

* La protección social en la Argentina. En: Protección Social. El papel de la norma internacional en el ámbito social. Cappelletti, Beatriz; Iacona, Juan; **Lanari**. María Estela; Matheu, Pedro; Peralta, Marcel; Pucciarello, Mariana; Roca, Emilia; Slavin, Eleonora y Villarroel, Amalia. Universidad de Castilla La Mancha. Toledo, ISBN 8493278947.(9-53). 2002

**XI ENCUENTRO DE EX BECARIOS DE
BOLOGNA, TURÍN, CASTILLA-LA MANCHA
TOLEDO, 23 AL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2002**

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA

DOCUMENTO ELABORADO POR: BEATRIZ CAPPELLETTI, JUAN IACONA, MARÍA ESTELA LANARI, PEDRO MATHEU, MARCEL PERALTA, MARIANA PUCCIARELLO, EMILIA ROCA, ELEONORA SLAVIN, AMALIA VILLARROEL

BUENOS AIRES, SEPTIEMBRE DE 2002

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA

1- Antecedentes históricos de los mecanismos de protección de las necesidades sociales. Especialmente sobre la implantación de los primeros Seguros Sociales.

El estado de situación de la Protección Social en Argentina, como en el resto de las naciones, es en buena parte el resultado de la evolución de la Seguridad Social. Noción que puede definirse en sentido amplio, según señalan Rodríguez Romero y Tadei (2002), como el conjunto de recursos organizados por el Estado para satisfacer las necesidades de las personas como consecuencia de las contingencias sociales que los afectan. Este concepto "fue utilizado por primera vez en un documento oficial en una ley de EE.UU. (la ley de Seguridad Social de 1935), si bien instituyó regímenes para cubrir sólo riesgos de vejez, muerte, invalidez y desempleo. Después se hizo uso de ella en una ley promulgada en Nueva Zelanda en 1938 y en la denominada Carta del Atlántico que vio la luz durante la Segunda Guerra Mundial. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó rápidamente la expresión y luego ésta se fue difundiendo universalmente".

Ambos términos suelen usarse indistintamente para hacer referencia a la cobertura de necesidades sociales en materia de: educación, salud, vivienda, desempleo, régimen previsional y asignaciones familiares.

Siguiendo el desarrollo de este accionar por parte del Estado se puede historiar partiendo desde los criterios de caridad hasta los de calidad de vida, donde el origen se sitúa con la aparición de los Seguros Sociales, pasando por los Sistemas de Seguridad Social, su auge y declinación. Asimismo, las diferentes medidas de Protección Social pueden correlacionarse con los diversos procesos de acumulación de un país y sus opciones de desarrollo, ya que al igual que el resto de las políticas sociales, son un instrumento de regulación que contienen dimensiones económicas, culturales, ideológicas y políticas.

Por ello, aunque más adelante se discriminará entre la cobertura de la Protección Social y la Seguridad Social, en tanto que la una contiene a la otra, se mostrará la evolución como secuencias de un conjunto de políticas sociales implementadas desde el Estado.

Temporalmente, pueden identificarse cuatro puntos de partida que orientan los cambios en este campo. El primero se encuentra en el tramo que va desde los criterios de beneficencia hasta la modernidad; el siguiente está signado por el legado de Bismark y Lohmann con las leyes sociales de 1883 -en su intento de frenar el avance socialista- que dio origen a un sistema basado en las garantías de las rentas profesionales; posteriormente la transformación se da con el Plan Beveridge, que concibe un sistema de garantía de un mínimo vital con cargo a las rentas generales, y finalmente, el quiebre que surge con el paradigma contemporáneo de la era de la globalización, caracterizado por cambios en la evolución demográfica: envejecimiento de la población y migraciones; cambios en el mercado de trabajo y predominio de ideologías que tienden a reducir el rol del estado en rescate de sector privado a cargo del cual queda buena parte de la protección social. En este sentido Argentina ha acompañado las tendencias de cada ciclo tal como lo demuestra la normativa de cada época.

La cuestión en la Argentina

Una breve reseña histórica de la evolución de la Seguridad Social y de otras protecciones, puede servir de indicador de los cambios conforme a los ejes arriba mencionados. En este sentido Guillermo Alonso (2000); Cortés y Marshall (1991) y Rodríguez Romero y Tadei (2002), aportan un catálogo de normas que se inicia en la conformación del estado nacional dando cobertura a segmentos restringidos de la población como militares, altos funcionarios y maestros estatales. Al listado propuesto se suma el análisis que intentan ahondar en la comprensión de los por qué de éstas reglamentaciones, siempre bajo el entendimiento de que la opción de la orientación de las políticas sociales depende de la estrategia económica que se adopte y del poder relativo de los agentes institucionales, domésticos o internacionales, (Cortés y Marshall, 1998).

En la primera etapa se mencionan factores que hacen al desarrollo de la protección social en el esquema del modelo agro-exportador que orientó la política nacional entre 1890 y 1930. En este período el gobierno fijó los pilares de la educación libre, obligatoria y gratuita; se renovaron las instituciones de salud pública, y la administración sanitaria, aunque en buena parte la protección en este aspecto era cubierta por sociedades de beneficencia subsidiadas por el Estado. A fines del siglo XIX, una

nueva institución protectora, la mutual, ligada a los sindicatos o a las diversas nacionalidades, aparece como prestadora de servicios para satisfacer a sus afiliados en temas de salud, vivienda, préstamos, etc.,

El crecimiento de la clase trabajadora y la fundación de la primera Federación General de Trabajadores, que en 1892 presenta los primeros reclamos sobre la situación obrera, son visualizados por la elite gobernante como un riesgo y es ante estas presiones, a la luz de la experiencia internacional, que se sancionan las siguientes leyes, muchas de las cuales fueron atenuantes de situaciones de conflicto:

1902: primera ley del trabajo, Ley de Descanso Dominical.

1904: se incorpora la cobertura de seguridad social para todos los empleados de la Administración Pública Central. Se crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles.

1907: se regula el trabajo infantil y femenino

1912: se crea el Departamento de Trabajo

1913: se crean agencias de empleo oficial

1914: se crea el sistema de ahorro postal

1915: se crea la Caja Jubilatoria de los trabajadores ferroviarios. Por primera vez se otorga este beneficio a un gremio que provenía del sector privado. Hasta el momento dichos privilegios eran sólo para funcionarios estatales.

Entre 1916 y 1930 los gobiernos que se sucedieron transitaron entre el enfrentamiento con las luchas obreras y la necesidad de obtener su apoyo en las urnas, en parte por ello y por la base social que los sustentaba, este período fue dinámico en la presentación proyectos y sanción de leyes sobre condiciones de trabajo y seguridad social.

1919: surge la primer Comisión Nacional de Construcción de Casas Baratas

1921: surgen las cajas jubilatorias para los trabajadores en servicios públicos (luz, gas, telégrafo, teléfono, tranvías).

1922: el beneficio jubilatorio es extendido a los trabajadores bancarios.

Agotado el modelo basado en las exportaciones del agro y frente a la crisis de los años 30 el estado, en mano de gobiernos militares, tuvo políticas intervencionistas que se reflejaron en lo social en la restricción de la inmigración y en la mediación

laboral. Puede decirse que para estos años el Seguro Social ya era una institución instalada.

1939: Se crean las cajas jubিলatorias de la marina mercante, la aeronáutica civil, gráficos y periodistas.

Entre 1943 y 1976, se inicia una nueva etapa en las opciones de desarrollo que tuvo Argentina. Por múltiples factores, cuya explicación excede los objetivos de este trabajo, el crecimiento económico estuvo anclado a la sustitución de importaciones y a la expansión industrial. Asimismo, este período, se caracterizó por el crecimiento del gasto social focalizado en la cobertura de salud y de vivienda, como así también en las condiciones y relaciones del trabajo; y en todos los aspectos que hacen a la seguridad social. El marco contextual daba la bienvenida al Estado de Bienestar, estrategia que abrió la salida de la profunda crisis del sistema capitalista.

1944: Se dicta el primer decreto que permite a mutuales y cooperativas de trabajadores sustituir a la empresa en la provisión de servicios de salud. Este es el primer antecedente de las Obras Sociales

1944: Hasta este momento sólo el 7% de la población activa (428.000) recibía beneficios jubিলatorios. Es en este año que se crea la Caja de Empleados de Comercio y se extiende la cobertura de la Seguridad Social.

1946: Se crea la Caja de Jubilaciones de los Empleados Industriales.

1954: El beneficio jubিলatorio es otorgado a autónomos, rurales y profesionales. Durante este período se otorgan beneficios previsionales por jubilación ordinaria, por invalidez, pensiones por viudez y regímenes de retiro voluntario y anticipado. Se crea el Instituto Nacional de Previsión Social para centralizar el sistema. A través del dictado de las leyes N° 14.370 en 1954 y 14.397/55 se produce un hito importante, pues por un lado, se tiende a la unificación de los sistemas, y por el otro, se pasa de hecho del sistema de capitalización colectiva al de reparto.

1956: se suman al sistema jubিলatorio los trabajadores de servicio doméstico, único sector que faltaba incorporar.

Si bien, el modelo sustitutivo da homogeneidad al lapso que va hasta 1976, al interior del mismo los cambios políticos incidieron directamente sobre las políticas sociales. La salud pública inició un proceso de decadencia, muchos derechos laborales fueron cercenados y si bien se extendió la cobertura de la seguridad social esto fue con el propósito de erosionar el poder sindical.

1958: se introduce la Ley N° 14.499 que alteró la distribución del Régimen de Reparto. Se establece el criterio de proporcionalidad entre salario y jubilación, debiendo respetar ésta última un 82% del primero. En un principio, el sistema mostraba importantes superávits, en gran parte debido a la alta tasa de sostenimiento; es decir, la gran proporción de aportantes y la baja cantidad de beneficiarios.

A fines de la década de los sesenta aparecen los primeros síntomas de erosión de los beneficios percibidos por el Régimen Previsional. La utilización de dichos superávits para otros fines tales como construcción de viviendas (entre 1947-1953), la inflación, la evasión, la expansión de los haberes jubilatorios, constituirían algunas de las causas que preanunciaban la crisis del Sistema Previsional Argentino.

1962: se registra el primer déficit del Sistema Previsional.

1963-1966: el gobierno de Arturo Illia elaboró un proyecto de reforma del Sistema Previsional, pero su derrocamiento no le permitió llevarlo a cabo.

1966-1969: la dictadura de Juan Carlos Onganía declara la inembargabilidad de los bienes de las cajas jubilatorias. Dichas cajas no podían cumplir con las prestaciones que debían otorgar y ello había ocasionado un aluvión de sentencias judiciales a favor de los beneficiarios. Por esta razón, el gobierno tomó esta medida que declaraba la imposibilidad de disponer de los bienes de las cajas jubilatorias para cumplir con dichas sentencias, lo cual hubiera implicado una gran pérdida de recursos para el Sistema Previsional ya en crisis.

1967: es en este año que se dicta una Reforma Previsional. Se intenta unificar el Sistema, quitándole poder a los sindicatos de las Cajas Jubilatorias. Se crearon tres cajas que absorberían al resto: Caja del Estado y Servicios Públicos; Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles; y Trabajadores Autónomos (Ley N° 18.037 para trabajadores en relación de dependencia y Ley N° 18.038 para trabajadores autónomos). Se disolvió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó la Secretaría de Seguridad Social como el organismo a cargo del sistema. Cada Caja quedaría a cargo de un director nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional. La cobertura de aquellos trabajadores en relación de dependencia abarcaba a todos, exceptuando a las Fuerzas Armadas y de Seguridad y a los trabajadores de administraciones provinciales y municipales. Se suprimieron regímenes de privilegio, jubilaciones adelantadas, se aumentaron las edades de jubilación y se reguló el cálculo del haber de

modo más restrictivo, estableciéndose el 82% móvil sólo para aquellos que superaran los 30 años de servicios.

