sistema democrático sólido y la independencia del sistema judicial. A ello agregan, como práctica “eficientista”, un uso creciente de recursos para capacitar en la aplicación de técnicas de “gerencia” de los pobres.

Precisamente, al tratarse de procesos de transformación económico-social, lo deseable sería no continuar caracterizando y contabilizando a los “pobres” o los “desempleados” sino, por el contrario, enfatizar los problemas derivados de las diferentes oportunidades que las personas tienen para integrarse como miembros plenos de la sociedad. El punto central es no quedarse en ampliar las garantías constitucionales y la incorporación de tratados internacionales —muy necesarios por cierto— sino también asegurar el goce efectivo de los derechos como ciudadanos/as.

Nuevamente la advertencia inicial: no se trata de articular discursos que señalen “ir contra el modelo”, o “el fin del modelo”, sino claramente de discutir de qué modelo estamos hablando y cuáles fueron las consecuencias de haber implementado este tipo de políticas. Una vez evaluados los resultados de este proceso de transformación estructural ocurrido en Argentina, resulta urgente plantear estrategias alternativas en su conjunto. No se trata de pensar “pequeños cambios” a las políticas implementadas, sino de elaborar proyectos económicos, sociales y políticos alternativos y sustentables. Propuestas como el *ingreso ciudadano* de tipo incondicional se encuentran en esta dirección<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> La construcción de una red de seguridad en los ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano aparece como una institución necesaria para luchar efectivamente contra la pobreza y la exclusión social promoviendo la inserción social de toda la ciudadanía y la cohesión del conjunto de la sociedad. No se trata de la solución definitiva, pero es una política imprescindible para empezar a cambiar las tendencias de los graves problemas sociales que afectan a nuestras sociedades. Para comprender la propuesta véase Lo Vuolo (1995), *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires. Editores Ciepp/Miño y Dávila. y Lo Vuolo et al (1999), op. cit.