

¿HACIA DONDE VA LA POLÍTICA SOCIAL EN LA REGIÓN?
LOS CAMINOS ALTERNATIVOS DE ARGENTINA Y BRASIL

por Rubén M. Lo Vuolo¹

“que toda casa es un candelabro
donde las vidas de los hombres arden
como velas aisladas”

(Jorge Luis Borges, *Calle desconocida*)

En las sociedades modernas siempre se han confundido las funciones económica y social del trabajo. Diversas corrientes de pensamiento han instalado como dogma el siguiente postulado: las actividades humanas (y las personas) se valoran considerando principalmente el precio que el mercado paga por el empleo de su fuerza de trabajo.

De aquí se sigue que la responsabilidad de las personas para con la sociedad es primariamente instrumental, eso es, colocar su capacidad de trabajo al servicio de la economía. Esta “obligación” implica que, si no se realizan suficientes esfuerzos para emplearse en el mercado y para adquirir las capacidades que el mismo exige, sobreviene un conjunto de “sanciones sociales”; principalmente, no recibir un ingreso ni beneficios del sistema de protección social.

Lo anterior se complementa con otro dogma: existiría una suerte de *individualismo productivo*, entendido como un lazo directo entre el trabajo de las personas, aplicado en el empleo, y la creación de riqueza. Complementariamente, se distingue entre el trabajo considerado “productivo” y el “improductivo”. Para esata distinción, no se tiene en cuenta lo que la persona puede hacer (sus capacidades creativas), sino el tipo de actividad donde aplica su trabajo y el tipo de capital que la contrata.

De lo anterior se derivan varias conclusiones: i) el que decide cuál trabajo es productivo y cuál no, es el capital que lo contrata; ii) el trabajador no debería capacitarse en “cualquier cosa” ni elegir libremente “cualquier empleo”, sino aquel que el capital define como productivo; iii) el desempleo tiene un fuerte componente de “voluntario”, ya sea porque los desempleados no aceptan las condiciones que ofrece el capital o porque no hicieron los suficientes esfuerzos para ser calificarse en los términos que el capital exige. De este modo, los desempleados son culpables de su falta de “empleabilidad”, por lo que la culpa del desempleo se individualiza.

Estas valoraciones han sido cruciales para el desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina, donde se acostumbra a distinguir entre aquellas políticas de “seguro” o “seguridad” social y las de “asistencia social”. El seguro social se dirige a los

¹ Director Académico e Investigador Principal, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires, Argentina.

empleados formales que, supuestamente, son los que hacen esfuerzos para estar empleados, pagan aportes en dinero y así “merecen” beneficios sociales a cambio. Las políticas de asistencia social “focalizan” al resto, quienes supuestamente no se esforzarían lo suficiente y no tienen un empleo formal, no hacen aportes y así no tendrían “derecho” a acceder a los beneficios sociales. En este caso, no son las personas las que tienen derecho a los beneficios, sino que es el poder (político o de otro tipo) el que decide asistirlos.

Los sistemas tradicionales de políticas sociales en el Cono Sur de América Latina, y en menor medida Brasil, se construyeron bajo el supuesto que la mayoría de los trabajadores podía tener cobertura del seguro social (previsión social, seguros de salud, asignaciones familiares). Menor desarrollo tuvieron el seguro de desempleo y las políticas asistenciales, como reflejo de la visión optimista que prevalecía sobre el mercado de empleo.

Este optimismo nunca tuvo asidero y mucho menos lo tiene ahora. En la década del noventa, el desempleo abierto en América Latina se ubicó en promedio en torno del 9%, con tendencias marcadamente crecientes. El nuevo siglo encuentra a países como Argentina con tasas de 20%; a Uruguay, Colombia y Venezuela con tasas de más de 16%. Al mismo tiempo: i) cayó la participación del empleo público en el total de empleo (en promedio, los gobiernos no contribuyeron a la generación de empleos); ii) se observa una “terciarización” del empleo tanto por lo anterior como por la caída de los ocupados en las manufacturas y el paralelo aumento en servicios de baja productividad; iii) dos tercios del empleo creado fue informal, incluyendo a los “micro-emprendimientos”, con contratos laborales muy inestables, sin coberturas de seguros sociales y mayor cantidad de horas trabajadas. La precariedad de las relaciones laborales, tanto en hombres como en mujeres, aumentó pese al incremento del empleo “asalariado”, por la expansión de los contratos inestables y sin registro.

