

REFLEXIONES ACERCA DE LA PROPUESTA DE INGRESO SOCIAL PARA JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS PLANTEADA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO DE LA NACIÓN

I) INTRODUCCIÓN

En tanto la propuesta presentada por el Ministerio de Trabajo retoma los instrumentos que nuestra Central a través de su Instituto hiciera públicos como planteo frente a la crisis que atraviesa la sociedad argentina, consideramos conveniente efectuar algunas precisiones. Efectivamente, el Plan Oficial que dice pretender erradicar la pobreza extrema plantea dos prestaciones. Por un lado, una asignación a los jefes de hogares indigentes desocupados de \$160 que se entregaría a cambio de una contraprestación de empleo realizada por el beneficiario (con este planteo parecería acercarse a nuestra propuesta del seguro de empleo y formación para todos los jefes hoy desocupados). Por otro, los hogares recibirían una asignación familiar adicional de \$ 20 por cada hijo menor de 15 años a cambio de la asistencia escolar. Para el caso de los hijos menores a 5 años recibirán también esta asignación contra asistencia sanitaria (con esto parecería acercarse a nuestra propuesta de la asignación universal por hijo entre 0 y 18 años a entregarse contra chequeo sanitario y participación en el ciclo escolar).

Una mirada superficial de ambas propuestas podría llevar a considerar que plantean lo mismo sólo que con diferencia de escala y magnitud. Más aún, podría suponerse que el planteo oficial puede ser un buen comienzo en orden al logro del objetivo de máxima representado por la propuesta que nuestra Central formula. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la cuestión es radicalmente otra.

La propuesta oficial elimina absolutamente el componente de redistribución del ingreso, consecuente expansión de la demanda interna y marco imprescindible para relanzar una estrategia productiva con contenidos reindustrializadores y de equilibrio regional. Al eliminar este aspecto, transforma los instrumentos a crear en una simple reasignación de partidas produciendo los siguientes efectos :

- a) No logra impactar sobre el conjunto de la población indigente. Es más, lo hace sobre una proporción minoritaria de la misma.
- b) En razón de lo anterior, obliga a discriminar al interior de los indigentes acerca de quienes deben o no deben percibir los beneficios planteados.
- c) Preanuncia crisis y conflicto social ya que para instrumentar la propuesta habrá que desfinanciar programas hoy vigentes que en muchos casos operan sobre población pobre o indigente aunque con criterios distintos al que hoy se formula. En este sentido, la propuesta planteará la absurda discusión entre el mantenimiento del Plan Trabajar para el hijo mayor de una familia indigente o la asignación del seguro para el jefe desocupado de una familia en igual condición.

II) INDIGENCIA, POBREZA Y DESOCUPACION

Decíamos en el Apéndice II de nuestra propuesta¹ que:

“...la evidencia empírica disponible obliga a considerar que una importante proporción de los hogares pobres no tienen al jefe de hogar sin empleo”. Cuestión ésta que ratifica la relevancia de la precariedad y la degradación salarial en el fenómeno de la pobreza. Los Cuadros 1, 2 y 3 que aquí presentamos son elocuentes al respecto:

CUADRO NRO.1

**Distribución de hogares con jefes desocupados. GBA EPH mayo 1999.
Según deciles de ingreso per cápita.**

	Hogares con jefes desocupados		Total de hogares (2)	1/2	Tamaño medio de los hogares		
	Cantidad (1)	%			Con jefe desocup.	Sin jefe desocup.	Total
1	87.075	34.5	328.371	26.5	5.0	5.1	5.0
2	35.891	14.2	329.751	10.9	4.4	4.6	4.6
3	33.781	13.4	328.318	10.9	3.7	3.7	3.7
4	20.499	8.1	329.689	6.2	3.4	3.2	3.3
5	17.388	6.9	328.104	5.3	3.9	3.2	3.2
6	18.097	7.2	330.088	5.5	3.0	3.2	3.2
7	15.072	6.0	328.550	4.6	2.3	2.8	2.8
8	10.684	4.2	329.163	3.2	2.3	2.8	2.8
9	7.296	2.9	328.474	2.2	1.4	2.6	2.5
10	6.608	2.6	330.190	2.0	2.0	2.2	2.2
total	252.391	100.0	3.290.698	7.7	3.9	3.3	3.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

CUADRO NRO.2

**Distribución de hogares con jefes desocupados. GBA EPH mayo 1999.
Según línea de pobreza**

	Hogares con jefes desocupados		Total de hogares (2)	1/2	Tamaño medio de los hogares		
	Cantidad (1)	%			Con jefe desocup.	Sin jefe desocup.	Total
LP	121.915	48.3	629.049	19.4	4.7	4.8	4.8
NO LP	130.476	51.7	2.661.649	4.9	3.2	3.0	3.0
total	252.391	100.0	3.290.698	7.7	3.9	3.3	3.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

¹ “La propuesta de la CTA. Por un seguro de Empleo y Formación para los jefes de hogar desocupados.” Anexo II página 41. Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