Se creó también el retiro de los trabajadores independientes y en 1970 las obras sociales se centralizaron en una institución controlada por el estado, el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), donde se daba participación a los sindicatos. Asimismo, las asignaciones familiares, fueron utilizadas como un elemento de contención ya que las mismas fueron considerablemente elevadas, siendo este un momento de congelamiento de salarios.

Con el quiebre institucional de 1976, se inicia un nuevo proceso caracterizado por la desindustrialización del aparato productivo, la supresión de derechos y garantías, la descapitalización del país y la generación de una impagable deuda externa, lo cual, entre las múltiples consecuencias, impactó en las políticas sociales. Se cambió la forma de financiación de la seguridad social, se sustrajeron las obras sociales a los sindicatos y se planteó que el Estado sólo debía "proteger" a los más pobres a tal punto que en los hospitales públicos se volvió a solicitar el certificado de pobreza como reaseguro de las prestaciones de salud. Sin embargo, ciertos grupos gozaron de privilegios minando con ello los principios solidarios de la seguridad social, o sea el principio de universalidad. Como afirma Goldín (1997), la reforma del '76 cercenó a la baja la hasta ahora legislación protectora.

1976-1983: aumento de los beneficiarios de 1.649.800 a 2.662.400 personas. A fines de la década de 1970 se cortó la contribución patronal con el fin de mejorar la competitividad empresarial.

El retorno de la democracia en 1983 no logró restaurar los logros anteriores a 1976 y pocas fueron las reformas que se lograron consensuar y aplicar, en buena medida por el proceso inflacionario que transversalmente condicionó todas las actividades.

1983-1989: la suspensión de los aportes patronales trajo consecuencias negativas en el financiamiento del sistema y el gobierno alfonsinista los restituiría en 1984. La década de 1980 evidenciaría la crisis del Sistema de Reparto. El sistema continuó con una fuerte necesidad de financiamiento, recurriéndose en muchos casos a impuestos sobre el consumo de ciertos servicios públicos. Aumenta la proporción de

recursos para el sistema fuera de la nómina salarial. También se incrementan los porcentajes de aportes laborales y contribuciones patronales.

1986: se decreta el Estado de Emergencia del Sistema Previsional, con el objetivo de suspender la ejecución de sentencias en contra del Estado por el incumplimiento del pago de haberes que, según la ley vigente, debían cubrir entre el 70% y el 82% del salario.

A partir de entonces se inicia un trayecto de inestabilidad del sistema previsional. Distintas causas influyeron en la crisis, entre ellas el proceso de envejecimiento de la población que impacta sobre la capacidad de sostenimiento del sistema, es decir en la relación activos-pasivos; el deterioro del mercado de trabajo: caída del salario real, crecimiento de la informalidad y la precariedad laboral, aumento a dos dígitos del desempleo y el subempleo; y la evasión; como así también, el modo en que evolucionó la estructura ocupacional en las últimas décadas, aumentando el sector servicios, justamente el que recluta gran parte del sector informal.

1990- Mediante la ley 23.769 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social cuya finalidad básica fue unificar la administración del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones, consolidando en un solo Organismo las tres cajas nacionales de previsión y la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Con este Instituto, se intentó asimismo recrear el principio, muy arraigado en las instituciones de seguridad social, de gestión compartida entre el Estado, los trabajadores (activos y pasivos) y los empleadores. Por tal motivo la Conducción del Organismo estaba en manos de un Directorio colegiado integrado por representantes elegidos por las organizaciones de jubilados, por la Confederación General del Trabajo y por los estamentos representativos del sector empresarial, sumados a los designados por el Poder Ejecutivo. Pero el mismo tuvo sólo dos años de duración.

1991- Comienzan los primeros intentos de Reforma Previsional por parte del gobierno. La propuesta inicial era instaurar un Régimen puramente de Capitalización. Una intensa negociación en el Parlamento, que mostraba la resistencia, sobre todo por parte de los sindicatos, y de la oposición, daría lugar al Régimen mixto vigente a partir de julio de 1994. También para entonces, mediante el decreto N° 2284/91 llamado de “desregulación económica” entre otras muchas medidas se creó el SISTEMA ÚNICO DE SEGURIDAD SOCIAL (SUSS) dependiente del Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social, al que se le puso a cargo todas las funciones y objetivos de las Cajas de Subsidios Familiares (CASFEC; CASFPI; CASFPYMAR); el Instituto Nacional de Previsión Social y el Sistema de prestaciones para trabajadores desempleados. Mediante la norma citada se disuelven los organismos existentes y se dispone el cese en sus funciones de las autoridades que administran los mismos y sus sindicaturas.

En el mismo año por el decreto N°2741/91 se crea como organismo descentralizado en jurisdicción Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Secretaría de Seguridad Social, la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL a la que se le puso a su cargo la administración del SUSS y que sucedió jurídicamente a los entes disueltos.

Simultáneamente se crea la CONTRIBUCIÓN UNIFICADA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CUSS), definida como un único tributo sobre la nómina salarial omnicompreensiva de todos los subsistemas (previsional, asignaciones familiares, desempleo, obras sociales, PAMI), con idéntica base imponible y alícuotas diferenciales. ANSES era el responsable de su recaudación, fiscalización y cobranza coactiva.

1993- La función recaudadora en sentido amplio, le es transferida a la ex Dirección General Impositiva, hoy AFIP, perdiendo de esa manera ANSES el control sobre los ingresos de la seguridad social.

Pese a los cambios relatados y ante la imposibilidad de encontrar soluciones efectivas para salvar al sistema de reparto de su crónico desfinanciamiento, el PEN envió al Congreso un proyecto de reforma reemplazándolo por un sistema fundado en la capitalización individual, siguiendo el modelo instaurado en Chile durante la década del ochenta. El proyecto se debatió en el legislativo durante más de dos años, llegando a fines de 1993 a un consenso que dio origen a la ley 24.241 llamada del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, que combina un subsistema de reparto y uno de capitalización individual. Esta normativa entra en vigencia a mediados de 1994 y pese a sucesivas modificaciones, se continúa aplicando en la actualidad.

El nuevo sistema como el anterior es obligatorio y constituye en realidad un sistema mixto ya que en él coexisten el Régimen Previsional Público basado en un sistema de reparto que es gestionado por ANSES, y el Régimen de Capitalización basado en

la capitalización individual de los aportes administrado por las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), fiscalizado por la Superintendencia de AFJP.

Dicho sistema es mixto, además, porque parte de las prestaciones que reciben los afiliados al Régimen de Capitalización son financiadas y otorgadas por el Régimen Previsional Público (Prestación Básica Universal; Prestación Compensatoria).

Con posterioridad se dictó la ley N° 24.463 mediante la cual se perfeccionó la definición del sistema de reparto y se buscó asegurar su funcionamiento.

Desde la tarea de gestión, ANSES es el organismo responsable del otorgamiento de todas las prestaciones, pese a que respecto de los afiliados que optaron por el régimen de capitalización, las AFJP coadyuvan en la tramitación de los expedientes. Con el dictado de la última reforma, instaurada por el Decreto 1306/00, queda en manos de la Secretaría de Seguridad Social el dictado de una normativa que deslinde y coordine el accionar de ambas instituciones en el proceso, puesto que las actuales indefiniciones han generado un importante atraso en la resolución de los expedientes, con el lógico perjuicio para los afiliados.

Cabe recordar también que en agosto de 1993 se suscribe entre el Estado Nacional y las Provincias el PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCIÓN Y EL CRECIMIENTO que, entre otras cosas, estableció que el Estado Nacional aceptaría la transferencia al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) de las Cajas de Jubilaciones Provinciales (con exclusión de las de Profesionales que prevé el art. 56 de la ley 18.038 t.o.1980) en el caso que las Provincias adhieran al nuevo régimen previsional que sancione la Nación. En función del aludido pacto ANSES absorbió hasta el presente once (11) regímenes previsionales, que fundados en esquemas de reparto eran altamente deficitarios. El *stock* de deuda fue transferido a la Nación, con la esperanza que al regir a futuro el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones no se generarían nuevas deudas.

Los cambios estructurales de los noventa propiciados por la estrategia económica adoptada, la presión internacional y el debilitamiento de los agentes domésticos, condujo a la privatización del sistema previsional, a la parcial desregulación de las obras sociales y el recorte de la protección laboral. Asimismo, la estructura del gasto

social no difirió en los '90 de la década anterior, de por sí sumamente restringido. (Cortés y Marshall, 1998)

Actualmente, el déficit fiscal, el proceso recesivo, las amenazas inflacionarias, los negativos indicadores macroeconómicos, el estancamiento de la economía y la debilidad institucional, alertan acerca del futuro general y del sistema de seguridad social en particular.

El Gasto Social de la Administración Pública Nacional

En el período 1993-1998 existió una relación directa entre el crecimiento del nivel del gasto público nacional y el crecimiento del gasto social. Esto se debe a que el gasto público social asumió históricamente una tendencia marcadamente procíclica: se expandió cuando existieron recursos adicionales para su financiamiento y disminuyó cuando empeoró la situación financiera del sector público. De esta manera los recursos necesarios para la asistencia social eran escasos, justamente, en los momentos en que crecían los indicadores de pobreza.

Sin embargo la tendencia no se mantuvo para los ejercicios 1999/2000. El aumento del gasto durante 1999 tuvo su origen en el crecimiento de los intereses de la deuda y no en las partidas destinadas a financiar el gasto social. El presupuesto del año 2000, por su lado, preveía un crecimiento del gasto social del 5,8%, notoriamente superior al esperado para el gasto global (1,2%).

A efectos de describir la composición del Gasto Público Social (GPS) se analizó la distribución del presupuesto 2000 en seguros y sectores sociales. Los seguros comprenden los gastos en previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo y se diferencian de los sectores sociales porque aquellos: " a) se financian mayoritariamente con aportes y contribuciones obligatorios de empleados y empleadores, y b) compensan situaciones de incertidumbre con respecto a los ingresos, las enfermedades y otras contingencias".

De acuerdo a las estimaciones realizadas, el 73% del gasto social nacional previsto se destina a financiar los seguros sociales y el 27% restante a los sectores sociales. Esta distribución del gasto permite observar la fuerte presencia de los servicios sociales relacionados a la condición de trabajadores de sus perceptores, y un menor

compromiso presupuestario con otros componentes universales (relacionados a la condición de ciudadanos como educación y salud) y focalizados (relacionados a necesidades especiales o a las acciones de combate a la pobreza).

Desde el punto de vista de la clasificación por finalidades y funciones del gasto: la mayor parte del GPS corresponde a gastos clasificados como Seguridad Social (66,5%), siguiendo en importancia Educación y Cultura (11%), Salud (10%) y Promoción y Asistencia Social (6,24%). El resto (menos de 7%) se distribuye entre las funciones de Vivienda y Urbanismo, Ciencia y Técnica, Trabajo y Agua Potable y Alcantarillado. La asignación prevista para Trabajo parece escasa (menos de 1% del GPS) en función de la crisis en el mercado laboral que sufre nuestro país desde 1995.

Desde el punto de vista jurisdiccional, el 66% de los gastos sociales de la Administración Pública Nacional (APN) se encuentran registrados en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, jurisdicción a la que pertenece la Administración Nacional de Seguridad Social, que concentra el gasto en previsión social y transfiere los recursos que utiliza el PAMI. El 10% del GPS de la APN es ejecutado por el Ministerio de Cultura y Educación y el 5% por el Ministerio de Defensa, que se constituye así en la tercera jurisdicción en importancia desde el punto de vista del gasto que invierte en la finalidad social. El presupuesto social que dispone Defensa destinado a la atención de las jubilaciones y pensiones, la capacitación profesional y el sistema de atención sanitaria del personal de las Fuerzas Armadas, resulta superior a los que disponen organismos con funciones específicamente sociales tales como el Ministerio de Desarrollo Social o el Ministerio de Salud.

