

■ ARGENTINA

Consolidación estructural de la exclusión social



El crecimiento económico registrado desde comienzos de 2003 y el mayor gasto en políticas sociales no han logrado revertir el aumento de la indigencia y la pobreza a niveles anteriores de la crisis de 2001. Tampoco hubo cambios en el enfoque de los programas estatales, que parecen más orientados a apaciguar el conflicto social que al desarrollo equitativo.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Jimena Garrote / Luis Ernesto Campos

El deterioro de la evolución de las principales variables sociales en Argentina experimentó un crecimiento exponencial en los últimos años, hasta llegar a sus máximos históricos durante 2002. Posteriores reducciones de la pobreza, la indigencia y el desempleo tienden a atenuarse, y pareciera que el “piso” de pobreza del país no logra descender a niveles previos a la crisis de 2001.¹

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001, 14,3% de los hogares tiene necesidades básicas insatisfechas.² Se trata de hogares con al menos una de las siguientes cinco condiciones: sus miembros viven hacinados, carecen de infraestructura habitacional o sanitaria mínimas, al menos uno de sus niños no está escolarizado y el jefe de hogar no completó el tercer grado de educación primaria. Estas características, consideradas como el nivel de pobreza estructural, contrasta con la presencia de un 29,8% de hogares en situación de pobreza por ingresos,³ vale decir, de hogares que teniendo sus estándares de infraestructura y educación básica cubiertos, no disponen de un ingreso mínimo para cubrir las necesidades de la canasta básica de alimentos. Por ende, en términos cuantitativos, el principal problema vinculado a la pobreza consiste en un patrón inequitativo de distribución de la riqueza, más que en la inexistencia de niveles mínimos de infraestructura.

Niñas y niños: más pobres e indigentes

El análisis diferencial del impacto de la pobreza y la indigencia por ingresos permite una mayor aproximación a la crisis socioeconómica aún persistente.

Según la información oficial del segundo semestre de 2004, 40,2% de la población está por

debajo de la línea de pobreza y 15% es considerado indigente.⁴ El fenómeno afecta con particular intensidad a las regiones noreste, con un 59,5% y 26,2% de personas por debajo de las líneas de pobreza e indigencia respectivamente, y noroeste, con 53,4% y 21,4% respectivamente.⁵

El análisis de las estadísticas oficiales revela el impacto diferencial de la pobreza y de la indigencia según grupos etarios, y cabe concluir que las personas más afectadas tienen entre 0 y 14 años. A nivel nacional, 60% de los niños y niñas menores de 14 años son pobres y 26,5% indigentes. La situación es aún más grave en las regiones más postergadas del país. En el Noreste, la pobreza y la indigencia alcanzan, respectivamente, a 73,8% y 42% de los menores de 14 años, con picos en Gran Resistencia (provincia del Chaco) y Concordia (provincia de Entre Ríos), donde aproximadamente 80% de los niños y niñas son pobres, y casi la mitad vive en hogares con ingresos insuficientes para acceder a una canasta básica.

Finalmente, en todos estos casos los niveles de pobreza e indigencia son levemente superiores a los relevados por los organismos oficiales antes de la crisis de 2001. Esto significa que el período de crecimiento económico experimentado desde comienzos de 2003 aún no ha sido capaz de revertir la magnitud de estas variables a los niveles anteriores a diciembre de 2001.

Precarización de las condiciones laborales

La contradicción entre importantes niveles de crecimiento del PBI y la persistencia de altos niveles de pobreza e indigencia encuentra una de sus causas en la evolución de las condiciones laborales y, principalmente, en la acentuación del proceso de concentración de la riqueza.

En este sentido, unos pocos datos sobre las condiciones laborales bastan para indicar la insuficiencia del proceso económico iniciado a comienzos de 2003

TABLA 1

PERÍODO	Desocupación general y real y subocupación (%)		
	DESOCUPACIÓN Nivel general	DESOCUPACIÓN REAL	SUBOCUPACIÓN
01-2003	20,4	26,6	17,7
02-2003	17,8	23,0	17,8
03-2003	16,3	21,4	16,6
04-2003	14,5	19,7	16,3
01-2004	14,4	19,5	15,7
02-2004	14,8	19,1	15,2
03-2004	13,2	17,6	15,2
04-2004	12,1	16,2	14,3
01-2005	13,0	16,6	12,7

Fuente: INDEC, EPH. El cálculo de la desocupación real proviene de incluir como desocupados a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, que reciben un subsidio a cambio de contraprestaciones.

para responder al tipo de pobreza existente en el país.

