

**Trabajo Realizado en el marco de
Convocatoria de la Universidad Pública a la Sociedad Argentina.
El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario:
Una Estrategia Nacional de desarrollo con equidad
Buenos Aires, Argentina
5 y 6 de Agosto de 2005**

LA SEGURIDAD SOCIOECONÓMICA COMO BASE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO CONSENSO DISTRIBUTIVO EN LA ARGENTINA

Por Alberto C. Barbeito*

I. Introducción.

La seguridad socioeconómica fue uno de los valores centrales sobre el cual se construyó el modo de organización de las sociedades modernas. La producción en masa y la consolidación de la relación salarial como centro de las relaciones sociales permitieron que la “cuestión social” se vinculara estrechamente con las formas de regulación del mercado de empleo. De esta forma, los “derechos laborales” se desarrollaron como una forma de expresión concreta de los “derechos sociales”.

Las bases de sustentación de este modo de organización social se vieron alteradas como resultado de las transformaciones del mercado de trabajo: debilitamiento (cuando no, abandono) de las políticas de pleno empleo, (des)regulaciones que potenciaron las asimetrías de poder entre el capital y el trabajo, creciente subutilización de la fuerza de trabajo, deterioro de los espacios de representación, negociación y acuerdo. Como resultado, amplios sectores de trabajadores pasaron a desempeñarse en espacios de creciente “inseguridad laboral” (desempleo, precariedad, remuneraciones bajas y volátiles).

La experiencia argentina es un caso extremo de ruptura del modo de organización social. Si bien los síntomas de este proceso tuvieron manifestaciones tempranas, lo cierto es que el quiebre definitivo se hizo evidente con las transformaciones impuestas durante los años noventa. El aumento del desempleo y la subocupación, la precariedad laboral, la desigualdad distributiva y la pobreza, constituyen los rasgos más visibles del régimen económico que se instauró al amparo de la regla cambiaria de la “convertibilidad”¹. La

* Investigador titular, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), www.ciepp.org.ar

¹ Cabe recordar, el desmantelamiento de las regulaciones laborales que favorecieron la precariedad e inestabilidad del empleo; la privatización de áreas del seguro social, el aumento de las restricciones para acceder

caótica salida de la regla de “convertibilidad” sumó nuevos elementos a la crisis del modo de organización social, derivando en una nueva escalada del desempleo y la pobreza por ingresos. En este contexto, se ensayaron respuestas “de emergencia” (que aún perduran), cuya escala y diseño operativo no guarda relación con la naturaleza y la dimensión de los problemas de empleo y concentración del ingreso acumulados en el país.

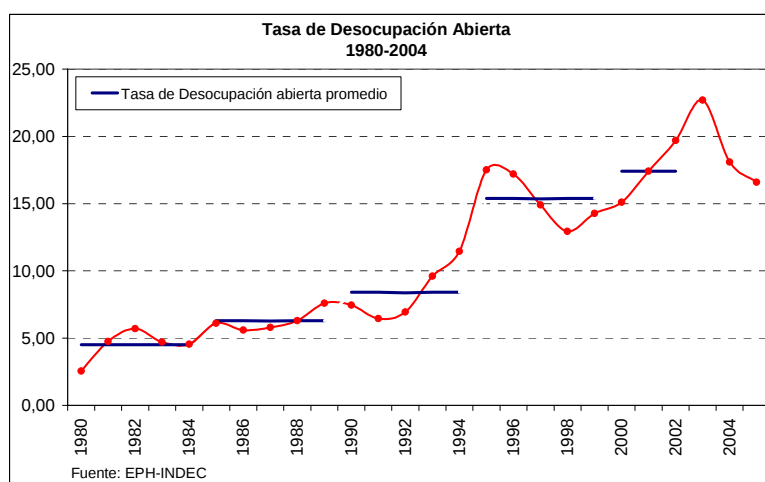
El predominio de condiciones de inseguridad socioeconómica es el resultado de muchos factores, pero claramente uno de los más importantes es la desarticulación de la red de seguridad laboral que tradicionalmente sostenía los derechos económicos y sociales. En particular, el funcionamiento del mercado de empleo se muestra incapaz para garantizar el acceso de las personas a los elementos imprescindibles que definen sus oportunidades de vida. La crisis del presente no puede entenderse sólo (o, apenas) como un desajuste temporario del mercado de empleo sino que alcanza a las propias bases de sustentación del modo de organización social. Desde esta perspectiva, las políticas vigentes hasta aquí, responden a una visión reparadora y de contención social, pero resultan incapaces para resolver los problemas derivados de la creciente inseguridad laboral y su impacto negativo en la distribución del ingreso y la riqueza. El trabajo se propone argumentar en favor de la inmediata implementación de políticas universales que conformen una red de seguridad básica en los ingresos, como parte de una estrategia progresiva e integrada orientada a la (re)construcción de un nuevo consenso distributivo en la Argentina.

II. Breve caracterización del contexto de inseguridad laboral y distribución regresiva del ingreso.

II.1 Inseguridad laboral:

- Desempleo abierto.