El Gasto Público Nacional en Salud previsto para el 2000 fue de \$3.100 millones, lo que representó un incremento de 1,4% con respecto al año anterior. El 65% del GPS en esta función se destinó a las prestaciones de salud del PAM I, y el resto se distribuyó entre los distintos programas del Ministerio de Salud, la atención social médica a los beneficiarios de las Pensiones No Contributivas, y a la atención sanitaria de las Fuerzas Armadas.

Respecto a la función Promoción Social, la misma contó con un presupuesto aproximado de \$1.900 millones que se destinaron básicamente a obras de Infraestructura Social Básica en la Provincia de Buenos Aires (Fondo del Conurbano Bonaerense) y al resto de las provincias, y en menor medida, a financiar las prestaciones sociales del PAMI y los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

El presupuesto para la función Seguridad Social fue de aproximadamente \$20.320 millones, que se asignaron en mayor medida al pago de jubilaciones y pensiones (Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y Ministerios de Defensa, del Interior, y a las Pensiones No Contributivas que gestiona el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Para Educación y Cultura se previó gastar \$3.289 millones que en un 85,7% se ejecutarían a través del Ministerio de Educación (incluyendo las transferencias a las universidades nacionales que representan cerca de \$1.700 millones) y el resto por el Ministerio de Defensa, la Presidencia de Nación, el Ministerio de Interior y otras jurisdicciones.

La función de Ciencia y Técnica dispuso de un monto de \$657 millones anuales, ejecutados a través de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Comisión Nacional de Energía Atómica, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET), organismos dependientes de la Presidencia de la Nación y, en menor proporción, por el Ministerio de Economía (22,6%), y otras jurisdicciones.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tuvo a su cargo el total de los \$286 millones adjudicados a la función Trabajo, que se destinaron a financiar el programa Trabajar y demás programas de generación de empleo y capacitación.

El gasto de la Administración Pública Nacional en Vivienda y Urbanismo proyectado para el 2000 significó unos \$935 millones que se concentraron en casi su totalidad en el Fondo Nacional de la Vivienda, mientras que el presupuesto de Agua Potable y

Alcantarillado ascendió a \$148 millones, que en su mayor parte ejecutaron desde el Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

En el primer semestre del 2000, la ejecución del presupuesto para la función social alcanzó a los \$14.300 millones, lo que representa el 46,8% del crédito disponible para todo el año. Desde el punto de vista de la clasificación funcional del gasto, el nivel de ejecución resulta superior al 40% en todas las funciones con la excepción de dos de las consideradas más focalizadas: Promoción Social (37,3%) y Agua Potable y Alcantarillado (19,5%).

Desde el punto de vista institucional, la ejecución del gasto social de la APN resultó superior al 40% en todas las jurisdicciones con la excepción de las partidas pertenecientes a la Jefatura de Gabinete de Ministros, las Obligaciones a cargo del Tesoro, y el Ministerio de Salud.

Para analizar la distribución interna del gasto social, es útil la clasificación entre gastos universales y gastos focalizados. Los servicios universales comprenden aquellos destinados a la población en general y están orientados tanto a la satisfacción de necesidades básicas como a garantizar la igualdad de oportunidades. Los programas focalizados son los dirigidos a sectores de la población que cumplen con determinadas características consideradas como prioritarias por la política social que emana del gobierno.

De acuerdo a estimaciones propias, en el presupuesto ejecutado en 1999 el Gasto Social Focalizado (GSF) de la Administración Pública Nacional representaba cerca del 13,7% del gasto público social y sólo el 8,1% del gasto público total, en ambos casos considerando sólo el ámbito de la Administración Pública Nacional. En el presupuesto inicial del año 2000, el Gasto Social Focalizado rondaba el 15% del gasto público social y el 9,1% del gasto público nacional.

Durante el primer semestre del 2000 se ejecutaron 1.901,5 millones de pesos, lo que representa el 42,4% del crédito vigente al 30/6. La ejecución del gasto resulta bastante homogénea interjurisdiccionalmente con la excepción de los programas del

Ministerio de Educación y Cultura que, en seis meses, utilizaron sólo el 32% de su crédito anual, los programas focalizados del Ministerio de Salud con un nivel de ejecución semestral del 27% y en la Jefatura de Gabinete que no utilizó los fondos destinados al programa de Atención del Estado de Emergencias Sanitarias para la finalidad Agua Potable y Alcantarillado.

Por último, se realiza un análisis del GPS focalizado desde el punto de vista del grado de flexibilidad de sus principales componentes: el 90% del Gasto Público Social Focalizado de la APN está compuesto por gastos rígidos: transferencias automáticas a provincias establecidas por leyes nacionales, pago de las pensiones no contributivas, programas con financiamiento internacional, gastos financiados con recursos propios del PAMI y los gastos previstos en la ley N° 24.013 (subsidio por desempleo). En consecuencia, sólo el 10% del gasto social (el que se destina al financiamiento de los programas focalizados nacionales) resulta flexible y su reasignación puede ser dispuesta por normas internas de cada organismo o simples modificaciones de la Ley de Presupuesto.

2.- Descripción de los mecanismos de protección social puestos en práctica en la actualidad por el Estado¹

2.1.- Educación

Desde 1978 la educación comenzó a descentralizarse por segmentos educativos. Según diagnósticos coincidentes, la educación pública estaría sesgada ya que los sectores de menores ingresos estarían subsidiando a los de ingresos más altos. Por recomendaciones internacionales se inició un proceso que profundizó la descentralización, se prolongó la escolaridad obligatoria y se reformaron contenidos curriculares. Si bien las reformas no se produjeron en todos los distritos administrativos, alcanzó a los de mayor densidad de población. En 1992 se hizo el traspaso (a las ju-

¹ Estos puntos fueron redactados en base a los trabajos ya citados de Alonso (2000), Rodríguez Romero y Tadei (2002).

jurisdicciones provinciales) de la educación secundaria y en 1993, mediante la Ley Federal de Educación, se reguló las transformaciones en esta área.

En 1994, el Pacto Federal Educativo, aseguró (o pretendió hacerlo) los fondos necesarios para los cambios que incluían infraestructura y capacitación docente.

En 1995, trajo aparejado una nueva Ley Universitaria que aún no está vigente en la totalidad de las universidades nacionales. Entre los puntos en conflicto está la posibilidad de arancelar algunas de las funciones de este nivel educativo. Asimismo, se abrieron ambiciosos programas de evaluación institucional, categorización e incentivos a la docencia y la investigación, como así también se instrumentaron programas que subsidiaban perfeccionamiento, equipamiento y becas.

En la última década los cambios en la educación han sido sustanciales, entre ellos el incremento de la participación del sector privado en la administración de la enseñanza. Las transformaciones, más allá de estar orientadas por alicientes externos o por la necesidad de lograr mayor eficacia y eficiencia, han estado restringidos por la disponibilidad presupuestaria y los constantes reclamos del sector ante la depreciación de los salarios de sus trabajadores.

2.2.- Vivienda

La Constitución Nacional, en su artículo 14 bis, menciona entre los beneficios de la seguridad social “el acceso a una vivienda digna” y por eso ha sido incorporada en este trabajo el punto que, pese a que en nuestro país no ha pasado de un sistema de préstamos para facilitar su adquisición, cuenta, entre otros, con los siguientes antecedentes:

- a) Ley N° 11.173 de 1921, que creó el Hogar Ferroviario;
- b) La Dirección de Préstamos Personales y con Garantía Real, creada por la ley N° 14.236 de 1953. Con fondos de las Cajas Nacionales de Previsión (en ese entonces el régimen era de capitalización colectiva) promovió planes de créditos para construir, comprar y ampliar la vivienda. En 1967 pasó a la jurisdicción de la Secretaría de Estado de Vivienda, dependiendo posteriormente del Banco Hipotecario Nacional;
- c) El Banco Hipotecario Nacional creado por ley N° 1804 de 1886. Las “cédulas hipotecarias” alcanzaron un gran prestigio;

d) Subsidios a Jubilados y Pensionados para alquilar viviendas y préstamos para su adquisición;

2.3.- Políticas específicas dirigidas a grupos determinados de la población en especiales situaciones de desventaja.

2.3.1. Implementación de políticas focalizadas durante la década del '90²

Luego de la traumática década del 80, considerada la década perdida, América Latina optó por un modelo de economías abiertas con baja injerencia estatal en el mercado. Este proceso refundacional en materia de desarrollo se vio acompañado por un giro importante en los modelos de políticas sociales que la región había experimentado.

Las aspiraciones universalistas, la naturaleza centralizada en la gestión institucional, la sectorialización, y el estatalismo que predominaron en los esfuerzos pasados dieron paso a estrategias focalizadas, descentralizadas, integrales y con “mix” público-privado. (Filgueira, Lombardi, 1995).

Los programas de empleo y formación profesional constituyeron uno de los ejes más importantes de estos nuevos esfuerzos en políticas sociales. Los mismos se caracterizaron por poseer una serie de características que los tornaron particularmente aptos para el nuevo paradigma de políticas sociales de la década del 90:

En primer lugar y en su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y formación profesional compartieron la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias: debía prepararse a la población para su inserción en el mercado antes que protegerla de las fluctuaciones del mismo, en el caso de la formación profesional y respecto de los programas de empleo, debía resolver el problema “friccional” del mercado de trabajo.

En segunda instancia por su propia naturaleza y diseño estas políticas fueron focalizadas. Inicialmente, en sus versiones más novedosas, las mismas buscaron una combinación de esfuerzos públicos y privados que permitieran trabajar tanto sobre la oferta laboral como sobre la demanda de empleo.

2 Para la elaboración de esta sección se utilizaron las siguientes fuentes: Documento Básico PRAD-JAL (1995-2000); Balance de Gestión. Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1994/1997.

La innovación que representaron estos programas, puede verse, a manera introductoria en el cambio que los mismos significaron en el rol del Estado. Sintéticamente, puede caracterizarse como un papel subsidiario, por lo cual el Estado abandona la ejecución de las acciones, delegando en ejecutores privados y públicos, sometidos a competencia en algunos casos a través de licitaciones, la provisión de estas prestaciones.

El Estado asumió el diseño y financiamiento de los programas, definiendo población objetivo y mecanismos de asignación, evaluación y control. A su vez, la operativa seguida delegaba en las “señales de mercado” el establecimiento de la pertinencia de las acciones propuestas por los oferentes.

A continuación se presentan las políticas focalizadas bajo el diseño de Programas, implementadas en el Ministerio de Trabajo, tanto en el área de empleo como de la formación profesional. Dada la asignación presupuestaria de las mismas estas pueden ser consideradas como las más representativas en términos económicos, respecto de otras políticas implementadas por otras áreas de Gobierno tales como, Desarrollo Social, Ministerio de Interior, Consejo Nacional de la Mujer, orientadas a población indígena, jóvenes, mujeres, etc.

2.3.1.1. Programas y acciones de Empleo

Durante el modelo de sustitución de importaciones, las políticas de empleo estaban implícitas en las políticas proteccionistas. Estas permitían resguardar los puestos de trabajo y aun incrementarlos mediante la protección que recibían las empresas en aquellos sectores que resultaron dinamizados por la aplicación del modelo.