Actualmente, los empleados formales no representan la normalidad del mercado de empleo de la región. No se trata sólo del desempleo, sino del aumento de los “empleados pobres”. En la región cada vez se ensancha más una “zona de vulnerabilidad social”, dentro de la cual se transita de forma intermitente entre situaciones de desempleo total y de empleo precario. Estas penurias sólo excepcionalmente pueden atribuirse al propio trabajador que no sólo está dispuesto a trabajar sino que, cuando encuentra empleo, lo hace en tareas de menor calificación que las adquiridas en el sistema educativo.

El problema está en el modo de organización de la economía y la sociedad que oculta una perversa tendencia hacia la igualdad. ¿Por qué? Porque en lugar de tener a los más favorecidos como referencia, la igualdad es “hacia abajo”: no sería el problema el empleo precario, sino que se presenta a los trabajadores mejor posicionados como “privilegiados”. Paradoja: una de las críticas (fundadas) al sistema socialista es que iguala para abajo. El capitalismo latinoamericano está logrando el mismo resultado.

Las contradicciones entre el mercado y los valores sociales

Pese a estos cambios en las estructuras “objetivas” de la economía y del mercado de empleo, no se modificaron las valoraciones “subjetivas” del individualismo productivo ni la individualización de la culpa por el desempleo. Aún cuando no hay empleo ni en cantidad ni en calidad, el orden social sigue asentado sobre la escala de valores definida por los “méritos” atribuidos a las personas en función de su puesto de empleo.

Esta contradictoria (¿y perversa?) combinación entre las estructuras objetivas del mercado de empleo y las valoraciones sociales subjetivas, pretende ocultarse con la reversión de ciertos postulados propios del “valor del trabajo”: *ya no sería el trabajo el que crea riqueza sino que sería la riqueza la que crea trabajo*. La virtud de las personas hoy se pondera por su capacidad para “soportar” las exigencias que el “nuevo orden económico” carga sobre sus espaldas.

De este modo, no sólo que al desempleado se lo iguala con el “pobre”, sino que se lo grava con la mochila de la “falta de previsión” y de no ser “emprendedor”. Así, es común distinguir entre los pobres “buenos” que aceptan reeducarse e intentar “salir adelante por sus propios medios” (por ejemplo, aceptando las políticas oficiales de micro-emprendimientos productivos) y los “malos” que protestan. De este modo, se perfeccionan técnicas de administración de los grupos vulnerables (“gerencia social”), por lo cual, más que una preocupación por erradicar la pobreza, el esfuerzo está en la “gestión” de los grupos de “riesgo”; esto es, de los que ponen en riesgo el funcionamiento de la parte sana de la organización económica, política y social.

Muchas evidencias desafían estas percepciones. Por ejemplo, Argentina escaló en sus niveles de pobreza junto con el lanzamiento de un programa de empleo masivo como el programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Brasil, por su parte, viene registrado tasas de desempleo mucho más bajas que otros países de la región, pero sigue estando entre los registros de más alta pobreza y distribución regresiva del ingreso. Sintomáticamente, cada uno de estos países parece estar ensayando caminos alternativos frente a estos problemas, cuyo análisis sirve para reflexionar sobre estos urgentes problemas.

El programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la Argentina

El pensamiento ortodoxo, y los organismos internacionales con fondos para su promoción, defienden los llamados programas de *workfare*. El término se refiere a aquellas políticas que, en lugar de poner el acento en los “incentivos” y “derechos” al empleo, lo colocan en la “obligación” de emplearse como condición para recibir un subsidio. Para no “distorsionar” el normal funcionamiento del mercado de empleo, el nivel del pago se fija bien por debajo del salario de mercado y las condiciones de empleo son inestables y sin los beneficios sociales del trabajo formal.

Argentina multiplicó estos programas en los años noventa y lanzó a comienzos de 2002, con apoyo del Banco Mundial, uno de los programas más masivos en la experiencia comparada: el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Este programa otorga un beneficio monetario uniforme a los que (hasta una determinada fecha) se

registraron como desocupados, jefes de hogar y con menores a cargo. A cambio, se exigiría una contraprestación laboral.

Los resultados hasta aquí no parecen muy alentadores. Quedan excluidas de los beneficios muchas personas con necesidades similares que los seleccionados y los que no se inscribieron antes de la fecha límite. Aunque se presenta como un beneficio familiar, el PJyJHD paga un monto igual (equivalente a cerca de 20% de la línea de pobreza familiar), sin considerar el número de miembros del hogar. Tampoco tiene adecuado registro de los eventuales ingresos del grupo familiar y al mismo tiempo interfiere en la libre organización familiar al exigir que la persona sea jefe o jefa de hogar.