En los últimos 25 años la tasa de desocupación muestra una tendencia creciente, con saltos pronunciados en las fases económicas contractivas

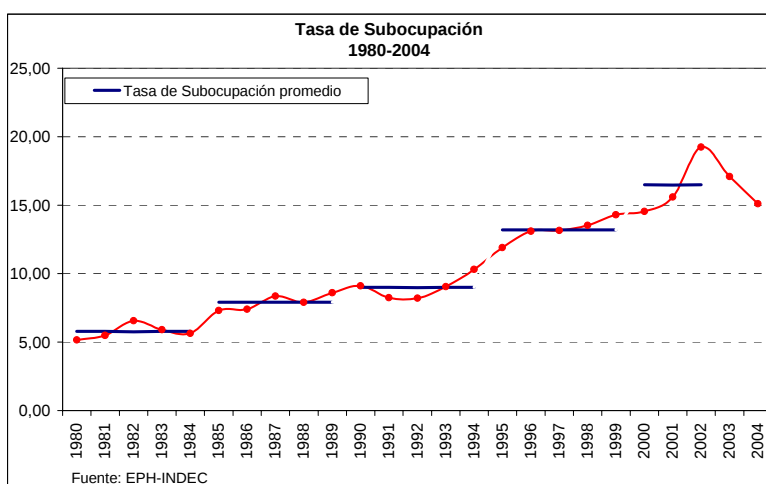


a las coberturas (caso, reforma previsional, asignaciones familiares) y la devaluación de las políticas de corte más universal (salud, educación).

(también en el período de crecimiento de la convertibilidad: años 1991-1995). En los ciclos expansivos, la desocupación baja, pero de manera más lenta e insuficiente. El resultado es la consolidación de pisos de desempleo cada vez más elevados. En el período 2003/2004 la tasa de desempleo disminuyó con cierta rapidez, aunque a ritmo decreciente, para estancarse en los últimos dos trimestres en valores superiores a 16%². De esta forma, mientras que el PBI recuperó el nivel de 1998, la tasa de desempleo supera en 3 pp. la registrada en aquel año.

- Subocupación involuntaria.

La tendencia estructural es igualmente creciente, aunque con oscilaciones de menor intensidad que la tasa de desempleo abierto. La baja iniciada hace tres años se mantiene, aunque a ritmo decreciente. El último registro (12,7% al 1º trim.05) es levemente inferior a 1998.



- Precariedad.

Por desocupación o subocupación, un tercio de la PEA (4,4 millones de trabajadores) tiene limitado el acceso al empleo. A su vez, más del 40% de los ocupados (5,6 millones) se desempeñan en actividades informales o precarias: se trata mayormente de asalariados no registrados del sector privado (2,8 millones), servicio doméstico (1 millón), cuentapropistas sin capital (800 mil) y planes sociales con alguna contraprestación laboral (800 mil). En general, son ocupaciones “intermitentes”, por pocos meses, o pocos días (cuando no, “changas” por algunas horas). Resulta entonces que alrededor de la mitad de la PEA urbana (7,5 millones de trabajadores) carece de un

² Sin considerar las “ocupaciones” del PJJHD.

ámbito definido de inserción en el mercado de empleo, “circulando” por un espacio de “inseguridad” que define trayectorias entre el desempleo abierto y variadas formas de precariedad laboral. Al mismo tiempo, estas personas se ven privadas de las coberturas sociales sustentadas en la relación laboral asalariada formal: vacaciones, SAC, seguro de desempleo, asignaciones familiares, jubilación. Los circuitos de “inseguridad laboral” son cada vez más herméticos y definen trayectorias sociales descendentes, en términos absolutos o relativos³.

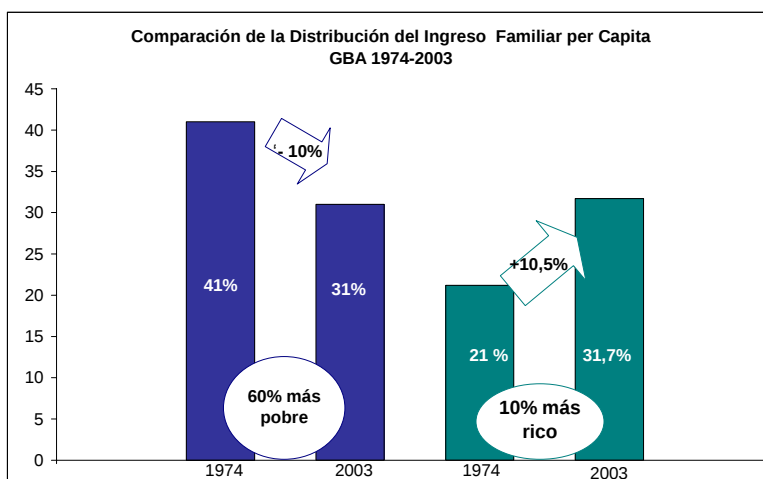
II.2. Inseguridad en los ingresos:

- Distribución funcional del ingreso.

La participación de los trabajadores (asalariados y cuenta propia) en el ingreso muestra una tendencia estructural declinante, profundizada en el curso de la última década. Entre los años 1993/2004 se estima una pérdida de participación superior a 10 pp. del PBI⁴.

- Distribución personal del ingreso.

En las tres últimas décadas la participación de los tres últimos quintiles (60% de los hogares) se redujo en 10 pp. del ingreso total. Paralelamente, el quintil superior de la escala de ingresos aumentó su participación en 12,1 pp., de los cuales 10,5 pp. se concentraron en el 10% más rico (ver valores en el gráfico).



- Remuneraciones.

³ Lautier, Bruno (2003)

⁴ Lindemboin J. y otros (2005).

El salario medio real de los trabajadores tiene una tendencia declinante, a partir de los máximos registrados a mediados de los setenta. Esto, con fuertes oscilaciones de corto plazo, en donde las caídas ocurridas en las crisis no son compensadas luego en los ciclos expansivos. La media salarial de los noventa es 10% menor que la década anterior y el nivel a abril 2005 se ubica un 13% por debajo de los meses previos al estallido de la crisis en 2001. El deterioro salarial es más acentuado para los trabajadores no registrados y los del sector público (en conjunto, más de la mitad del total de asalariados) con una caída de casi 30% en este último período. La incorporación de componentes variables en la remuneración, como también los contratos temporarios, son factores de inseguridad en el ingreso puesto que los trabajadores no pueden contar con un flujo regular y previsible ⁵.