En el marco de la transformación de los modelos de desarrollo operada en la región y de la consecuente reconceptualización en los enfoques de políticas económicas y sociales, se inicia un proceso de cambio en las orientaciones de las políticas de empleo. Estas apuntaron a facilitar la movilidad de la mano de obra y el ajuste del mercado laboral, por un lado, y por otro lado, a atender los efectos que sobre el nivel de empleo generaban la reconversión productiva y la apertura de las economías.

Este proceso, que en general los países desarrollados empiezan a manifestar a mediados de los 70', en la Argentina se plantea en forma abrupta a inicios de los 90'. El punto de partida para poder evaluar el desarrollo de las políticas de empleo en la Argentina y los programas de empleo y formación profesional que se generan a par-

tir de esas políticas, fue la Ley Nacional de Empleo N°24013, sancionada en 1991. La Ley Nacional de Empleo supuso un diagnóstico del mercado de trabajo en la Argentina. Un diagnóstico que detectaba las exigencias o los impactos que sobre la ocupación iban a generar los cambios en los cuales estaba inmersa la sociedad económica argentina³. Este diagnóstico recogía una serie de ineficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo en las últimas décadas que iban generando o habían generado una situación que podía expresarse en términos del problema de la desocupación.

Las acciones que se planteaba esta Ley tendían a dar respuesta a esta problemática. Las mismas tenían que ver con la promoción de nuevos puestos de trabajo; con acciones de formación profesional, es decir con un conjunto de medidas que tendían a adaptar los conocimientos de la fuerza de trabajo a las nuevas exigencias del proceso productivo; incluían acciones de intermediación laboral, y la cobertura para el seguro del desempleo.

Previendo un canal de financiamiento para llevar a cabo estas acciones (el Fondo Nacional de Empleo), comienzan a desarrollarse desde el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) programas de empleo, orientados a fomentar las oportunidades laborales de los grupos con mayores dificultades en relación a su ingreso y permanencia en el mercado de trabajo y, asimismo, a reducir el impacto que sobre los niveles de ingresos, se generaba por la pérdida de puestos de trabajo.

En este sentido, desde el año 1993, el MTSS implementa Programas de promoción del empleo. Su objetivo fue brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados, a través del financiamiento de mano de obra para el desarrollo de obras de infraestructura económica y actividades de interés comunitario. Los mismos estaban destinados a aquellos trabajadores con mayores dificultades laborales y sociales.

Por otro lado, con la finalidad de incentivar la creación de nuevos empleos en el sector privado, también se introdujeron una serie de mecanismos a fin de otorgar una mayor flexibilidad a las relaciones laborales y un menor costo laboral. Además de la reducción de las contribuciones patronales en forma generalizada, se estableció a partir de los Programas de Empleo un incentivo a la contratación de trabajadores,

³ Refiere a procesos como la globalización y sus efectos sobre los procesos productivos, las nuevas formas de organización del trabajo, las nuevas tecnologías, los cuales estaban afectando los puestos de trabajo y el marco jurídico en el cual se daba esta incorporación de nuevas tecnologías.

con el objetivo de reducir los costos de esa contratación, o de generar nuevos puestos a partir de una contribución económica del Estado.

En virtud de simplificar las lógicas de los programas de empleo, se puede afirmar que se visualizan dos momentos:

1991/1996: El diseño e implementación de Programas de Empleo de acuerdo al diagnóstico de la Ley Nacional de Empleo contemplaba la “friccionalidad” del desempleo. Sustentaba esta política, el supuesto de ir operando favorablemente para la reinserción en el mercado de trabajo del “flujo” de desempleados.

1996/1999: Las sucesivas crisis económicas iniciadas a partir de 1995, sumado al incremento vertiginoso de los índices de desempleo pusieron de manifiesto las limitaciones de las políticas implementadas. En este período las “políticas focalizadas” pierden su lógica de focalización, se produce la masificación de los programas, y comienzan a utilizarse los mismos como mecanismos de “contención social” o de “protección social”.

Esta nueva respuesta por parte del Estado, operaba bajo el supuesto que en un contexto de fuerte incremento de la desocupación abierta, aquel “flujo” de trabajadores, del primer período de la década, se había transformado en “stock”; es decir, comenzaba un proceso de acumulación de trabajadores desempleados de muy difícil reinserción.

En los Anexo III y IV se presenta una síntesis sobre los alcances de las acciones desarrolladas en materia de programas de empleo y capacitación laboral a partir del año 1993.

2.3.1.2. Programas y acciones de Capacitación Laboral.

Las políticas de formación profesional impulsadas por el Ministerio comenzaron a regirse por la Res. MTSS N°313\94, del 11/3/94.

Esta Resolución establecía, como criterios para la asignación de fondos del Estado a iniciativas privadas o públicas de “formación profesional”, la distribución de fondos siguiendo criterios de coparticipación federal entre las provincias; la presentación conjunta por representantes de trabajadores y de empleadores; la inscripción de las instituciones en el Registro Nacional del Ministerio; la prioridad para proyectos conectados al empleo, cofinanciados por la contraparte, referidos a empresas en “re-

estructuración” y a trabajadores con “dificultades para encontrar empleo”; la observancia de criterios de calidad y de “razonabilidad de los precios”, según normas a definir por la Subsecretaría de Formación Profesional; la posibilidad de financiamiento, vía becas, a “mandos intermedios”, “cuadros gerenciales” y a “líderes o gestores de organizaciones sociales”; la aprobación “simple y rápida” de “microemprendimientos formativos promovidos por organizaciones no gubernamentales de solidaridad social”.

De la observación de esta normativa, se pueden delimitar algunas consideraciones: En primer lugar, la gran amplitud y diversidad de la población a involucrar por los programas, la cual abarcaba desde los desocupados en general hasta integrantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), pasando por gerentes de empresas. Conectado con esto, una significativa amplitud en las definiciones de capacitación que los programas podían aceptar, que comprendía desde capacitación para el empleo hasta formación para la solidaridad social. Es decir, ningún tipo de educación o de instrucción quedaba excluido en principio.

En segundo lugar, la empresa y la naturaleza de las exigencias de calificación que se desprenden de los ámbitos ocupacionales no son en esta etapa factores que restringían la intervención del Estado en el área de la formación.

En tercer lugar, una fuerte vinculación de la política formativa del Ministerio con las políticas del Estado en materia de acuerdos nacionales federales sobre el uso de los recursos. Se trataba, por consiguiente, de orientaciones para la formación profesional fuertemente determinadas por los intereses, conflictos y alianzas operantes en el sistema político federalizado.

En cuarto lugar, una alta adaptabilidad y simplicidad de los sistemas y procedimientos de evaluación y supervisión de las iniciativas que el Estado financiaba. Las prioridades que determinaban el interés de la administración eran múltiples y sujetas a definiciones flexibles, como lo es por ejemplo la referencia a “trabajadores con dificultades para encontrar empleo”. Criterio que, más allá de la contradicción que supone referirse a “trabajadores” y simultáneamente a sus posibilidades de “encontrar” ocupación, es posible de operacionalizar en múltiples formas. La administración se ocupaba sólo de un cierto criterio de “calidad” y de “razonabilidad de costos”, lo cual redundaba en instrumentos técnicos de operación de los programas que no requerí-

an ni complejidad ni mayor precisión para lograr el objetivo de un “sistema de control adecuado”.

Expresado sintéticamente, podría afirmarse que el pensamiento “gerencial” con que se diseñan y organizan los programas de capacitación en el MTSS en esta etapa es tributario de dos poderosas tradiciones, que expresan con nitidez su “apertura de campo” y su horizonte intelectual:

- Por una parte, la herencia de pensamiento técnico formativo que recibe del antiguo CONET⁴, pensamiento que concibe la formación profesional como acción pedagógica, y su organización y funcionamiento como el de la escuela -pública- y del sistema educativo.
- Por otra parte, el conjunto de ideas, hábitos y reglas, implícitas y explícitas, que regían en los ámbitos de la política partidaria y sindical. En este orden de cosas, las políticas de capacitación ocupacional eran materia de múltiples y diversos conflictos y acuerdos entre funcionarios y agentes privados que aspiraban a mantener, a veces, articulaciones vinculadas a prácticas propias de una “forma de Estado” que ya estaba en extinción.

La política de financiamiento se implementaba con recursos del Fondo Nacional de Empleo y la promoción de actividades formativas se acordaban mediante convenios con sindicatos, cámaras empresariales, empresas, ONG's y organismos públicos (nacionales, descentralizados, gobiernos provinciales y municipales). Dichos acuerdos no tenían una normativa específica en cuanto a la distribución de los fondos, focalización de las acciones y criterios de evaluación, más allá de las líneas trazadas por la Ley Nacional de Empleo y por las características de los proyectos presentados por las contrapartes. Estas acciones comenzaron a tener un ordenamiento a partir de las Resoluciones (MTSS) 220 y 313 de 1994, que fijaron parámetros para la asignación de los recursos y características de la población beneficiaria.

⁴ Ex Consejo Nacional de Educación Técnica, institución de formación profesional, dependiente del Ministerio de Educación, que regía la fase técnico-profesional del sistema educativo antes de la promulgación de la Ley Federal de Educación (Abril de 1993). Posteriormente las escuelas técnicas que dependían del CONET fueron transferidas a las jurisdicciones provinciales y el personal técnico pasó a integrar el área de formación profesional del Ministerio del Trabajo.

El ajuste estructural de la economía iniciado por el llamado Plan de Convertibilidad, con el cuestionamiento que implicó de las prácticas de productividad, competitividad y mercado llevadas a cabo por las empresas y la administración, las consecuencias ideológicas, teóricas y operacionales de la globalización y la apertura económica y, sobre todo, la magnitud del impacto sobre la opinión pública que tuvo la emergencia de altos índices de desempleo, hicieron que las concepciones de la capacitación ocupacional antes comentadas no pudieran sostenerse. No sólo era preciso recen- trar la capacitación ocupacional trasladando su eje intelectual y práctico a la produc- ción y el mercado, sino que, además, había que relegitimarla ante una opinión social que observaba con atención creciente las políticas de inversión pública, particular- mente aquella vinculada al empleo.

Esto implicó un cambio en las concepciones imperantes en materia de formación y su adaptación a las nuevas condiciones sociales y económicas del contexto. De la amplitud en cuanto a la definición de la población objetivo de las acciones y los tipos de capacitación a impartir, se pasó a una creciente focalización en los programas de capacitación para hacerlos acordes a distintas tipologías específicas de beneficiarios a involucrar, y a la exigencia de mayores precisiones respecto de la naturaleza de la calificación pretendida. Asimismo, comenzó a tornarse cada vez más relevante la consideración de los resultados obtenidos en materia de evaluación de impacto y de eficacia de las políticas implementadas.

En consecuencia, desde mediados de 1995, todo nuevo programa de capacitación implementado desde la órbita del Estado debió satisfacer condiciones de diseño inéditas: una focalización muy precisa hacia la población objetivo y al tipo de capaci- tación esperada; una vinculación nítida con las características de la demanda social de formación y nuevas formas de validación; una racionalidad política que incorpora- ra las nuevas exigencias de eficiencia y calidad; una transparencia de procedimien- tos que contribuyera a la legitimación social de las políticas.

Al promediar la década del '90 las políticas públicas de capacitación laboral llevadas a cabo por el MTSS se agruparon en cuatro grandes líneas de actividades:

- **Programas focalizados:** Las acciones que se implementaron según esta orienta- ción tuvieron como objetivo atender las necesidades de capacitación de las perso- nas y/o sectores más vulnerables en términos de su acceso al mercado de trabajo.

Se trataba de una línea de actividades cuyo impacto principal debiera ubicarse en la ampliación de las posibilidades de integración económica y social de tales grupos objetivo.