Aunque los niveles de desocupación y subocupación disminuyeron, aún se mantienen sumamente elevados, y esto funciona como mecanismo de presión que evita una mejora sustancial de las condiciones laborales de los trabajadores. A su vez, la tendencia de esta disminución es decreciente, lo que plantea dudas razonables acerca de la sustentabilidad de este proceso en el mediano plazo. En efecto, la evolución de la tasa de desocupación desde comienzos de 2003 indica que, luego de reducciones importantes, los niveles de desocupación tienden a estabilizarse o a decrecer muy levemente a fines de ese año, como se aprecia en la Tabla 1.

Los niveles de desocupación afectan más a los jóvenes y a las mujeres. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) indica que la mayor tasa corresponde a las mujeres menores de 29 años y asciende a 22,7%.⁶ Esta cifra no incluye como desocupadas a las mujeres de menos de 29 años beneficiarias del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Si se considera que aproximadamente las dos terceras partes de los beneficiarios de dicho plan son mujeres, el impacto de la desocupación en las mujeres jóvenes es aún mayor.

Finalmente, la persistencia de las altas tasas de desempleo y subempleo contribuye a que el salario

6 INDEC, EPH, Cuarto trimestre de 2004.

1 En diciembre de 2001, tras fracasados intentos de reactivar la economía, la negación de un préstamo del FMI y la pérdida de inversiones, el gobierno estableció restricciones temporales a las cuentas bancarias. Hubo fuertes protestas populares y el presidente Fernando de la Rúa presentó renuncia.

2 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2001.

3 INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH), segundo semestre de 2004. En octubre de 2001, 28% de los hogares se encontraba en situación de pobreza por ingresos.

4 El INDEC considera indigentes a los hogares carentes de recursos suficientes para una canasta de alimentos que satisfaga necesidades energéticas y proteicas mínimas.

5 INDEC, EPH. La situación más crítica en materia de pobreza e indigencia por ingresos se verifica en las provincias de Corrientes y Chaco (región noreste) y Jujuy y Santiago del Estero (región noroeste), donde los niveles de pobreza por ingreso rondan 60% y la indigencia alcanza 30%.

real de los trabajadores se mantenga muy por debajo de los niveles anteriores a la crisis de diciembre de 2001. En la Tabla 2 se observa la evolución del salario nominal y real según la condición del trabajador.

Como puede observarse, el proceso de contracción de los ingresos afecta con mayor intensidad a los trabajadores del sector informal, que conforman 47,5% del total de asalariados.⁷ En efecto, solo el salario real de los trabajadores registrados del sector privado se encuentra en los niveles de diciembre de 2001, mientras que los trabajadores no registrados del sector privado y los del sector público han perdido 25% y 28% de su poder adquisitivo respectivamente, además de carecer de cobertura sanitaria y previsional.

Políticas de gobierno contra la pobreza

A partir de la crisis político-institucional de diciembre de 2001, el Estado hizo un nuevo intento de construir y consolidar políticas sociales para reducir la pobreza y contener la creciente conflictividad social. El eje de la intervención estatal son el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Plan Familias por la Inclusión Social y el Plan Manos a la Obra.

El Programa Jefes y Jefas estableció en 2002 el pago de una ayuda económica "no remunerativa" de ARS 150 (USD 52) a las y los desocupados con hijos menores de edad, a cambio de contraprestaciones (incorporarse a la educación formal o participar en cursos de capacitación laboral o en proyectos con impacto productivo local o en servicios comunitarios). En mayo de 2005 los beneficiarios del programa sumaban 1.512.614.⁸ En 2004 el Plan Familias entregó en zonas urbanas hasta USD 69,32 mensuales per cápita a 210.806 madres de familia con tres o más hijos a cargo.

Este plan ha sido criticado por la insuficiencia de las sumas entregadas⁹ y porque recibe idéntica transferencia una familia de tres miembros que una de diez. Además, gran parte de los recursos que perciben los beneficiarios se destinan, paradójicamente, al pago de impuestos directos al consumo. Los programas no están coordinados con los servicios de salud y educación y hay sectores que quedaron deliberadamente excluidos. A su vez, la inscripción de nuevos beneficiarios cerró en 2002¹⁰ y no existen ahora mecanismos idóneos para incorporarse a los programas.

