

Al menos uno de cada cuatro argentinos está excluido

# Políticas para eliminar la pobreza

La creación de empleo es central, pero es necesario tomar medidas de política social que permitan paliar de las carencias de los hogares más desfavorecidos.



Por Mariana L. González

Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino

Entre los años 2003 y 2008 la economía argentina creció muy aceleradamente. Tan fuerte y sostenido fue el crecimiento en esos años que es necesario remontarse hasta principios del siglo XX para encontrar otro período de expansión económica similar. A diferencia de lo ocurrido durante la etapa en que estuvo vigente el régimen de convertibilidad (1991-2001), el crecimiento económico estuvo acompañado por un aumento muy significativo en el nivel de empleo.

En este período se crearon casi cuatro millones de nuevos puestos de trabajo, tres millones de los cuales fueron puestos asalariados registrados. Esta fuerte

creación de empleo implicó una disminución en la tasa de desocupación, que pasó de 20,4% en el primer trimestre de 2003 a 9,8% en el mismo trimestre de 2007, ubicándose por primera vez en tres lustros por debajo de los dos dígitos. También disminuyó fuertemente la tasa de subocupación y, en cierta medida, se redujo el peso del empleo no registrado. Por ello puede decirse que el aumento de la ocupación fue acompañado por algunas mejoras —aunque limitadas— en la calidad del empleo.

La mejora en la situación del mercado de trabajo permitió que los trabajadores recuperasen, paulatinamente, la posibilidad de negociar incrementos salariales. Así, partiendo de un nivel de salarios muy deteriorado, se lograron aumentos que permi-

tieron recuperar el poder adquisitivo perdido. Estos aumentos fueron en un inicio impulsados por el Gobierno, que propició sucesivas subas en el salario mínimo y sancionó varios decretos que establecieron incrementos de salarios de suma fija. Pero a partir de 2005 fue el movimiento obrero, fortalecido por la disminución del desempleo, el que logró mejoras en las remuneraciones mediante la negociación colectiva.

Este esquema de mayor empleo y crecimiento relativo de los salarios permitió que un importante número de hogares saliera de la situación de pobreza y de indigencia. En el año 2002 la pobreza había alcanzado su pico histórico en el país: llegó a afectar al 45,8% de los hogares y al 56,8% de los argentinos. Desde

entonces tuvo lugar una caída sostenida y, en 2006, la cantidad de hogares y personas en situación de pobreza se había reducido a menos de la mitad. Los niveles de indigencia tuvieron una caída aún mayor: pasaron de afectar al 29% de los argentinos en 2002 al 8,7% en 2006.

En forma paralela a la reducción en la cantidad de hogares y personas en situación de pobreza e indigencia, la brecha de la pobreza –que mide su intensidad– también se redujo considerablemente.

Es importante resaltar que no sólo el crecimiento económico fue importante para lograr esta fuerte trayectoria descendente de la pobreza y de la indigencia. Fue, sobre todo, fundamental la fuerte creación de empleo. El patrón de crecimiento adoptado por la economía argentina implicó, como se dijo, un extraordinario ritmo de creación de puestos de trabajo, dado que estuvo empujado por los sectores industriales, con mayor capacidad para generar empleo. Adicionalmente, contribuyeron las mejoras relativas del salario real (en particular de los salarios de niveles más bajos) y, en el caso de los hogares con personas jubiladas, el mayor poder adquisitivo de las jubilaciones mínimas así como la ampliación de la cobertura del sistema previsional.

Sin embargo, la proporción de hogares que se encuentran en situación de privación se mantiene en niveles elevados. Más aún, en los últimos años, en un contexto económico más desfavorable, el nivel se ha estancado y no siguió disminuyendo. Las cuestionadas cifras del Instituto Nacional

de Estadística y Censos (Indec) impiden tener certeza respecto de cuál es el porcentaje de personas en situación de pobreza, aunque es posible estimar que se mantiene aproximadamente en el 25 por ciento.