- Pobreza.

La tasa de incidencia de la pobreza tiene una tendencia creciente, acelerada en la última década. Entre 1991/2004 el número de personas pobres se duplicó, pasando de 6 a 13 millones. La disminución que comenzó hace casi tres años no alcanza a compensar el salto de principios del 2002. Con niveles de PBI comparables, el nivel actual de la tasa de pobreza supera en 10 pp. los índices de 1998. Al mismo tiempo que se extendió, la pobreza también se intensificó (más pobres, cada vez más empobrecidos). Así, el ingreso medio que reciben los hogares pobres (incluyendo planes sociales como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) debería duplicarse sólo para cubrir el valor de la Línea de pobreza (LP).

- Indigencia.

La tendencia incremental de la indigencia es aún más pronunciada que la pobreza. Entre 1991/2004 la cantidad de personas indigentes se multiplicó por 6, pasando de 850 mil a casi 5 millones. Sólo durante los años 2001/2004 se incorporaron a la masa de indigentes unas 900 mil personas. El ingreso adicional promedio necesario para cubrir la línea de indigencia representa más de 60% del ingreso medio actual de los hogares bajo la línea de indigencia.

⁵ En el año 2001, para 51% de los trabajadores el ingreso de la ocupación principal es "totalmente variable". Para un análisis de los resultados de esta encuesta consultar Lavinas, L. (coord.) (2001).

Evolución de la población urbana en situación de indigencia y de pobreza *

Periodo	Tasa		En Miles		Variación en miles	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1991	21,5%	3,0%	6.096	851	- - -	- - -
1996	24,8%	6,3%	8.592	2.310	+ 2496	+ 1459
2001	35,4%	12,2%	11.773	4.057	+ 3181	+ 1747
2004 IIº Sem	37,7%	14,0%	13.241	4.917	+ 1468	+ 860

Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH Indec

* El valor de las tasas de pobreza e indigencia corresponden al Gran Buenos Aires.

II.3. Las políticas de (in)seguridad en los ingresos:

La seguridad en el ingreso es un componente estratégico de las políticas públicas que pretendan fortalecer (o, aliviar) las condiciones de (in)seguridad socioeconómica prevalecientes. Caracterizamos la seguridad en el ingreso a partir de los siguientes principios: i) que las personas dispongan de un cierto nivel de ingreso “adecuado” a sus necesidades, expectativas y aspiraciones; ii) que haya un grado razonable de “certeza” en la percepción de dicho ingreso; esto es, un flujo regular y predecible ⁶.

- **Salarios.**

La profunda caída del salario real comenzó un proceso de paulatina recuperación desde mediados del 2003, de alcance limitado y muy heterogéneo. La política oficial operó principalmente por decretos de actualización del salario mínimo legal, fijado en \$200 desde 1993. En julio de 2003 se otorgó un aumento de \$50 y en enero de 2004, un nuevo aumento de \$100. Recién en agosto de 2004 se convocó al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, fijándose un nuevo piso legal de \$450. Paralelamente, se decretaron aumentos de suma fija en los básicos de convenio y se activaron las negociaciones colectivas. En un contexto altamente conflictivo, a mitad del 2005 se dispuso un cronograma de ajustes del mínimo legal que llega a \$630 a partir del

⁶ Ver, Standing Guy (1999).

1º de julio. Al mismo tiempo, por vía de acuerdos colectivos fueron estableciéndose aumentos de muy diversa intensidad. Hasta ahora, el principal efecto de la política salarial es una parcial recuperación del salario real del sector privado formal, que de todos modos prevalece aún por debajo de los niveles de hace una década atrás. A partir de aquí, la política de ajustes centralizados enfrenta limitaciones derivadas de la heterogénea composición de los sectores económicos. Por otra parte, la política salarial dejó de lado a los trabajadores de la administración pública⁷, al tiempo que no se verificaron las expectativas oficiales de que el salario mínimo legal actúe como piso de referencia para el conjunto de la economía.

- Jubilaciones.

Desde la reforma de 1994 la cobertura viene en progresiva disminución. En el periodo 1993/2001 la población de 65 y más años de edad sin beneficio jubilatorio pasó de 23% a 35%; y se estima que superará 50% en una década⁸. En términos reales el haber jubilatorio medio cayó de manera sistemática. La política de ajustes nominales de los últimos tres años se limitó al otorgamiento de sumas fijas en el haber mínimo. De esta forma, dos tercios del total de beneficios se ubica actualmente en este tramo⁹.

- Desempleo.

El seguro de desempleo tuvo aparición tardía en la experiencia argentina (1991). La lógica contributiva y su vinculación con el empleo asalariado registrado del sector privado explica su limitado alcance (entre 4-7% de los desempleados). Además, de operar por un período de tiempo limitado, el valor real del beneficio es bajo tanto en términos absolutos como respecto del salario percibido en actividad¹⁰.

El Plan Jefes/as de Hogar Desocupados (PJHD) fue una respuesta de emergencia ante la profundización de la crisis. Desde entonces representa la columna vertebral de la

⁷ Sólo se fijaron dos aumentos de suma fija, en junio de 2003 de \$ 150 para salarios de menos de \$ 1.000; y en enero de 2005 de \$ 150 para salarios inferiores a \$ 1.250.