- **Desarrollo de capital humano:** Las acciones incluidas en este rubro se orientaron a estimular iniciativas privadas de capacitación vinculadas a procesos de reconversión, modernización, terciarización o expansión de sectores productivos y buscaban, en el mediano plazo, incrementar la productividad del capital humano disponible en el país.
- **Desarrollo institucional:** Las acciones tuvieron por objetivo apoyar la articulación del potencial social de realización de acciones de capacitación laboral.
- **Cooperación internacional:** Se orientó a elaborar pautas comunes de acuerdo y de cooperación mutua con otros países en el área de la capacitación laboral y el empleo.

Respecto de la asignación de recursos presupuestarios se observaron en el área de formación profesional, dos etapas claramente diferenciadas:

1994/1995: Fuerte financiamiento externo para políticas de formación profesional. El caso paradigmático es Proyecto Joven, financiado por el BID.

1996 en adelante: se manifiesta un desfinanciamiento relativo del área de formación profesional. Esto se verifica en la escasez de recursos asignados frente a la magnitud que adquieren los recursos disponibles para los programas de empleo.

En el Anexo II se presenta una desagregación de las acciones de capacitación laboral, según programa.

2.3.2. Algunas consideraciones sobre las Políticas de Empleo y Capacitación Laboral implementadas desde el MTSS.

Hasta aquí, se avanzó en una breve historización y descripción de las principales

herramientas de política pública que, desde el ámbito del Ministerio de Trabajo de la Nación, se han implementado para atender las problemáticas del empleo y la capacitación laboral.

A continuación se realizarán algunas consideraciones respecto de la pertinencia de estas políticas y programas para atender los problemas priorizados, por un lado, y por el otro, cuál fue el grado de avance y los vacíos que se pudieron detectar del análisis de las mismas.

2.3.2.1. El ajuste de los programas de empleo y capacitación

La eficacia de la nueva generación de programas de empleo y capacitación puede dividirse analíticamente en dos niveles de intervención:

- **Coyuntural:** La generación de políticas que buscaron dar respuesta inmediata a la crítica situación del mercado laboral en Argentina. En general las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo buscaron su impacto directo en aspectos señalados como críticos en la coyuntura: el logro de inserción laboral de los trabajadores desocupados y la consiguiente contribución al descenso de la tasa de desempleo. Trabajaron con el efecto “ingreso”
- **Estructural:** el sentido que esta acción disponía la generación de estrategias formativo ocupacionales, buscando elevar la condición de empleabilidad de los trabajadores y la generación de empleo genuino. El acercamiento a un nuevo espacio de capacitación que, respondiendo con mayor puntualidad a intereses inmediatos, posibilitara un abanico de respuestas que dieran cuenta de la heterogeneidad de las demandas. Este aspecto se constituyó como el punto de partida para posibilitar la construcción de trayectorias formativo-ocupacionales, ligadas estrechamente al mundo del trabajo. Esto fue enfatizado durante el período '98/99 con la implementación de los programas de empleo productivo.

Perspectiva tradicional de la inserción laboral

En primer lugar, puede afirmarse que las políticas implementadas en los últimos años en relación con el empleo y la capacitación, no presentan su principal problema en el carácter coyuntural de la acción, sino en su sentido eminentemente tradicional. Este carácter tradicional se expresa en acciones con un alto grado de centra-

lización, incapaces de dar respuesta a las particularidades de las diversas situaciones socioproductivas del país.

Esto último no implica que no se introduzcan atenuantes, con impactos conceptuales importantes como el de considerar la empleabilidad como meta, en la perspectiva de una modalidad de inserción mucho más flexible y cambiante en el futuro, es decir ya no relacionada con puestos de trabajo altamente estables.

No obstante, apenas se esbozan algunas respuestas que aborden claramente el cuestionamiento que hoy padece la perspectiva de la inserción laboral “tradicional” (empresas formales, sector público). En todo caso, la mayoría de las respuestas ensayadas poseen además un carácter de “soluciones de emergencia”, de paliativos para las demandas sociales.

Otro de los efectos negativos del sentido tradicional de la política pública es la falta de integración entre políticas de empleo y capacitación laboral. La respuesta a la problemática que hoy plantea el mercado de trabajo, debe ser abordada desde una visión que disuelva esta antinomia y genere una alternativa integradora tanto del Estado hacia la sociedad como de su estructura de funcionamiento.

Se sostiene que una mirada que apunte al largo plazo necesariamente deberá partir de una interpelación profunda al modelo de sociedad ordenada alrededor de la idea de empleo tal como hoy se concibe.

Políticas de coyuntura versus políticas de largo plazo

Los diagnósticos relativos a las políticas activas de empleo apoyadas en la capacitación recogen el reconocimiento de que el desempleo “... obedece en lo esencial a causas de tipo estructural, que sólo pueden ser afectadas sensiblemente por políticas de desarrollo y medidas macroeconómicas de mediano/largo plazo y gran envergadura, las que a su vez deben conformar el marco en el que se ubique el papel y las estrategias de las políticas mencionadas.” (Cinterfor/OIT, 1990).

Coincidiendo con la anterior afirmación, parece sin embargo necesario abordar la problemática de los factores que condicionan la efectiva puesta en marcha de acciones en este terreno. La importancia de esto deriva del valor que supone el adecuado desarrollo de los recursos humanos para alimentar procesos de crecimiento económico, en tanto la disponibilidad de mano de obra calificada constituye un incentivo para la inversión productiva.

Incentivo a la generación de empleo privado: reducción del costo laboral versus incremento de la productividad

La mayoría de los programas que tienden a fomentar el empleo en el sector privado, han tenido mayor incidencia en la reducción del costo laboral que en el incremento de la productividad. Podría afirmarse que las acciones que llevan a reducir el costo laboral, producen un impacto sobre el empleo – o sobre el desempleo, mejor dicho - en forma inmediata y constante a lo largo del tiempo. Vale aclarar que esto no se verifica en la Argentina. A diferencia de esto, las acciones que tienden a incrementar la productividad en el trabajo, como la capacitación, no producen impacto en forma inmediata, sino que la realización de estas acciones supone todo un proceso de desarrollo mayor. Sus efectos son más mediatos, pero no son lineales ya que se potencian en el tiempo.

La viabilidad política

Las políticas y programas de capacitación laboral padecen una dificultad en términos de su viabilidad política. Los mismos poseen un impacto de dilatado alcance temporal, impactos cuya realización en buena medida depende del desarrollo de otro conjunto de acciones en diversos terrenos (económico, de promoción social, etc.).

Esta doble condición de las políticas formativas, a saber: i) tener un gran potencial para el logro de niveles de crecientes de desarrollo, ii) a la vez que su impacto difícilmente es observable en lo inmediato y de forma directa en dimensiones que no sean las de los propios indicadores formativos; generan una particular problemática en términos de su viabilización política.

Este aspecto abre un espacio de discusión con relación a la búsqueda de equilibrios adecuados en las acciones en cuanto a un doble direccionamiento: por un lado el logro de efectos inmediatos sobre dimensiones críticas en la coyuntura; por el otro, en su efectivo papel formativo y por ende de largo plazo.

La población objetivo de los programas de empleo y capacitación laboral

Otra de las cuestiones a considerar con relación a los vacíos de las actuales políticas y programas de empleo y capacitación, se relaciona con la definición de la po-

blación objetivo.

En la práctica, los programas y políticas de empleo y capacitación de mayor magnitud y alcance – descritos anteriormente – brindaron una respuesta limitada a la problemática del empleo, ya que los mismos focalizaron sustancialmente en una de las manifestaciones del problema de la desocupación, es decir los desocupados, como uno de los sectores más vulnerables. Por lo cual, todavía no se brinda respuesta (o se lo hace de forma muy débil) a los otros sectores que se encuentran involucrados en el problema del desempleo: subocupados, trabajadores en negro, y en menor medida, ocupados que requieren la actualización de sus competencias para permanecer en el mercado de trabajo.

Lo anteriormente mencionado se conecta con el rol del Estado a la hora de asignar recursos, donde las poblaciones con bajo capital político no se constituyen en una población objetivo de los magros recursos fiscales.

Estos programas que son de corta duración, limitados en lo que ofrecen, con ajustados presupuestos, y considerando las condiciones desfavorables de las poblaciones objetivo a las que van dirigidos, se vuelven una respuesta incompleta para superar una brecha que se torna inalcanzable. Sus efectos no resultan suficientes para derribar las barreras que plantean la informalidad, el desempleo y eventualmente la marginalidad.

Sin embargo, lo anteriormente mencionado nos sitúa ante el tema central: el tamaño de la crisis, el desborde de la desocupación implica serias dificultades para el “éxito” de los programas pensados para otros fines y no para el asistencialismo. Este es el escenario de la política social de los ‘90: la crisis y cómo salir de ella.

2.3.3. Algunas sugerencias en torno a la eficacia y eficiencia de las políticas de empleo y capacitación

La articulación de diversos actores

La construcción de una institucionalidad más propicia para las políticas de empleo y capacitación laboral debe considerar la búsqueda de caminos que permitan complejizar y enriquecer las interacciones entre los diversos actores involucrados. Esta búsqueda, a su vez, requiere la capacidad de desarrollarse sin caer en rutinas burocratizantes.

La posible confluencia de los intereses de diversos actores sociales – organizaciones empresariales y de los trabajadores, ONG's, el Estado en sus distintos niveles de representación, etc. – en torno a las demandas planteadas a las políticas de empleo y capacitación, plantean un amplio espacio para la concertación de acciones. Esto requerirá una adecuada definición de responsabilidades y espacios de acción entre los mismos.

Las vinculaciones entre el Estado y diversos actores de la sociedad civil constituyen un camino a explorar para el perfeccionamiento de los procesos de diseño y ejecución de acciones destinadas a la capacitación y el empleo.

Si se considera que el nuevo paradigma de gestión pública es la “descentralización” se trata entonces, de construir espacios de desarrollo local que permitan perfeccionar la construcción de demanda, canalizar los recursos sociales y económicos disponibles hacia proyectos viables, articular entre diversas instituciones. En definitiva, se trata de crear condiciones más propicias para la ejecución de políticas.

Es a partir de la asunción de la idea de que la formación constituye un elemento central de las políticas activas de empleo, que comienza a dibujarse una redefinición de la tradicional institucionalidad de la formación profesional. En esta dirección es que se procura redefinir a los sistemas de formación profesional, partiendo de una mayor atención a la demanda de formación, por contraposición al tradicional esquema centrado en la oferta.

En este espacio de articulación de políticas de empleo y capacitación, la lectura de la demanda se realiza buscando articular a su vez las dimensiones económicas y sociales. En esta dirección es que se enfatiza el criterio de pertinencia de las acciones formativas, apuntando a vincular éstas con las demandas reales de los sectores productivos y del trabajo en comunidades concretas, a la vez de atender a los requerimientos específicos de ciertos grupos de la población en que se buscan focalizar las acciones.

2.3.4. Los programas en el marco de las nuevas políticas sociales

Si hubiese que realizar una caracterización genérica de los programas y acciones anteriormente descritos, habría que decir que ellos se enmarcaron dentro del nuevo tipo de política social que surgió en América Latina y el Caribe con el objetivo principal de paliar los efectos sociales de las políticas de ajuste aplicadas durante la

década del 80.

En efecto, existe un contraste entre esta nueva generación de políticas sociales y las que se aplicaron anteriormente al influjo de la etapa desarrollista. Si hasta 1980 (hablando en términos promediales) los Estados de la región llevaron adelante políticas de tipo universalista que buscaban la máxima extensión en el acceso a ciertos beneficios y servicios básicos como la educación, la salud, la vivienda o la seguridad social, a partir de la mencionada década, y a la par de las medidas macroeconómicas ya conocidas, se comenzaron a implementar políticas sociales basadas en un criterio de focalización de los recursos en aquellos sectores y grupos más afectados por el ajuste.