También son cuestionables sus efectos en el mercado laboral. El programa atrae inactivos que se declaran como desempleados sólo porque de esa forma obtienen el beneficio. Como esta incorporación es precaria, se pone una referencia de baja calidad al mercado de empleo. Los problemas aumentan con la práctica de usar al PJyJHD como subsidio al empleo privado, porque genera mayores inequidades hacia otros desocupados que no tienen beneficios y perversos efectos de “sustitución” de trabajadores regulares por otros más baratos que reciben beneficios. Su vinculación con micro-emprendimientos, además de las dudas sobre la potencialidad de su desarrollo, también alimenta la precariedad laboral.

A lo anterior se suma la discrecionalidad en la distribución de beneficios, reflejada en las constantes denuncias de “fraudes” y “uso político”, asimilado a la red de intermediarios que se alimentan de sus recursos. El efecto más claro del programa es actuar como mecanismo de fragmentación, control y clientelismo. Por este camino, en los hechos se consolida la exclusión social, la segmentación laboral y la división de una sociedad que cada vez más funciona con enclaves y castas sociales organizadas jerárquicamente.

Una renta básica de ciudadanía para todos los brasileños

Brasil parece estar intentando un camino diferente. En enero de 2004 se sancionó una ley que instituye, a partir de 2005, una “renta básica de ciudadanía”. Se trataría de un ingreso básico incondicional, que se pagaría mensualmente y al cual tendrían derecho todos los brasileños residentes y los extranjeros con una residencia en el país de al menos cinco años. El pago del beneficio monetario es independiente de la condición socioeconómica. El monto aún no está establecido y será fijado en un valor igual para todas las personas.

La implementación será por etapas, comenzando por los grupos de mayor carencia hasta cubrir a toda la población, independientemente de su nivel de ingreso. El objetivo declarado es que, en el momento en que la renta básica de ciudadanía se encuentre funcionando a pleno, se haya logrado integrar los esquemas vigentes de ayuda social con el sistema de seguro social y el sistema del impuesto sobre la renta.

Este camino se inició al instituirse el programa Bolsa Familia, resultado de la convergencia y unificación de los programas Bolsa Escola, Vale Gas y Bolsa Alimentação, y que exige como condición para recibir el beneficio que cada familia mantenga al día la vacunación y compruebe la asistencia escolar de sus niños, e inclusive que participe de cursos de alfabetización y orientación nutricional.

Brasil parece avanzar así en otra dirección que la Argentina. Esto es, hacia la incondicionalidad y la universalidad en los beneficios que distribuyen ingresos, al tiempo que desengancha su percepción de la situación de empleo de las personas.

La vigencia de un dilema clásico

Una organización social se cae cuando no puede cumplir con los principios y valores que la sustentan. Hoy nuestras sociedades no pueden sostener un orden social basado en la relación de empleo y que distribuye derechos en base a la misma.

La evidencia muestra que el empleo debería ser un derecho en sí mismo y que no puede considerarse un problema a atender por políticas asistenciales sino que es motivo de políticas económicas adecuadas. Los derechos sociales, por su parte, no pueden depender de la relación de empleo, sino que deberían ser universales y lo más incondicionales que sea posible.

Esto implica dejar de culpabilizar a los desempleados o empleados precarios de su situación, que no es elegida sino impuesta forzosamente por el orden económico y social elegido desde el poder. Llamativamente, en nuestras sociedades tiene prestigio el ocio parasitario de unos pocos premiados con la renta que otorga la riqueza acumulada, mientras que se desprecia a los que se ven obligados a no trabajar en empleos remunerados porque el mercado los expulsa.

Cambiar este orden injusto e ineficiente requiere de una nueva matriz de distribución de riqueza que haga práctica la idea de la “división social del trabajo” y que valore múltiples actividades que el mercado hoy no ocupa, pero donde las personas pueden aportar todo su potencial creativo y social.

Para ello, es imprescindible cambiar el régimen económico que hoy genera estos resultados., pero también el ambiente cultural y el político que le da consistencia y legitimidad. Se trata de dejar de valorar a las personas conforme a los dictados del capital en el mercado de empleo y, al mismo tiempo, de valorar al capital según su capacidad para aportar empleos y riquezas para que las personas puedan desarrollar sus expectativas de vida de forma igualitaria.

Un dilema clásico. Como todo dilema clásico, de enorme vigencia actual.

Buenos Aires, abril de 2004