⁸ Banco Mundial (2003)

⁹ La inseguridad de ingreso a la edad de retiro es reconocida por los propios actores: 54% considera que la posibilidad de cumplir con las condiciones de acceso al beneficio es “baja, muy baja o ninguna” (60% en el caso de las mujeres) y 41% piensa que al llegar a la edad de retiro el ingreso será “malo o muy malo”. En Lavinas, L. (coord.) (2001).

¹⁰ La tasa de sustitución es inferior al 27% respecto de la remuneración media de los asalariados privados Barbeito, Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez (2004).

política social asistencial. El beneficio de \$150 mensuales se otorga a jefes/as de hogar con hijos menores de 18 años, que declaren estar desocupados. Cubre 1,7 millones de beneficiarios y cuenta con un presupuesto anual de \$3.500 millones (0,8% del PBI). Las críticas señalan¹¹: i) inadecuación del beneficio respecto del valor de la canasta de pobreza; ii) insuficiente cobertura de los hogares pobres; iii) beneficio monetario fijo que no considera el tamaño del hogar, la cantidad de hijos o el número de personas dependientes; iv) escaso impacto en términos de reducción de los índices de pobreza e, incluso, de la indigencia; v) ausencia de un derecho explícito y proclividad al clientelismo; v) impulso a mecanismos de trampa de la pobreza y del desempleo (o del empleo no registrado)¹². Según ha trascendido el PJHD sería reformulado en base a la idea de “reubicar” a los beneficiarios registrados en el padrón de acuerdo a una previa calificación según sus condiciones de “empleabilidad”¹³. Las personas con menores chances de inserción laboral (en principio, mujeres con hijos a cargo y los adultos mayores) serían transferidos al Plan Familias, pasando a percibir un subsidio mensual de hasta \$200 mensuales¹⁴. Para quienes fueran categorizados como “empleables” (por edad, o por disponer de alguna calificación) se implementaría una suerte de “seguro de desempleo”, acotado en el tiempo, y complementado con actividades orientadas a facilitar su inserción laboral (en el marco de convenios sectoriales, impulso de una red de agencias de empleo, etc.). Dentro de este grupo de “empleables”, para quienes por edad, nivel educativo laboral o experiencia previa tuvieran más dificultades de inserción, se promoverían actividades específicas de capacitación para el trabajo. En paralelo con el PJHD existen otros varios programas asistenciales que transfieren ingresos a distintos grupos de población. Básicamente, se trata de programas focalizados, con gestión descentralizada (no libre de interferencias políticas en la selección, tanto de las jurisdicciones como de los beneficiarios incluidos), y presupuestos reducidos¹⁵.

- Asignaciones familiares.

¹¹ Barbeito, Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez (2004); Monza y Giacometti (2003); Lo Vuolo (2003).

¹² Como resultado de la condición de estar desocupado para continuar percibiendo el beneficio.

¹³ Los lineamientos de reformulación del PJHD, en especial, lo referido al “nuevo seguro de desempleo” provienen de informaciones de la prensa y declaraciones de funcionarios gubernamentales. No se dispone de documentación más detallada.

¹⁴ La escala de beneficios sería de \$ 150 en el caso de 3 hijos, \$ 175 para 4 hijos, y \$ 200 en el caso de 5 o más hijos.

¹⁵ Entre los principales: i) Plan de Seguridad Alimentaria (\$ 750 millones y 1,1 millón de beneficiarios); ii) Programa Remediar (\$ 100 millones y 150 beneficiarios); iii) Plan de Desarrollo Social y Economía Social – Manos a la Obra, de apoyo financiero y asistencia técnica para experiencias productivas y/o comunitarias.

El programa de asignaciones familiares cubre sólo a los hijos de asalariados registrados. En consecuencia, carecen de cobertura más de 60% de los niños del país. Además, tanto la cobertura como el valor real del beneficio muestran una tendencia negativa¹⁶. La importancia de las transferencias de ingreso fundadas en la familia tiene una tendencia declinante en las últimas dos décadas, tanto respecto de la cobertura como del valor real de los beneficios. Paralelamente, la infancia es el grupo de edad con mayor incidencia de la pobreza: 60% de los niños viven en hogares pobres y 25% en indigencia. Las familias pueden ser también sujeto de transferencias fiscales de ingreso por el sistema tributario. Por ejemplo, el impuesto a las ganancias de las personas físicas prevé deducciones “por cargas familiares”, que significan “ahorros” en la suma que deben abonar ciertos contribuyentes. Este beneficio sustentado en la familia es más amplio que las asignaciones familiares que sólo contemplan a los hijos de hasta 18 años. La deducción impositiva incluye hijos a cargo hasta los 24 años, cónyuge y otros familiares en línea ascendente, descendente y colateral. El beneficio es regresivo en tanto sólo pueden hacer efectivo el “ahorro” aquellos cuya escala de ingresos los convierte en contribuyentes efectivos.

- Escala de recursos de las políticas de sostenimiento de ingreso.