El agravamiento de los cuadros de exclusión en ciertos sectores y grupos sociales, derivado de los procesos de transformación y ajuste estructural, generó la necesidad de hacer operar un combinado de instrumentos que apuntaron a integrarlos a una dinámica del desarrollo orientada por el mercado. Si entre esos instrumentos se ubican los programas de capacitación y empleo juvenil, se puede concluir que los mismos, en buena medida, fueron concebidos como acciones de coyuntura.

La realidad de amplios sectores de la población, hoy excluidos de los beneficios del crecimiento económico, así como la inestabilidad de éste, no constituye, por cierto, el escenario más sencillo para afrontar estos desafíos. La construcción de políticas de empleo fuertemente ancladas en la capacitación será, pues, materia de un proceso dificultoso pero a la vez necesario en la búsqueda de mayores y mejores niveles de desarrollo.

Uno de los problemas que se enfrenta para el rediseño de políticas sociales, es que las nuevas estrategias de desarrollo son aún incipientes y existe, en los hechos una superposición de paradigmas de desarrollo.

Del movimiento pendular, que llevó de los enfoques estatistas de la etapa desarrollista a la concepción del mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos y orientador del desarrollo, parece dibujarse un tercer momento. En este tercer momento es central la discusión acerca de la competencia de roles tanto del estado como del mercado. La falsa dicotomía entre ambos que ha ocupado la escena durante más de diez años ha inhibido la reflexión y experimentación en las áreas de complementación razonables, posibles y necesarias.

En este sentido, es el Estado el llamado a asumir el liderazgo en la construcción del

consenso estratégico a largo plazo, y a establecer el marco favorable para que se produzcan lazos de colaboración y se eleve la calidad del espacio nacional para la generación de la riqueza.

2.4.- Protección de la salud.

Asistencia sanitaria: sujetos protegidos. Integración o no dentro del esquema de Seguro Social o Seguridad Social. Papel de lo privado.

En materia de protección de salud, sin contar con las actividades de entidades de afiliación voluntaria, desde 1947 empiezan a crearse Obras Sociales en los gremios y servicios públicos. Algo más de 20 años después –más concretamente el 5/3/70 – se dicta la ley N° 18.610 de Obras Sociales. La ley N° 20.748 (17/9/74) de servicio integrado de salud tiende a sistematizar la cobertura del riesgo y en el año 1989 se dictan las leyes N° 23.660 y 23.661, vigentes hasta la fecha, que regulan el Seguro Nacional de Salud.

En 1970 mediante el dictado de la ley N° 19.032 se crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilaciones y Pensiones (PAMI).

En la década del '80 se transfieren el 80% de los hospitales públicos a los gobiernos provinciales y posteriormente, se propuso un modelo autogestionado que no llegó a consolidarse

En la del '90, el Poder Ejecutivo Nacional dicta diversas normas relacionadas con el sistema de Obras Sociales entre las que corresponde destacar:

Decreto N° 9/93 que pone en marcha la libre elección de obras sociales;

Decreto N° 292/95 dispone la libertad de elección de Obra Social para todo beneficiario previsional afiliado al INSSJP quedando la operatoria de traspaso y derivación de cápit as bajo responsabilidad de ANSES. Asimismo dispone la distribución del Fondo Solidario de Redistribución de manera automática, asegurando un aporte mínimo por afiliado titular a las obras sociales sindicales; sienta las bases para la eliminación de múltiples coberturas.

Decreto N° 333/96 reglamentario de las leyes 24.013 y 24.557 encomienda a ANSES la elaboración de un Padrón Único de Beneficiarios de Obras Sociales, tarea que realiza entre octubre 1996/ marzo 1997. Confiere también a ANSES facultades para el diseño del Registro de Incapacidades Laborales.

Decreto N° 1141/96. Establece los criterios para la desregulación de las obras sociales y se amplía el padrón aludido en c) denominándolo Padrón de la Seguridad Social;

Decreto N° 1560/96 ratifica la resolución N° 633/96 del Ministerio de Salud y Acción Social, poniendo en vigencia la libre elección de obras sociales disponiendo su operatoria bajo la órbita de ANSES;

Decreto N° 504/98 realiza modificaciones y ajustes en el sistema aludido en el punto anterior;

Decreto N° 638/97 dispone la libre elección de Obras Sociales de Dirección. La resolución conjunta MSAS N° 170, MEyOSP N° 334 y MTSS N° 241 de marzo de 1998 reglamenta las acciones bajo la administración de ANSES.

Con fecha 2 de Junio del 2000 el PEN dictó el decreto 446 (de necesidad y urgencia), el que luego modificó mediante su similar 1140 del 2 de diciembre del 2000, reglamentando más tarde sus disposiciones vía el decreto 1305 del 29 de diciembre del mismo año.

Se trata en conjunto de un plexo normativo mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional instrumenta la llamada desregulación de las Obras Sociales, o como prefiere llamarla el Gobierno, “competencia regulada” entre todos los agentes del seguro de salud, incluidos aquellos cuyo objeto es exclusivamente comercial o lucrativo (prepagas).

La primer observación que esta normativa merece, es la evidente inconstitucionalidad que la vicia en su origen, atento la inobservancia de los requisitos establecidos por el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional para habilitar el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

Es evidente que el motivo de esta llamada “competencia regulada”, es la incorporación de las empresas de medicina prepaga al Sistema de las leyes N° 23.660 y 23.661, lo cual surge palmario de los considerandos del decreto 446/00 donde se alude a la “limitación de la competencia que denota el sistema” y a la necesidad de “asegurar la competencia evitando distorsiones indeseables”.

Está claro que el PEN pretende degradar a las Obras Sociales Sindicales, facilitando el ingreso al Sistema del Seguro de Salud, de empresas comerciales con fines de lucro que intervienen en el mercado de las salud con el único objeto de obtener ga-

nancias, en desmedro del carácter solidario y tuitivo que son de la esencia de las Instituciones de la Seguridad Social.

Son tan explícitos los decretos, que en los considerandos del N° 1140/00 se indica la finalidad de “no sólo reducir los riesgos en la salud de los afiliados, sino también mejorar el potencial de los eventuales prestadores”. La pregunta es a cuáles prestadores se refiere,... seguramente no a las Obras Sociales.

En definitiva, el PEN obedece a pie juntillas los dictados de los Organismos Internacionales de Crédito, que desde siempre preconizan la conveniencia de una competencia abierta, tendiente a favorecer la concentración financiera en todos los mercados, aún el de la salud.

En el caso puntual de nuestro país, el tema se agrava por la falta de una regulación legislativa del accionar de las empresas de medicina prepaga. En los hechos, mientras en el Congreso se encuentra en pleno debate un proyecto en tal sentido, el PEN decreta la libre competencia sin que exista un marco regulatorio para las empresas que comercian con las prestaciones médicas.

La declinación de la salud es evidente, situación que fácilmente se constata por la participación del gasto de este rubro en el PBI.

Características de los Subsistemas

En Argentina existen tres sistemas de protección de la salud: el público, que se financia a través de rentas generales y se rige por los principios de universalidad y equidad de la atención; el de las Obras Sociales, que es un sistema de protección de la salud obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia, en el que las mismas actúan como instituciones financiadoras de las prestaciones de salud, y el sector privado, cuyas prestaciones son financiadas mediante la contratación de sus servicios por parte de las Obras Sociales y también directamente, a través de sus propios sistemas prepagos y planes médico así como por el pago directo de sus usuarios.

El **sector Público** es responsabilidad del Estado y está conformado por unos 1.200 establecimientos con internación, con alrededor de 80.000 camas, y más de 5.700

establecimientos sin internación⁵, la mayoría de los cuales son centros del primer nivel de atención. Luego de la transferencia de todos los hospitales nacionales a los estados provinciales, la mayor parte de los mismos dependen administrativamente de éstos o de las jurisdicciones municipales. En principio, se financian a través de rentas generales, por cuanto la atención en estos establecimientos se rige por los principios de universalidad y equidad de la atención

El sector de las **Obras Sociales** se compone de algo más de 300 Obras Sociales, marcadamente heterogéneas en cuanto al tipo de población que agrupan, cobertura que brindan y modalidad de atención que ofrecen. Sus recursos provienen del aporte obligatorio del 3% del salario de los trabajadores en relación de dependencia, y de la contribución del 5% sobre la masa salarial efectuada por los empleadores. La mayoría de ellas actúan como instituciones financiadoras de las prestaciones de salud, contratando, casi siempre, a efectores del sector privado.

No obstante, existe un número de establecimientos de salud que son propiedad de estas organizaciones (alrededor de 55 con internación, las cuales cuentan con algo menos de 4.400 camas, y más de 160 sin internación⁶), que brindan prestaciones directamente a sus afiliados. El rasgo esencial de las Obras Sociales es -o al menos, así era hasta hace poco- su organización por actividad productiva, por cuanto se trata de un sistema de protección de la salud de los trabajadores en relación de dependencia y por ende, estrechamente vinculado al mercado de trabajo, aún cuando también existe la posibilidad de contar con afiliados voluntarios. Esto da lugar a fuertes desniveles en los ingresos de cada Obra Social, debido a diferencias derivadas de la cantidad promedio de asalariados, propia de cada actividad, y del salario medio de cada una de ellas. Para atenuar los antedichos desniveles, existe un Fondo de Redistribución, que se forma, fundamentalmente, con el 10% de la recaudación total del sistema, la que, a partir de 1992 es depositada en el sistema bancario a través de la Contribución Unica de la Seguridad Social (CUSS) y es controlada por la DGI y la ANSES. Este Fondo fue concebido bajo el principio de solidaridad con la finalidad de compensar la distinta capacidad financiera de las Obras Sociales, distri-

⁵ Ver Guía de Establecimientos Asistenciales de la República Argentina, 1995 OPS-Dirección de Estadística e Información de Salud, Ministerio de Salud y Acción Social, 1997.

⁶ Idem 2

buyendo recursos desde las entidades superavitarias hacia las deficitarias, con el propósito de garantizar el mismo conjunto de prestaciones a todos los trabajadores en relación de dependencia. No obstante, la función de este Fondo ha demostrado ser insuficiente para financiar las prestaciones de salud, por cuanto, desde hace más de una década, se aplican en forma heterogénea coseguros o bonos moderadores del consumo a cargo de los beneficiarios. En algunos casos, estos bonos son cobrados por los prestadores, pero en otros son cobrados e incorporados a la financiación de la Obra Social. Hacia 1997, se inició el proceso de desregulación de las mismas, el cual fue programado para que se cumpla en dos etapas. La primera de ellas, ya concretada, tuvo lugar al interior del sistema, permitiendo a los afiliados de las distintas Obras Sociales sindicales optar por trasladarse a entidades de otros gremios. En la segunda, se prevé la posibilidad de extender esta elección a las entidades prepagas, con lo cual desaparecería el carácter cautivo que hasta el presente revisten los afiliados de este sistema.

Sin perder de vista la dinámica que a estas cifras le imprime el proceso de fusiones que se están produciendo actualmente, es posible afirmar que existen alrededor de 280 Obras Sociales sindicales regidas por las Leyes 23.660 y 23.661, 24 Obras Sociales Provinciales, y, aproximadamente, otras 10 Obras Sociales nacionales no comprendidas en las antedichas leyes (de las Fuerzas Armadas, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, etc.)

Hacia 1997, la distribución de la población cubierta por cada uno de estos sistemas pone de relieve que sólo dos de ellos revisten importancia cuantitativa: las Obras Sociales, a las cuales está afiliada la mitad de la población, y el sector Público, con algo más del 36% del total. Las Mutuales y los sistemas Prepagos apenas cubrían el 12% de la población.