CUADRO NRO.3

**Distribución de hogares con jefes desocupados. GBA EPH mayo 1999.
Según línea de indigencia**

	Hogares con jefes desocupados		Total de hogares (2)	1/2	Tamaño medio de los hogares		
	Cantidad (1)	%			Con jefe desocup.	Sin jefe desocup.	Total
LI	59.584	23.6	157.288	37.9	4.9	5.4	5.2
NO LI	192.807	76.4	3.133.410	6.2	3.6	3.2	3.2
total	252.391	100.0	3.290.698	7.7	3.9	3.3	3.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

De ellos se desprende que :

- Sólo el 26,5% de los hogares que integran el decil más pobre tienen al jefe de hogar desocupado. Es decir, el 73,5 % de los hogares que integran el citado decil no exhiben a su jefe desocupado sino mal ocupado.
- Sólo el 19,4 % de los hogares pobres exhiben al jefe desocupado. Es decir, el 80,6% no muestra esta situación.
- Sólo el 37,9 % de los hogares indigentes exhiben al jefe desocupado. Es decir, el 62,1% no muestra esta situación.

Frente a este cuadro argumentábamos la validez de nuestra propuesta por dos vías:

- .Señalábamos que establecíamos condiciones económicas (que por cierto deberían acompañarse por estrategias políticas) que mejoraban la capacidad de negociación salarial ya que el Seguro de \$380 se instituía como un nuevo indicador del salario mínimo. De esta manera, la asignación de fondos sobre la población desocupada se justificaba también como mecanismo capaz de mejorar la situación de la población ocupada.
- .Destacábamos la importancia de la población infantil sobre la población pobre y el consecuente mayor tamaño medio de los hogares. De esta manera, por medio del establecimiento de la asignación universal por hijo expandíamos los efectos sobre aquella parte de la población pobre, indigente y vulnerable que mantiene algún nivel de ocupación.

Así las cosas, la combinatoria entre el Seguro de Empleo y Formación y la asignación por hijo, permitía fijar un nuevo piso salarial e impactar sobre el conjunto de la población pobre e incluso ocupada. Permitía también diferenciar entre aquellos hogares sin hijos y aquellos que constituyen familias numerosas.

En realidad, la sustancial modificación que incluía nuestra propuesta era abandonar el criterio de políticas compensatorias de una situación de pobreza que se entiende como resultado inexorable del sistema, para pasar a una estrategia de política social que, al promover la redistribución progresiva del ingreso, interviene alterando la dinámica misma del mercado laboral e

inhibiendo su tendencia a producir pobres. Esto se lograba por el efecto piso que a nivel salarial generaba el Seguro y por la expansión de la actividad económica que inducía el shock de consumo. Shock que obligaba a acompañar la estrategia social por nuevas políticas en el campo del comercio exterior (modificación de la apertura) y que requería de la regulación de la concentración de la economía.

En el caso de la propuesta del Ministerio de Trabajo, al fijar en \$ 160 la asistencia al jefe desocupado no se produce ninguna nueva nivelación del salario mínimo ni se mejora la capacidad de negociación salarial de los que están ocupados. Todo lo contrario. Se institucionaliza la indigencia como marco para la sobreexplotación de la fuerza de trabajo en la Argentina. Sobreexplotación que remite al piso salarial consentido por el propio Estado y que remite también a la modalidad que adopta la prestación establecida que, como sabemos, no es considerada como relación laboral, no computa años a los efectos de la Seguridad Social, ni garantiza atención sanitaria.

Por otra parte, en tanto la propuesta concentra la asignación por hijo (de \$20) en los hogares con jefe desocupado solamente, tampoco extiende por esta vía su impacto sobre la población indigente. Es decir, si bien en sus fundamentos el Ministerio pareciera pretender ir hacia una política de mayor universalidad, en la práctica discrimina al interior de los indigentes (sólo recibirán estas prestaciones los hogares con el jefe desocupado) y lo hace también con los propios pibes (no todos recibirían los \$20 en cuestión). Además, y como es obvio, en tanto lo que hay aquí es una simple reasignación de partidas presupuestarias tampoco la propuesta oficial impacta en términos de expansión de la demanda interna.

Si bien los datos presentados en los Cuadros 1,2 y 3 remiten a información correspondiente al año 1999, debe consignarse que cualquier actualización para la última onda de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2000, brinda peores resultados. Así, y reconociendo lo que en su proyecto expone el propio Ministerio de Trabajo (“...los hogares indigentes con jefe desocupado son 206.000 y en ellos habitan 890.000 personas...”), el impacto de la propuesta oficial sólo comprendería al 23,5% de la población indigente nacional (3.777.244). Más aún, sólo abarcaría al 43,4% de la población pobre que vive con menos de \$1 diario (2.048.270). Los datos consignados son por demás elocuentes respecto al carácter no universal y claramente discriminatorio que exhibe la propuesta oficial. Cuestión que en este punto merece recordarse habida cuenta que la definición de indigencia remite a la imposibilidad de acceder a una canasta de aportes calóricos básicos, por lo cual , de no recibir apoyo externo, la sobrevivencia resulta comprometida.