El aumento de las brechas sociales (desempleo, concentración del ingreso, pobreza) no tuvo respuesta adecuada en las políticas públicas de sostenimiento de ingresos. En los términos de CEPAL, la “prioridad macroeconómica”¹⁷ del gasto público social (GPS) no muestra modificaciones, variando en torno de 20% del PBI (ver Cuadro a continuación). Otro tanto puede señalarse respecto de las políticas que transfieren ingresos directamente, las que representan la mitad del GPS total. Los principales componentes son el sistema previsional y el programa de asignaciones familiares. Las políticas de empleo y de asistencia social tienen alcance más reducido (en conjunto, cerca de 3% del PBI) e insuficiente para compensar las brechas de ingreso. Si bien en los últimos años el gasto en finalidades sociales asistenciales aumentó en más de 1% del PBI, debe notarse que este aumento se corresponde con una disminución equivalente del gasto en las transferencias de las políticas pretendidamente más universales y preventivas. Puede afirmarse, en consecuencia, que las políticas previsional y de asignaciones familiares

¹⁶ El aumento de beneficios decretado a fines del 2004 es insuficiente, incluso, para alcanzar el nivel del 2001.

¹⁷ Concepto aplicado por CEPAL e identificado con la relación global GPS/PBI.

han actuado como fuente de financiamiento de las políticas de transferencia de ingresos de corte más asistencial.

Gasto Publico Social Consolidado
En % del PBI

	1991/1995 *	1996/2000*	2001/2005*	2003	2004	2005
G.P.Social Total	20,38	20,64	20,32	19,10	20,30	20,40
Políticas Transf. Ingreso Mon.	10,76	10,52	10,28	10,07	10,10	9,86
Previsión Social	8,27	7,75	6,96	6,55	6,58	6,49
Asignaciones fliares.	0,66	0,63	0,49	0,46	0,43	0,39
<i>Subtotal</i>	<i>8,93</i>	<i>8,38</i>	<i>7,45</i>	<i>7,01</i>	<i>7,01</i>	<i>6,88</i>
Promoc. y asistencia social	1,02	1,22	1,42	1,36	1,61	1,65
Trabajo	0,81	0,92	1,41	1,70	1,48	1,33
<i>Subtotal</i>	<i>1,83</i>	<i>2,14</i>	<i>2,83</i>	<i>3,06</i>	<i>3,09</i>	<i>2,98</i>
Resto **	9,62	10,12	10,04	9,03	10,2	10,54

Fuente: En base a datos del Mecon

* Promedio quinquenal

** Resto: incluye educación, salud y otros

En síntesis, el contexto actual se caracteriza por:

- Creciente desequilibrio del mercado de empleo y generalización de variadas patologías de informalidad y precariedad laboral.
- Aumento de la inseguridad socioeconómica, de la concentración regresiva del ingreso y brechas sociales.
- Debilidad de las políticas públicas de sostenimiento de ingresos de la población, producto tanto de una escala insuficiente de recursos como de un inadecuado diseño.

III. La seguridad socioeconómica como base para la construcción de un nuevo consenso distributivo.

La idea de garantizar la seguridad socioeconómica de las personas es el valor-objetivo sobre el cual proponemos discutir los lineamientos de una estrategia de construcción de un nuevo consenso distributivo en la Argentina. Aún en caso de verificarse escenarios futuros de crecimiento sostenido, los problemas acumulados en el mercado de

empleo y la distribución del ingreso difícilmente podrán encontrar soluciones automáticas de mercado (al menos, en horizontes de tiempo social y políticamente aceptables). De aquí que afirmamos la necesidad de dar prioridad a la aplicación de políticas de sostenimiento de ingresos cuyos alcances no estén condicionados a la particular situación de las personas en el mercado de empleo.

Esto no significa abandonar el objetivo de ampliar las condiciones de acceso al empleo. Por el contrario, expresa la conveniencia de sentar las bases de un sistema integrado de seguridad universal básica que, al mismo tiempo, sea más “amigable” con la generación de empleo genuino que las políticas actuales y que, en última instancia, permita garantizar determinados niveles de ingreso con autonomía de las particulares condiciones del mercado de empleo. La posibilidad de recuperar niveles y condiciones adecuadas de empleo, implica procesos de larga maduración para cuyo cumplimiento se necesita del concurso de un conjunto amplio y articulado de políticas públicas, cuyo tratamiento excede largamente los objetivos del presente trabajo ¹⁸

El eje articular de una estrategia de este tipo debería centrarse en el fortalecimiento de una red de políticas de sostenimiento de ingresos cuyo diseño tome en cuenta los siguientes criterios: 1) ser lo más universal e incondicional posible, de fácil acceso y que no estigmatice a los ciudadanos; 2) garantizar un piso sobre el cual las personas puedan procurarse un (mejor) empleo en el mercado; 3) no generar dependencia respecto de la asistencia del Estado.

Asimismo, esta red debiera contribuir positivamente en cuestiones tales como: i) favorecer el incremento de la demanda de mano de obra; ii) retener a los menores en el sistema educativo; iii) dar cobertura a grupos que no pueden acceder a los seguros sociales; iv) aliviar la carga que representan, para los trabajadores en edad activa, las personas económicamente dependientes (menores y mayores de edad).

Considerando la estrategia como un proceso de instrumentación progresiva, debería comenzarse con la inmediata aplicación de políticas de tipo universal destinadas a brindar cobertura a los grupos de población económicamente dependiente: la infancia y los adultos mayores. El primer paso para la modificación del patrón distributivo es la concreción de un consenso basado en principios de solidaridad intergeneracional. Al mismo tiempo, se

¹⁸ Un análisis amplio de esta problemática se encuentra en Lo Vuolo (2003).

fortalecería el funcionamiento de otras políticas, como las referidas a la promoción del empleo formal y las que se orientan a la atención de grupos sociales vulnerables.