En definitiva, la recuperación económica posterior a 2002 ha permitido revertir sólo en parte la situación de carencias que viven diariamente millones de

“LA PROPORCIÓN DE HOGARES QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE PRIVACIÓN SE MANTIENE EN NIVELES ELEVADOS. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, EN UN CONTEXTO ECONÓMICO MÁS DESFAVORABLE, EL NIVEL SE HA ESTANCADO Y NO SIGUIÓ DISMINUYENDO.”

personas. Al menos uno de cada cuatro argentinos vive en condiciones de pobreza, destacándose especialmente la presencia de niños y jóvenes en estos hogares. Las implicancias de largo plazo de esta situación, en términos de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la pérdida de capacidades laborales, son imposibles de negar.

En este escenario, la experiencia de los últimos años permite extraer algunas conclusiones importantes respecto de las políticas que tienen posibilidad real de reducir definitivamente la pobreza. En primer lugar, es necesario mantener el crecimiento económico con creación de pues-

tos de trabajo. La reducción del desempleo fue uno de los pilares fundamentales que permitió la reducción de la pobreza desde 2003. Una situación en la cual la desocupación no sea una amenaza constante permite además a los trabajadores situarse en una posición de mayor fortaleza para negociar salarios y condiciones de trabajo. Y no debe olvidarse que para la mayoría de los hogares el trabajo fue, es y será su principal fuente de ingresos. Por eso, es impensable una política de reducción de la pobreza que no tenga a la creación de empleo como uno de sus ejes principales.

En segundo lugar, es preciso implementar medidas que empujen hacia arriba los ingresos reales de los trabajadores al tiempo que logren mantener los precios controlados. Si bien el desempleo ha descendido marcadamente desde 2003, la recuperación de las remuneraciones ha sido mucho más lenta y limitada, aunque sostenida. De este modo, los salarios actuales están en términos reales en niveles apenas superiores a los de 2001. Por eso se observa que, así como en los años noventa era importante el peso de los desocupados entre los jefes de hogar de los hogares pobres, en la etapa actual aparecen en mayor proporción los jefes de hogar que son ocupados pero con bajos ingresos.

Aun así, es necesario tomar medidas de política social que permitan paliar la situación de carencias de los hogares hoy, sin esperar a los resultados de las

*pueden ser de pequeña escala, ni aisladas y desarticuladas, sino masivas.*

*mejoras en el ámbito del mercado de trabajo. La situación que viven las familias en situación de pobreza es un drama cotidiano que requiere de soluciones decididas y urgentes.*

*Estas soluciones tienen que estar a la altura del problema. Las condiciones de vida de los hogares argentinos sufrieron continuos deterioros durante décadas y, a pesar de su reducción, el nivel de pobreza continúa siendo muy significativo. Se trata de un problema generalizado. Por ello, las medidas de política social no*

**"LA RECIENTE DECISIÓN DE AMPLIAR EL RÉGIMEN DE ASIGNACIÓN POR HIJO IMPLICÓ UNA COMPLETA VUELTA DE TIMÓN EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL."**

*En este sentido, es preciso señalar que las políticas sociales encaradas por el gobierno actual han estado, al menos hasta la generalización de la asignación por hijo, lejos de este espíritu. Se permitió que se fuera diluyendo paulatinamente el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Este programa comenzó a implementarse en medio de la emergencia social de inicios de 2002 y llegó a cubrir muy rápidamente a alrededor de dos millones de hogares. La prestación, como se recordará, era limitada: se otorgaba un monto de 150 pesos mensuales a los jefes de hogar desocupados, a cambio de una contraprestación laboral o educativa. Aun así, debe destacarse que la masividad de la medida contrasta con la lógica que había primado en materia de políticas sociales durante toda la década de*

*los '90. El cambio obedeció, sin duda, a la inusitada profundidad de la crisis, que volvió evidente la inviabilidad de las políticas focalizadas, limitadas y descoordinadas vigentes hasta entonces. Pero se trató, además, de una concesión realizada en un contexto de fuerte movilización de los sectores populares.*