Esta distribución constituye una estructura en franca transición, no sólo por las reformas generadas desde el sector salud, sino también porque los seguros gremiales guardan una estrecha vinculación con la dinámica del mercado de trabajo determinada por las transformaciones asociadas al modelo económico establecido en los años 90.

El 65% de las mujeres cuenta con protección gremial o privada, mientras que, entre los hombres, llega al 62%. La mayor proporción femenina con cobertura se origina,

en primer lugar, en su mayor esperanza promedio de vida. Y en segundo lugar, en la distinta distribución por categoría ocupacional, ya que entre las mujeres, la participación en el segmento formal respecto del informal es relativamente mayor que entre los hombres.

La mitad de la población menor de 5 años depende de la atención que le brinda el Estado. También en el tramo de 5 a 14 años, aunque en este grupo se observa una mayor presencia relativa de menores cubiertos por el seguro gremial. Dado que la mayor parte de la cobertura de los menores depende de la inserción laboral de los adultos responsables de su crianza, queda en evidencia que la precarización se va extendiendo a toda la sociedad a partir de sus capas más jóvenes.

Cuanto mayor es la edad de la población, mayor es la proporción de aquéllos que gozan de protección gremial o privada.

Si bien la mitad de los asalariados de 25 años y menos goza de cobertura gremial, el 20% de los mismos cuenta con este beneficio en calidad de familiar. Es decir que una buena proporción de trabajadores en relación de dependencia está cubierta por su vínculo familiar con otro integrante del mercado de trabajo, también asalariado, que reviste la condición de titular.

Los asalariados de 25 años y menos -la mayoría de los cuales ingresaron al mercado de trabajo presumiblemente en la década del noventa- registran un porcentaje sustantivamente menor de titulares de Obra Social (30,5%) que el que registran los asalariados de 26 años y más (63,4%).

Del total de asalariados de 25 años y menos, casi el 39% cuenta sólo con la protección del sector público, mientras que entre los asalariados de 26 años y más esta proporción no llega al 19%.

Entre los inactivos existen tres grupos importantes de afiliados a Obras Sociales: la población de 65 años y más, la mayoría afiliada al PAMI, la población menor de 21 años y el grupo conformado por cónyuges no jubilados, estos dos últimos, obviamente, en calidad de familiares.

La inequidad en el acceso a la protección gremial contribuye a acentuar la desigualdad por ingresos: la participación de los afiliados en calidad de titulares de Obras Sociales aumenta a medida que se asciende en la pirámide de ingresos.

Del total de población cubierta por el sector Público, algo más del 33% eran ocupados. De ellos, más del 60% pertenecía a los dos estratos más bajos de la escala de

ingresos. Del total de menores de 14 años cubiertos por el sector Público, el 84% pertenecía a estos dos quintiles.

En resumen, la situación de transición en la afiliación a sistemas de salud queda de relieve a través de dos fenómenos: por un lado, en la proporción de asalariados de 25 años y menos que sólo cuentan con cobertura del sector Público. Por el otro, la afiliación aparece como un beneficio más estrechamente vinculado con quienes se encuentran mejor posicionados en la escala distributiva, aumentando además, a medida que se avanza hacia edades más adultas, reflejando así, los resabios del modelo anterior.

El **Sector Privado** cuenta con alrededor de 8.800 establecimientos, de los cuales aproximadamente 2.000 son con internación, con una capacidad que ronda en torno de las 67.000 camas⁷. Estos establecimientos constituyen en conjunto, la oferta privada de recursos y servicios de salud. Sus prestaciones son financiadas mediante la contratación de sus servicios por parte de las Obras Sociales, y también directamente, a través de sus propios sistemas prepagos y planes médicos. La población cubierta por estos sistemas se afilia voluntariamente o, en el caso de personal jerárquico de empresas, a través de éstas. El espectro de prestaciones ofrecido varía según el aporte que cada asociado decide efectuar, al optar por alguno de los distintos planes de cobertura.

Aún cuando cada uno de estos sistemas presenta un conjunto de características distintivas específicas, al interior de los mismos existen, además, particularidades propias que les restan homogeneidad interna, algunas de las cuales existían antes de las reformas y otras aparecieron o se acentuaron con ellas.

2.5.- Prestaciones económicas de Seguro Social o Seguridad Social.

El sistema de Seguridad Social de la República Argentina, entre una de sus particularidades, se caracteriza por su amplia cobertura de carácter universal, basada, entre otros, en los principios de solidaridad contributiva, equidad distributiva e irrenunciabilidad de los beneficios y prestaciones a los que se tiene derecho.

El sistema se basa en prestaciones que cubren distintas contingencias que pueden afectar a los trabajadores y a sus familiares a lo largo de la vida laboral de aquéllos.

⁷ Idem

Aunque existen diferencias en cuanto al alcance de la cobertura, no obstante se puede afirmar que el sistema de Seguridad Social cubre a todos los trabajadores que realizan su actividad, tanto en relación de dependencia como por cuenta propia. Las prestaciones otorgadas a través del sistema de Seguridad Social cubren las contingencias de: a) vejez, invalidez, muerte y supervivencia; b) desempleo; c) salud; d) accidentes de trabajo y e) prestaciones familiares.

Para todas estas prestaciones, el Estado Nacional cumple la función de control y, en muchos casos, de administración del sistema. Pero, también es importante destacar que existen organismos no estatales o empresas privadas que participan en la administración de algunas de las prestaciones que conforman el sistema de Seguridad Social de Argentina, siendo ejemplo de estos casos el de los sistemas de Jubilaciones y Pensiones y de Salud.

Campo de aplicación y estructura del sistema

Todas las prestaciones que conforman la cobertura del sistema de la Seguridad Social se basan en regímenes de carácter nacional y, por tanto, aplicables a todo el país, existiendo en algunos casos la posibilidad de coexistir servicios a cargo de organismos provinciales, en particular los destinados a empleados de las Administraciones subnacionales y locales, como, por ejemplo, aquellos que se refieren específicamente a la previsión social.

La cobertura señalada alcanza a todos los trabajadores en régimen de dependencia, con sólo algunas excepciones como puede ser el caso del personal de policía y militar (ya que cuentan con regímenes particulares), o las empleadas domésticas y los trabajadores rurales (grupos que, en ambos supuestos, están excluidos de las prestaciones de desempleo y, en el supuesto de las empleadas domésticas, también de las prestaciones familiares). Los trabajadores independientes o autónomos sólo se encuentran incluidos en los regímenes de previsión social.

El sistema de previsión social nacional, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), es de carácter mixto, ya que coexisten dos regímenes: uno de Reparto y otro de Capitalización Individual.

a) Jubilación, viudez y orfandad

El Régimen de Previsión Público o de Reparto se caracteriza por ser un sistema solidario, donde el Estado Nacional administra el otorgamiento y pago de los beneficios previstos. Estos beneficios son: a) Prestación Básica Universal (PBU), prestación que se paga a todos los afiliados al SIJP, cualquiera que sea el régimen elegido; b) Prestación Compensatoria (PC), beneficio que perciben aquellos afiliados al anterior sistema previsional; c) Prestación Adicional por Permanencia (PAC), a la que tienen derecho aquellos afiliados que hayan optado por permanecer en el régimen de reparto; d) Prestación por edad avanzada, reconocida a aquellos afiliados que no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones mencionadas anteriormente; e) Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento.

El Régimen de Capitalización se basa en el principio de que el afiliado capitaliza en una cuenta individual (CCI) las aportaciones obligatorias o voluntarias que realiza, y estas aportaciones son administradas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, entidades privadas creadas para este fin, que, además, otorgan y pagan los beneficios a que tienen derecho los afiliados. Los beneficios que se reconocen en el Régimen de Capitalización son: a) Jubilación Ordinaria, financiada por el saldo de la CCI y percibida según la modalidad elegida por el beneficiario (Retiro Programado, Renta Vitalicia Previsional o Retiro Fraccionado), prestación que, de acuerdo al cumplimiento de ciertas condiciones, puede anticiparse o postergarse; b) Retiro por Invalidez; c) Pensión por Fallecimiento del afiliado activo ó del beneficiario de la Pensión de Jubilación o del Retiro Transitorio por Invalidez.

El número de afiliados al régimen previsional nacional supera los siete millones de personas, de las cuales, aproximadamente, cinco millones y medio corresponden a trabajadores en régimen de dependencia o que realizan su trabajo por cuenta ajena y el resto (un millón y medio) a quienes no tienen esa relación, es decir, a autónomos o independientes.

Los cinco millones y medio de trabajadores dependientes, afiliados aportantes al régimen previsional, son, a su vez, hipotéticamente beneficiarios de los regímenes de asignaciones familiares y, de corresponderles, del seguro de desempleo, y, dado que la afiliación al régimen previsional implica un sistema único de recaudación, han de aportar para participar en el régimen de asignaciones familiares y del seguro de

desempleo. Las dos terceras partes del conjunto total de aportantes lo hacen al régimen de Capitalización y un tercio al de Reparto.

En síntesis, todo trabajador en régimen de dependencia en Argentina está prácticamente cubierto por todas las prestaciones de la Seguridad Social. Por su parte, los trabajadores autónomos o que realizan su actividad en régimen no dependiente sólo se encuentran obligatoriamente protegidos por los beneficios concedidos por causa de vejez, invalidez y muerte.

b) Desempleo

La protección por desempleo tuvo en nuestro país varios antecedentes que no constituyeron, hasta el año 1992, un régimen orgánico. Dichos antecedentes son: a) Ley N° 22.752 hasta el 29/4/83; b) Decreto N° 3.984/84 hasta el 31/12/85; c) Decreto N° 2.485 hasta el 31/12/86; d) Decreto N° 2.533/86 hasta el 31/12/87; e) Decreto N° 2.228/87 hasta el 31/12/88 y f) Decreto N° 209/89.

El 26/12/1991 comenzó a regir la ley N° 24.013 cuyos términos se inscriben dentro del marco de las políticas avanzadas vigentes en la materia.

El seguro por desempleo tiene un carácter eminentemente complementario de las políticas activas de empleo encaradas por el Gobierno Nacional. Su cobertura se extiende a todos los trabajadores en relación de dependencia despedidos sin causa, regidos por la Ley de Contrato de Trabajo y con aportes al Fondo Nacional de Empleo.

La prestación económica varía en función de los meses de cotización. Los desempleados perciben Asignaciones Familiares, reciben las prestaciones médico-asistenciales y el período de cobertura es computado a los efectos previsionales.

La ley citada contempla asimismo, la formulación de programas de empleo para grupos especiales de trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral. Por otra parte dispone la generación de programas dirigidos a apoyar la reconversión productiva de actividades informales para mejorar la productividad y la gestión económica y a nuevas iniciativas generadoras de empleo.

La ley N° 24.013 excluía algunas actividades, como rurales y construcción, las que luego fueron integradas a partir de normativas específicas (leyes N° 25.191 y 25.371).

e) Maternidad

La maternidad tuvo su primer protección en la ley N° 11.137 del año 1924 (que había sido precedida por la ley N° 5.291 de 1907), y posteriormente en la ley N° 11.933 del año 1934, que adaptó la legislación nacional al Convenio 3 de OIT.

Encontramos la protección en la Ley de Contrato de Trabajo como en el Régimen de Asignaciones Familiares a través de las siguientes instituciones: Asignación prenatal; Asignación por maternidad; Descanso por lactancia; Estado y situación de excedencia.

Lamentablemente, desde el dictado de la ley N° 25.239 de diciembre de 1999, las trabajadoras dependientes de empleadores monotributistas, carecen de asignaciones familiares, y por ende también de la asignación por maternidad, lo que significa que esa empleada se ve privada de toda contraprestación dineraria durante los tres meses posteriores al parto.

f) Prestaciones Familiares

Las Prestaciones o Asignaciones Familiares tienen su origen en un Convenio Colectivo de Trabajo N° 108 del año 1956. Con el dictado de los decretos-leyes 7.913/57 y 7.914/57 se instituyeron subsidios familiares para el personal de comercio y de la industria. Luego se extiende a los trabajadores rurales (Ley 16.459) y posteriormente a las actividades portuarias.