Las ventajas de la implementación de una asignación universal para niños y adultos mayores son múltiples: 1) evitan excesivos gastos administrativos, de dudosa eficiencia, propios de la selección de beneficiarios; 2) no desalientan los esfuerzos personales para la búsqueda de ingresos complementarios; 3) evitan situaciones de clientelismo al eliminar las mediaciones para acceder a los beneficios; 4) aunque se dirigen a ciertos grupos de edad, el beneficio permite alcanza al grupo familiar y por ende mejora la situación de los propios miembros en edad laboral activa; 5) incentiva la retención de niños y jóvenes en el sistema educativo; 6) fortalece las estrategias alimentarias que propician la recomposición de la mesa familiar.

- El Ingreso Ciudadano para la Infancia (ICI).

Consiste en una suma de dinero, abonada mensualmente, en cabeza de la madre, incluyendo el período de embarazo. El valor monetario del beneficio debe vincularse con el costo de la canasta de bienes y servicios requerida para la subsistencia de los niños¹⁹. Asimismo, vinculando el beneficio con la asistencia escolar de los niños y el cumplimiento de controles periódicos de la salud (incluyendo a la madre durante el embarazo), se fortalecería el rendimiento de otras políticas sociales²⁰.

En términos prácticos, el ICI puede considerarse como una extensión del actual programa de asignaciones familiares, bajo una perspectiva universal y no vinculada con el empleo o el ingreso de los padres. La universalización implica reformas simultáneas destinadas a eliminar o reformular la escala operativa de otros programas de transferencias fiscales de ingreso fundados en la niñez y/o la familia. En primer lugar, del régimen de asignaciones familiares. Luego, las deducciones impositivas por “cargas de familia” admitidas como deducción fiscal en el impuesto a las ganancias de las personas físicas. Por último, de un conjunto de programas asistenciales, que van desde las pensiones graciables de madres con familia numerosa a determinados beneficiarios del PJJHD. El conjunto del

¹⁹ La canasta y su costo varían según la edad. Por razones administrativas, resulta aconsejable establecer una escala reducida de beneficios consolidando algunos grupos de edad de los niños. Por su parte, el beneficio puede brindar una cobertura total o parcial de la canasta de referencia.

²⁰ Es obvio destacar que esto requiere medidas complementarias destinadas a ampliar y mejorar la oferta de los sistemas escolar y de atención primaria de la salud.

sistema de transferencias de ingreso fundadas en la familia y la infancia, ganaría así en simplicidad, transparencia y economía de recursos administrativos.

El ICI tendría un impacto positivo indudable sobre los hogares de menores ingresos. Fundamentalmente, debido a que son los que tienen mayor número de hijos y que, además, están mayoritariamente fuera del alcance del régimen actual de asignaciones familiares. La crítica vulgar a la universalidad del ICI cuestiona que el beneficio alcance a las familias de altos ingresos. La respuesta es que estas familias gozan hoy de beneficios más amplios que captan a través de una serie de ventajas impositivas, como las señaladas deducciones por cargas de familia o la exención impositiva sobre las rentas del capital, principalmente, del capital financiero. Coherentemente, la universalización del ICI conlleva la eliminación de estos privilegios fiscales.

Otra línea crítica sugiere que el costo de una política universal de este tipo es fiscalmente inviable. El argumento es apriorístico en tanto no se apoya en evaluaciones fundadas. Opiniones contrarias surgen de trabajos que han estimado el costo fiscal neto de establecer una asignación universal para la infancia y desarrollado propuestas tendientes a garantizar el financiamiento²¹. En similar dirección cabe mencionar la existencia de proyectos legislativos concretos que, con distintas variantes, propician la implantación de un ingreso para la niñez²².

- Ingreso ciudadano para los mayores (ICM).

Consiste en el derecho a percibir una cierta suma de dinero, pagada mensualmente a todas las personas en edad jubilatoria y sin más requisito para su acceso que la propia ciudadanía. En el contexto de mercados de empleo como el que predomina en nuestro país (y, al menos, la generalidad de los países de América Latina), establecer vínculos rígidos de acceso a la cobertura con trayectorias contributivas y de empleo regular y formal, conduce en los hechos a generalizar ambientes de inseguridad socioeconómica y pobreza entre las personas en edad de retiro. Al mismo tiempo, presiona sobre el propio mercado de empleo en la medida en que obliga a prolongar la permanencia en el mismo más allá de la edad legal de retiro.

²¹ Ver, por ejemplo, Lo Vuolo et al (1999) e IDEP-CTA (2005).

²² Cámara de Diputados, expedientes 641/04, 1570/05, 1845/05 y 2867/05.

El establecimiento de un beneficio básico, universal e incondicional, debería constituir el objetivo prioritario en torno del cual encarar la reforma del régimen previsional. Este beneficio constituiría una suerte de primer pilar de un sistema integrado, complementado por un segundo pilar adicional de base contributiva y un eventual tercer pilar de carácter voluntario²³.

La instrumentación de un pilar básico universal ofrece ventajas indudables. Primero y fundamental, porque se trata del único esquema que permite garantizar la cobertura. Segundo, por cuanto establece un derecho objetivamente definido, evitando situaciones de clientelismo y estigma. En tercer lugar, porque evita desincentivos al trabajo y el ahorro, típicos de las políticas que exigen tests de recursos. El argumento de que tiende a erosionar los incentivos al aporte es más que cuestionable. Primero, la experiencia argentina es muy clara en cuanto a demostrar que estos incentivos no funcionan en el sentido previsto por la ortodoxia neoliberal. Así lo comprueba la caída del número de afiliados y de aportantes luego de la reforma de 1994. Segundo, de operar, este desincentivo actuaría para la franja que sólo puede aspirar a la jubilación básica, que son precisamente quienes no tienen capacidad contributiva para aportar, debido a sus ingresos insuficientes. Para el caso de los trabajadores de mayores ingresos, el incentivo de alcanzar una mejor prestación se mantendría, claro que en la medida en que el sistema funcione de manera más adecuada²⁴.