7 INDEC, EPH, Primer trimestre de 2005.

8 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. www.trabajo.gov.ar

9 En el segundo semestre de 2004 la canasta básica de alimentos para una familia de cinco miembros ascendió a ARS 358 (USD 124), lo que demuestra la insuficiencia de la prestación de ARS 150 establecida por el Programa de Jefes y Jefas de Hogar.

10 La imposición de una fecha tope para ingresar al Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue impugnada judicialmente con el patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales. En dicha acción, la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social ordenó una medida cautelar tendiente a garantizar que, durante la tramitación del proceso, se resguardaran el derecho familiar de inclusión social, a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social del peticionante.

TABLA 2

MES	NIVEL GENERAL		SECTOR PRIVADO				SECTOR PÚBLICO		IPC
	Nominal	Real	REGISTRADO		NO REGISTRADO		Nominal	Real	
			Nominal	Real	Nominal	Real			
Ene-02	99,61	97,38	99,67	97,43	99,17	96,95	99,81	97,57	102,30
Jun-02	99,55	76,29	100,54	77,05	96,31	73,81	100,04	76,66	130,49
Dic-02	107,45	76,23	116,86	82,91	94,12	66,77	100,56	71,34	140,95
Jun-03	115,70	80,43	130,54	90,75	94,68	65,82	104,82	72,87	143,85
Dic-03	120,42	82,42	135,32	92,62	104,23	71,34	106,23	72,71	146,11
Jun-04	127,97	84,78	146,96	97,36	108,12	71,63	109,35	72,44	150,94
Oct-04	130,51	84,90	149,18	97,04	113,42	73,78	110,58	71,93	153,73
Ene-05	136,48	86,76	158,34	100,65	117,41	74,63	112,52	71,53	157,31

Fuente: Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos, en base a la EPH.

En 2003 el Ministerio de Desarrollo Social promovió el Plan Manos a la Obra con la idea de generar procesos de inclusión social a través de microemprendimientos, transformando a los desempleados en microempresarios, sin garantizar la sustentabilidad de las pequeñas empresas. Así, la intervención del Estado en el rediseño de las relaciones sociales puede contribuir a la modificación del lugar del sujeto en la relación capital-trabajo, de modo que el trabajador (desocupado) pasa a ocupar el lugar de (micro) empresario. Esta es la lógica implícita en este plan, que recibe un complemento fundamental del Plan Familias, el cual garantiza que las mujeres y los hijos puedan reproducir la fuerza de trabajo en el ámbito del hogar.

En el caso del Plan Familias, si bien hay una dimensión distributiva (se transfieren recursos a las familias encabezadas por una mujer), la contraprestación exigida afecta el reconocimiento de las mujeres pobres, pues éstas tienen que acreditar que envían a sus hijos a la escuela y que estos se realizan controles de salud. Como la contraprestación es una exigencia conductual, planteada como incentivo para el desarrollo de ciertas prácticas y a la vez condición necesaria para la participación en el plan, se deduce que quienes lo formulan consideran que las mujeres de estos sectores mantienen hacia sus hijos una relación de descuido y por ello es necesario forzarlas a acciones de cuidado básicas. A la vista de la sociedad, estas mujeres deben ser controladas en el trato hacia sus hijos.

Mientras tanto, el aumento de los recursos presupuestarios utilizados en la política social del Estado no se ha traducido en una modificación sustancial de la lógica de intervención en materia social, reproduciendo los círculos de pobreza característicos de las políticas de la década de los años 90.

Conclusión

La magnitud de la crisis social que enfrenta Argentina, reflejada en el análisis de las principales variables sociales, así como su prolongación en el tiempo, nos enfrentan a situaciones cuyos efectos se trasladarán a las generaciones futuras. Es necesario que el Estado encare acciones urgentes para evitar la consolidación de círculos de reproducción de la pobreza.

Si bien los efectos de la recuperación económica iniciada a comienzos de 2003 han implicado una mejora en los principales indicadores sociales, aún no han logrado que los niveles de pobreza, indigencia y desempleo se reduzcan a las magnitudes existentes con anterioridad a la crisis de diciembre de 2001.

Paralelamente, el proceso de concentración de la riqueza se ha profundizado aún más, consolidando la existencia de una sociedad profundamente desigual e injusta, donde las políticas públicas parecen estar guiadas más por la necesidad de apaciguar el conflicto social, manteniendo niveles de subsistencia mínimos, que por el desarrollo de políticas inclusivas tendientes a un desarrollo integral. ■