*Ahora bien, el patrón de los beneficiarios de este programa fue pronto cerrado, de modo que no se permitió que accedieran al mismo otros hogares, aun cuando no se estaba cubriendo en absoluto a la totalidad de los hogares en condiciones de pobreza. El monto de la transferencia monetaria quedó además congelado, razón por la cual el incremento de los precios fue licuando paulatinamente el poder adquisitivo de esta suma, ya de por sí reducida.*

*En su lugar, se propusieron desde 2005 dos planes centrales, a los que se transfirió una parte de los anteriores beneficiarios del Programa Jefas: el Programa Familias por la Inclusión Social*



y el Plan Manos a la Obra. El primero de estos programas se destinó a quienes tenían menores posibilidades de acceder a un empleo y cubría a fines de 2009 a casi 700 mil familias. Consiste en una asignación mensual no remunerativa, con un monto variable que alcanza un máximo de 380 pesos, de acuerdo con la cantidad de niños y niñas menores de 19 años o discapacitados en el hogar.

El segundo de los planes, Manos a la Obra, se destina a quienes conformen "experiencias socioproductivas". Se inserta en una lógica de promoción del desarrollo de cooperativas y microempresas, a la que se suman otras medidas del Ministerio de Desarrollo Social. Más allá de lo limitado de estas medidas y de las críticas que pueden realizarse respecto de los procedimientos para seleccionar a los beneficiarios, debe resaltarse que no han tenido resultados sustantivos como políticas contra la pobreza ni posibilidad de autosustentarse en el futuro. El eje en las soluciones individuales no puede ser la solución a una problemática tan extendida.

En ese sentido, la reciente decisión de ampliar el régimen de asignación por hijo implicó una completa vuelta de timón en materia de política social. Se trata de una extensión del régimen ya existente para los hijos de los trabajadores registrados, de modo de alcanzar también a los hijos de trabajadores desocupa-

dos, no registrados, del servicio doméstico y monotributistas sociales. Estos menores recibirán un monto equivalente a 180 pesos por mes, una transferencia no suficiente pero sí indispensable. De este modo, se llegará a cubrir a casi dos millones de menores que no recibían ningún tipo de prestación por parte del Estado, mientras que otros tres millones se ven beneficiados por el incremento de la prestación, ya que la asignación reemplaza al Plan Familias y al Plan Jefes de Hogar Desocupados.

Sin lugar a dudas, esta ha sido la medida de política social más significativa de las últimas décadas y probablemente la más ambiciosa de América latina. La ampliación del régimen supone una erogación equivalente al 0,83% del Producto Interno Bruto (PIB), valor notoriamente superior a los comprometidos por Brasil y México. Estos países, a través de sus exitosos programas Bolsa Familia y Oportunidades, también de alcance masivo, transfieren el 0,37% del PIB en el caso de Brasil y el 0,31% en el caso de México.

La ampliación del régimen de asignaciones familiares impacta centralmente en los sectores de menores ingresos, ya que sus beneficiarios se concentran especialmente entre los hogares más desfavorecidos. De este modo, puede esperarse una importante reducción de la pobreza y de la

indigencia y, aun en el caso de los hogares que no logren llegar al ingreso que marca la línea de pobreza, constituirá una mejora significativa en sus condiciones de vida.

El destacar la importancia y lo acertado de esta medida no implica afirmar que no sean necesarias medidas adicionales. Todo lo contrario, es necesario destinar recursos suficientes para lograr la erradicación de la pobreza. Estas políticas no necesariamente tienen que tener carácter universal ya que, existiendo recursos fiscales limitados, la universalización implica destinar parte de recursos a hogares que no están en situación de pobreza, de modo que se pierda parte de su impacto potencial. Sí deben ser, en cambio, decididamente amplias y masivas, tal como se argumentó en esta nota.

En síntesis, la superación de la pobreza en el largo plazo requiere de un patrón de crecimiento acorde con la expansión de la economía y de los puestos de trabajo. Este sendero de crecimiento con empleo no puede lograrse sin el empuje del Estado, con medidas que promuevan la expansión de los sectores que tienen capacidad de generar empleo, en particular de la industria. Pero la solución de la pobreza es urgente y puede llevarse a cabo hoy, mediante políticas decididas, de alcance masivo, que lleguen a todos los hogares que lo necesitan.