Una propuesta del tipo del ICM confronta con las orientaciones de política que el gobierno viene aplicando (o anunciando). En particular, su intención de resolver el problema de la falta de cobertura mediante esquemas asistenciales (pensiones graciabiles), dirigidos a grupos muy restringidos y con beneficios monetarios muy bajos²⁵.

Este tipo de “solución” es consistente con las tradicionales recomendaciones del Banco Mundial en la materia que propiciaba la adopción de un pilar asistencial no contributivo, pero en edades elevadas, focalizado y, sobre todo, de bajo nivel “para no desalentar el aporte a los niveles contributivos”²⁶. Claramente, se trata de pseudo soluciones al problema de la insuficiente cobertura y la pobreza en los grupos de edad avanzada, al

²³ Los fundamentos de una propuesta de reforma sustentada en estos ejes son discutidos en el trabajo de Goldberg L. (2005).

²⁴ Por ejemplo, sin los altos costos de la intermediación financiera y la incertidumbre sobre el haber jubilatorio presente y futuro.

²⁵ Por ejemplo, personas de más de 70 años, sin vivienda propia, sin otro beneficio social o ingreso propio (ni el titular ni su cónyuge) y que carezcan de familiares en condiciones de asistirlo.

²⁶ Banco Mundial (1994)

tiempo que resultan consistentes con la continuidad de los ejes que caracterizaron la reforma de los noventa.

- Financiamiento de la red de políticas universales de sostenimiento de ingresos.

El problema del financiamiento se manifiesta en dos dimensiones. Por un lado, la estimación del costo fiscal necesario para implementar la red de políticas universales de sostenimiento de ingresos propuesta. Por otro, lo referido a las fuentes de obtención de dichos recursos. En general, las metodologías de cálculo del costo fiscal proceden en tres etapas. La primera toma en cuenta el tamaño de los grupos poblacionales que se identifican como objetivo de la cobertura y el valor de los beneficios monetarios que se pretende otorgar. En el paso siguiente se estima el “ahorro” fiscal que resultaría de la eliminación (total o parcial) de programas sociales existentes y cuya finalidad se superpondría con los grupos poblacionales cubiertos por el ICI y el ICM²⁷. Finalmente, por diferencia, se determina el “costo fiscal neto” de la propuesta, que es la expresión de la brecha de financiamiento que deberá cubrirse con aumento de la recaudación tributaria.

Siguiendo este esquema se procedió a estimar el costo fiscal neto de las dos políticas propuestas. En el caso del ICI, se tomó como referencia para fijar el beneficio el valor de la canasta alimentaria básica del adulto equivalente, agrupando a los niños en tres tramos de edad. Con los valores de la LI a mayo 2005 la escala de beneficios resultante tendría los siguientes valores: \$ 70 hasta 5 años; \$ 90 entre 6 y 15 años; \$ 115 para 16-17 años²⁸. El monto de la brecha de financiamiento anual sería equivalente a 1,1% del PBI del año en curso.

Para el ICM, se consideraron dos hipótesis para determinar el valor del beneficio. Una, asumió como objetivo cubrir el valor de la LP del adulto (\$250 a mayo 2005); la otra, tomó como piso de referencia, el haber jubilatorio mínimo de \$308. El costo fiscal incremental de estas alternativas variaría entre 0,9 y 1,2% del PBI. En consecuencia, el costo neto total para el conjunto de las dos políticas se ubicaría entre 2,0 y 2,3% del PBI. Este orden de magnitud macroeconómica difícilmente pueda valorarse a priori como fiscalmente inviable.

²⁷ A modo de ejemplo, programas como el de asignaciones familiares, pensiones a madres de 7 o más hijos, en el caso del ICI; así como pensiones no contributivas en relación con el ICM.

²⁸ El beneficio medio mensual por niño, ponderado por la estructura de edades sería de \$ 85,50

Asegurar los recursos necesarios para el financiamiento de las políticas de seguridad en los ingresos coloca a la cuestión tributaria en el centro de la discusión. Un primer señalamiento es que, a pesar de la recuperación de la recaudación, la presión tributaria consolidada en la Argentina (26-27% del PBI), continúa siendo baja en la “comparación con otros países de desarrollo intermedio y, más notablemente, con los predominantes en las naciones desarrolladas”²⁹. Un segundo aspecto es la inequitativa distribución de la carga tributaria, tanto vertical como horizontalmente. Atacar ambos problemas deberían ser objetivos de la reforma tributaria pendiente. En cuanto refiere a las políticas de transferencia fiscal de ingresos, la reforma deberían considerar, al menos, los siguientes aspectos: i) en el impuesto a las ganancias de las personas físicas, eliminar las exenciones que favorecen a los perceptores de rentas del capital (como rentas financieras y dividendos; uniformar el esquema de mínimos no imponibles y modificar las escalas para aumentar la carga sobre las rentas más altas; ii) incorporar como sujeto gravable a las ganancias de capital; iii) gravar impositivamente el enriquecimiento patrimonial a título gratuito (herencias y legados)³⁰; iv) moderar la carga impositiva indirecta que grava los bienes trazadores del consumo de los grupos de menores ingresos.

- Impacto sobre la pobreza y la indigencia.