Pero además, al transformar los instrumentos de redistribución de ingresos en meros mecanismos de asignación, se ingresa en territorio de fuerte equívoco. Los cuadros que siguen así lo indican :

Ranking Provincial según tasa de desocupación de la población indigente. Octubre de 2000.

PROVINCIA	DESOCUPACION POBLACION INDIGENTE %
Río Negro	s/d
Tierra del Fuego	74,3
Cdad. De Bs. As.	57,4
Santa Fe	55
Entre Ríos	50
La Pampa	47,4
Buenos Aires	44,5
Neuquén	44,4
Catamarca	44,3
Tucumán	41,1
Total País	40,2
Jujuy	38,8
Córdoba	37
La Rioja	36,8
Formosa	32,4
Chubut	31,4
Chaco	29,8
Salta	26,8
San Juan	26,8
Santa Cruz	21,2
Corrientes	20,4
Mendoza	18,6
San Luis	18,1
Stgo. Del Estero	16,7
Misiones	16,2

Fuente: Instituto de la CTA con datos
de INDEC/EPH y M. De Trabajo

Ranking Provincial según porcentaje de población indigente. Octubre de 2000.

PROVINCIA	POBLACION INDIGENTE %
Río Negro	s/d
Formosa	27,4
Chaco	23,6
Corrientes	20,8
Jujuy	18,7
Misiones	18,1
Salta	18,1
Stgo. Del Estero	16,7
Catamarca	15,2
Tucumán	14,7
San Luis	13
Entre Ríos	11,7
San Juan	10,7
Mendoza	10,5
Total País	10,2
La Rioja	9,3
Neuquén	9,2
Buenos Aires	8,9
Córdoba	8,9
Chubut	8,4
Santa Fe	8,3
La Pampa	7,3
Tierra del Fuego	4,1
Cdad. De Bs. As.	2,8
Santa Cruz	1,7

Fuente: Instituto de la CTA con datos de INDEC/EPH y M. De Trabajo

Los cuadros demuestran que las provincias con mayor problema ocupacional en la población indigente no son los que exhiben mayor porcentaje de indigentes. Asimismo, las que muestran elevados niveles de indigencia no exhiben la mayor carencia ocupacional. Demostración más que suficiente para observar que la relación entre desocupación e indigencia no es directa y que los instrumentos elegidos sólo pueden expandir su influencia en el marco de una propuesta de redistribución de ingresos. Como meros instrumentos de reasignación de partidas pierden universalidad e incurrir en discriminaciones equívocas. Por lo tanto, no sólo retornamos a la aplicación de políticas focalizadas sino que además estamos focalizando mal. La única universalidad posible para la política social en la Argentina del presente, se produce en tanto interviene en la redistribución del ingreso y modifica, por tanto, la dinámica misma del mercado laboral.

III) SÍNTESIS

Lo expuesto demuestra que la estrategia oficial al eliminar el componente de redistribución del ingreso propio de la Propuesta de nuestra Central y transformar los instrumentos en meros reasignadores de partidas existentes, define:

- Mutilación de la eficacia de los instrumentos puestos en aplicación
- Notoria pérdida de universalidad de las prestaciones que se proponen
- Focalización equívoca y minoritaria sobre la población indigente
- Asistencia incluso incompleta sobre las familias que perciben los beneficios. Al limitar la asistencia a los hijos menores a 15 años se reduce intencionalmente el valor de la canasta propia de una familia tipo en situación de indigencia de \$ 267 a \$200.
- Futuros conflictos ya que el sistema implica una ruptura con las condiciones bajo las cuales hoy las familias indigentes perciben apoyo público por vía de los planes de empleo, fondos de ATN y partidas correspondientes a Desarrollo Social. Situación ésta que obligará a seleccionar cuales son los indigentes que deben sobrevivir y cuales no al comenzar la implementación de la propuesta.

Así las cosas, y mas allá de los nobles objetivos que puedan haber animado a los funcionarios que impulsaron este planteo, lo cierto es que al no mantener el criterio de redistribuir progresivamente el ingreso y ampliar la demanda interna posibilitando la aceleración de la tasa de crecimiento económico, el planteo oficial sigue siendo un parche asistencial incompleto para un modelo que sigue situando las eventuales fuentes de su dinamismo económico en el comportamiento de la demanda mundial (exportaciones) y en el consumo de las franjas más acomodadas de la población. Estrategia ésta que congela un perfil productivo con escasa capacidad para incorporar progreso técnico, generar empleo y equilibrar las diferentes regiones que integran nuestro país.

Claudio Lozano

***Director del Instituto de Estudios y
Formación de la CTA
Secretario de Estudios y Formación de la CTA***

Nota: Debe considerarse que la recaudación estimada del denominado impuesto al cheque se ubica en el orden de los 4.000 millones de dólares. Si esto es así, con sólo afectar 840 mill. (el 21% del total), el Ministerio de Trabajo podría mantener las partidas sociales y planes hoy vigentes y

promover un seguro para todos los jefes desocupados de hogares indigentes y una asignación por hijo para todos los pibes de dichos hogares. Obviamente, esto no resolvería la situación, pero, por lo menos, sería presentable ya que no obligaría a discriminar al interior de la población indigente y mantendría ciertos rasgos de universalidad.