La medición del impacto sobre la pobreza que resultaría de la implementación de una red de seguridad básica en los ingresos como la que se propone no es tarea sencilla. En primer lugar, es preciso reconocer que los impactos no son únicamente estáticos. Es decir, que no se limita a una mera sumatoria de los ingresos propios de los beneficiarios y los ingresos que percibirían por el ICI o el ICM. Por el contrario, los impactos más importantes resultan de la posibilidad de acceder a formas diferentes de inserción en el mercado de empleo, liberados (o al menos, aliviados) de la compulsión por ejercer cualquier tipo de actividad remunerada, por penosa o denigrante que ésta fuera. Otros impactos positivos tendrían lugar sobre la retención escolar, la reducción del trabajo infantil o de los ancianos, como también por una mejor posibilidad de planificar de manera distinta ciertos gastos (con impactos positivos sobre la nutrición, etc.), o la reactivación de los circuitos de consumo local con efectos sobre actividades típicamente desarrolladas por los sectores populares.

²⁹ Gaggero y Gómez Sabaini (2002), pág. 35

³⁰ Impuesto reconocido ampliamente en la experiencia internacional comparada, suprimido en nuestro país a partir de 1976.

Este conjunto de impactos, de difícil cuantificación, puede ser más potente que los resultantes de la simple medición estática de las transferencias fiscales de ingreso: se trata de efectos que aumentan la autonomía y la capacidad de las personas para definir y elegir sus oportunidades de vida. No obstante, el procedimiento en cuestión puede ser una referencia válida como aproximación cuantitativa a los cambios producidos en el patrón de distribución del ingreso. Al mismo tiempo, resulta de alguna utilidad para la comparación del impacto de otras políticas.

Con la Base Usuarios EPH-INDEC 2º Semestre 2004 se simuló el impacto estático que resultaría de la aplicación del ICI y el ICM (en este caso, con un beneficio de \$250 por mes). Para el total de los hogares, la tasa de incidencia de la indigencia en hogares caería a la mitad (de 10,7% a 5,5%), y la correspondiente a hogares pobres de 29,8% a 23,9%. Estos resultados contrastan fuertemente con los débiles impactos de las políticas vigentes. En efecto, según INDEC, como resultado del PJHD la tasa de pobreza se reduce en menos de 1 pp. (de 30,6% a 29,8% de los hogares) y un poco más la tasa de indigencia, que pasa de 13 a 10,7%.

Como era de esperar, el impacto de las políticas de ICI e ICM es más intenso entre los hogares con niños o adultos mayores. Para estos últimos, la indigencia prácticamente se elimina (0,3%) y la incidencia de la pobreza se reduce a 8,3% de los hogares. En los hogares con niños el impacto es menor: la indigencia bajaría de 16,7% a 7,8%; y la pobreza de 45,5% a 37,5%. Los impactos estáticos resultan todavía insuficientes como para eliminar por completo la pobreza. Es evidente que el tratamiento de la pobreza remanente debe pensarse como parte integral de un conjunto más amplio de políticas. La dimensión de la catástrofe distributiva experimentada en nuestro país no admite visiones simplistas ni tampoco soluciones únicas. En consecuencia, trabajar en favor de la eliminación de las causas de la pobreza y la desigual distribución del ingreso implica desarrollar múltiples acciones coordinadas, que comprendan a la política macroeconómica, políticas de promoción del empleo formal, de acceso a bienes públicos (salud, educación, hábitat), y programas complementarios de sostenimiento de ingresos en grupos de alta vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, es evidente que la inmediata puesta en funcionamiento de una red de seguridad socioeconómica básica como la que se propone, de carácter universal y preventiva, habrá de significar un avance decidido en el objetivo de construir un nuevo consenso distributivo en la Argentina sobre bases más justas y racionales.

IV. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1994): "Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2003): *El Sistema previsional y la crisis de la Argentina*, Documento de Trabajo N° 7/03.
- Barbeito, Giosa Zuazúa y Rodríguez Enriquez (2004): *La cuestión social en Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, Serie documentos de trabajo n°3, OIT.
- Gaggero y Gómez Sabaini (2002): "Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias", Ciepp-Fundación OSDE.
- Goldberg L. (2005): *¿Qué hay de nuevo, viejo? La reforma previsional como caricatura de las reformas de los años noventa*. Trabajo presentado en este mismo seminario. Mimeo.
- Idep-CTA (2005): *"La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del FreNaPo: Distintas opciones"*, marzo. Mimeo.
- Lautier, Bruno (2003): *Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza*. En Lautier, B., Marques-Pereira, J. y Salama, P. (2003) "Régimen de crecimiento, vulnerabilidad financiera y protección social en América Latina. Condiciones "macro" para la eficacia de la lucha contra la pobreza". Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social. Textos de Investigación N° 49. Octubre. Centro de Investigaciones del Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CRI)
- Lavinas, L. (coord.) (2001): "People's Security Survey in Latin America (Argentina, Brazil and Chile)". InFocus Programme on Socio-Economic Security. OIT. Ginebra.
- Lindenboim, J. Graña, J.M. y Kennedy, D. (2005): *Distribución del ingreso en argentina. Ayer y hoy*. Documento de Trabajo CEPED. Abril.
- Lo Vuolo (2003): "Estrategia económica para la Argentina. Propuestas", Ciepp-Siglo XXI- OSDE, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto, Pautassi, Laura y Rodríguez Enríquez, Corina (1999): "La pobreza ... de la política contra la pobreza". Madrid, Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Monza y Giacometti (2003): *Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar*. Proyecto Cooperación OIT/Gobierno Argentino (MTSS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina. Serie Documentos de Trabajo N° 1.
- Standing Guy (1999): "Global labour flexibility. Seeking distributive justice", London, Macmillan Press.