Fueron orgánicamente sistematizadas en el año 1969 mediante el dictado de la ley N° 18.017. Posteriormente este régimen fue extendido a los jubilados y pensionados (ley N° 20.586 de 1974) y a los beneficiarios de prestaciones asistenciales por vejez, invalidez etc. (Ley N° 21.063 de 1975).

En octubre de 1996 se sancionó la Ley N° 24.714 que modificó el régimen vigente desde 1969. La iniciativa propició una redistribución de los recursos destinados a cubrir las prestaciones que el sistema otorga y para ello se estableció un límite para la percepción de los beneficios de manera de concretar el objeto de atender adecuadamente la posición de los trabajadores que estén en situación salarial menos favorable y una simplificación del cuadro de prestaciones.

Hay dos subsistemas: a) Uno de índole contributivo que incluye como beneficiarios a todos los trabajadores en relación de dependencia de la actividad privada y el sector público nacional, beneficiarios de la ART y de la prestación de desempleo; b) Otro

de índole no contributivo, que contempla a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y beneficiarios de pensiones no contributivas.

2.6.- Tratamiento de las contingencias profesionales de accidente de trabajo y enfermedad profesional

El primer sistema reparatorio de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, se instituyó en nuestro país en 1915, con el dictado de la ley N° 9.688. Establecía un tipo de aseguramiento que, desde el punto de vista normativo, se califica como “privado y voluntario”.

Sufre a lo largo del tiempo distintas modificaciones: a) Ley N° 17.418. A partir de su sanción deja de funcionar como un seguro de personas y se comienza a operar a través de un seguro de responsabilidad civil; b) Ley N° 18.913. Introduce una “acción directa en contra del asegurado”; c) Ley N° 23.643. Con vigencia desde el 16/11/88 deja sin efecto la citación en garantía del asegurador, establecida en la Ley de Seguros.

La ley N° 24.557, de octubre de 1995, llamada de “riesgos de trabajo”, modificó profundamente el sistema, y si bien su intención declamada fue acentuar la faz de prevención (cuando las normas anteriores habían acentuado la reparación de daños ya ocurridos), en los hechos no se cumplió con tal propósito, habiéndose por otro lado reducido y limitado las prestaciones indemnizatorias y generado una falsa conciencia en virtud de la cual se pretende liberar de responsabilidad al empleador por el solo hecho de asegurar el riesgo en una ART. La ley ha sido fuertemente cuestionada, declarada inconstitucional en muchos supuestos, existiendo hoy numerosos proyectos de reforma.

2.7.- Existencia o no de rentas mínimas garantizadas

La iniciativa más reciente y ambiciosa que puede inscribirse en el marco de políticas dirigidas a garantizar rentas o ingresos mínimos, es el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados creado en el marco de la declaración de la Emergencia Ocupacional Nacional.

Dicho programa se fundamentó en la necesidad de paliar el impacto de la actual coyuntura económica, financiera y social, que alcanza niveles extremos de pobreza agravada por una profunda parálisis productiva. En este contexto, emergió la nece-

sidad de instrumentar medidas tendientes a asegurar la protección integral de las familias que por sus características socioeconómicas y demográficas constituyen los grupos socialmente más vulnerables.

En tal sentido, el Programa se propone garantizar “un ingreso mínimo a todos los hogares con jefes/as desocupados con hijos menores o discapacitados, haciendo efectivo su Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando el acceso de los hijos a la educación y al control de la salud y promoviendo la incorporación de los jefes/a a la educación formal, a la capacitación laboral, su inclusión en proyectos productivos que contengan impactos ponderables para el bien común o como trabajadores en el marco de las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporarlos para el desarrollo de actividades laborales”, según se aseguró en la presentación oficial de la iniciativa.

El Plan Jefes inició su ejecución en enero de 2002⁸, y habiendo transcurrido 6 meses desde su inicio actualmente brinda prestaciones a más de un millón trescientos mil beneficiarios localizados en todo el país, pudiéndose considerar que es éste el Programa Social con mayor cobertura que se ha ejecutado en la Argentina.

Cabe señalar que el monto establecido para la prestación no alcanza para cubrir la canasta básica del grupo familiar, pero si contribuye a satisfacer parcialmente dicha cobertura.

A los fines de garantizar la transparencia y eficacia, el Programa previó para su ejecución, la descentralización operativa de sus acciones y la participación de las organizaciones sociales representativas de cada uno de los sectores involucrados.

Objetivo del Programa

En el total de hogares donde al menos un miembro se encuentra ocupado, el 75% de los ingresos familiares es aportado por el jefe de hogar, mientras el 57,3%⁹ de los hogares tienen como único ocupado al jefe. En consecuencia, los hogares con jefe desocupados ven reducidos cuando no anulados sus ingresos familiares, situación que afecta y obstaculiza el acceso de la familia al consumo de bienes y servicios básicos. Por ello, el Programa focaliza la ayuda económica en los hogares don-

⁸ En enero de 2002, comienza la ejecución del Plan establecido en Decreto 165/2002; posteriormente en abril de 2002, luego de algunas modificaciones, comienza la ejecución una segunda etapa del Plan Jefes/as, según lo establecido en el Decreto 565/2002.

de el jefe/a se encuentra desocupado/a y tiene hijos menores de 18 años, o donde la jefa, cónyuge, concubina o cohabitante del jefe se encuentra en estado de gravidez, todos ellos desocupados, razón por la cual se encuentran en situación de vulnerabilidad social extrema. Con la intención de contribuir al establecimiento de estándares mínimos de condiciones de vida y asegurar la inclusión social de las familias, el Programa se propone fortalecer los mecanismos de acceso al consumo de bienes y servicios sociales básicos a través de:

- Asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias (Derecho Universal de inclusión social)
- Redistribuir ingresos para una mayor equidad
- Asegurar el acceso de los hijos a la educación formal.
- Promover la incorporación de los beneficiarios a la educación formal.
- Promover la incorporación de los beneficiarios en cursos de capacitación laboral.
- Promover la participación de los beneficiarios en actividades productivas o en servicios comunitarios con impacto ponderable en materia ocupacional.
- Facilitar la incorporación de los beneficiarios como trabajadores en el marco de las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporarlos para el desarrollo de actividades laborales.

Población beneficiaria

- Jefe/a de Hogares desocupados que tienen hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad (que no reciban seguros de desempleo, jubilaciones o pensiones).
- Jefas de Hogares, cónyuge, concubina o cohabitante del jefe que se encuentra en estado de gravidez, desocupadas (que no reciban seguros de desempleo, jubilaciones o pensiones).

Prestaciones

Los hogares beneficiarios reciben una prestación de 150 pesos. El cobro de la misma no resulta incompatible con la percepción por parte de algunos de los miembros del grupo familiar de ingresos provenientes de una actividad laboral, becas estudiant-

⁹ Sobre el total de hogares con jefe ocupado

tiles o ayudas alimentarias o transferencias de otro programa social por montos menores a la prestación del Plan Jefes¹⁰.

Contraprestaciones

El proyecto se reserva exigir a los beneficiarios la participación en alguna de las siguientes propuestas de contraprestación:

- a) Inserción en el sistema educativo formal.
- b) Participación en Cursos de Capacitación:
- c) Inserción en un Proyecto comunitario:
- d) Inserción en un Proyecto productivo
- e) Inserción laboral en el marco de empresas públicas y privadas.

Requisitos de acceso

- Acreditar la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado mediante simple declaración jurada;
- Acreditación de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente Partida de Nacimiento del o los menores, o certificado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincia o nacional;
- Acreditación de escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo, menores de 18 años mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;
- Acreditación de control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de 18 años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- Acreditación de la condición de discapacitado del o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincia o nacional;
- En los casos de ciudadanos extranjeros residentes en forma permanente en país, dicha residencia deberá ser acreditada mediante Documento Nacional de Identidad argentino;

¹⁰ En algunos casos algunos beneficiarios accederán también a cursos de capacitación para el empleo.

- Para el caso de los jóvenes, su condición de desocupados mediante simple declaración jurada (el acceso de los jóvenes al Programa, está contemplado para una segunda etapa);
- Para los mayores de sesenta (60) años de edad, su condición de desocupados mediante declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previsional (el acceso de los mayores al Programa, está contemplado para una segunda etapa).

2.8.- La gestión y administración de los distintos esquemas de protección

A excepción de la asistencia sanitaria y las prestaciones económicas por enfermedad común, para la gestión del resto de las prestaciones existe un organismo nacional que tiene a su cargo la administración de las mismas. La gestión de estas entidades se efectúa de forma descentralizada por provincias. Aunque también existen entidades de carácter provincial que tienen a su cargo la administración de ciertas prestaciones de Seguridad Social, aunque sólo lo hacen para determinados sectores de trabajadores.

En lo que respecta a las jubilaciones y al área de las pensiones por vejez, invalidez y muerte y supervivencia, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones ofrece a los afiliados la posibilidad de optar libremente entre un Régimen de Reparto, a cargo del Estado Nacional o un Régimen de Capitalización, cuyas aportaciones a capitalizar son administradas por las Administradoras (AFJP) mencionadas, que son sociedades anónimas que se establecen con este objeto exclusivo. Las AFJP están controladas por una Superintendencia, entidad autárquica con autonomía funcional y financiera, en jurisdicción con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las prestaciones por vejez, invalidez y muerte del Régimen de Reparto, conjuntamente con el seguro de desempleo y las asignaciones familiares, son administradas por un único organismo estatal, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Las prestaciones de salud están a cargo de un elevado número de obras sociales (de carácter gremial o corporativo), existiendo un organismo público, la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), que tiene a su cargo el control de las entidades mencionadas.

Las prestaciones por accidentes de trabajo están a cargo de organismos privados, creados específicamente para estas finalidades, las Aseguradoras de Riesgo de

Trabajo (ART), que, a su vez, están controladas por una Superintendencia de ART, de forma similar al Régimen de Capitalización, dentro de las prestaciones de carácter previsional

Actualmente, el Gobierno de la Nación aplica una política de reducción de este porcentaje, según las distintas regiones del país. Estas reducciones oscilan entre el 30% y el 80%, tratándose de ampliar este beneficio a las actividades localizadas en zonas distantes de la Capital Federal.

Respecto a las prestaciones por enfermedades comunes y por maternidad existen disposiciones legales que obligan al empleador a continuar pagando, durante un tiempo determinado, al salario correspondiente al empleado, quienes también tienen derecho durante esas situaciones a conservar su puesto de trabajo.

La recaudación de todos los conceptos anteriormente indicados, y que gravitan sobre los salarios de los empleados, al igual que las aportaciones establecidas para los trabajadores independientes, se efectúa por la Dirección General Impositiva (DGI), organismo que depende del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Este Organismo tiene también a su cargo la recaudación de los tributos nacionales, con excepción de los provenientes del comercio exterior, que se lleva a cabo por medio de la Dirección Nacional de Aduanas.

En los hechos, para mediados de la década del '50 nuestro sistema previsional había dejado la capitalización colectiva para convertirse en un sistema de reparto, muy abarcativo (Leyes N° 14.370 y 14.397).

2.9.- Financiación de los esquemas de protección: Seguridad Social

La financiación de la Seguridad Social en la República Argentina proviene de tres fuentes principales: a) las aportaciones de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores; ambos conceptos toman como base el salario del empleado o la estimación ficticia que se utiliza para la determinación de la base de cotización, en el caso de los trabajadores independientes; b) los tributos con afectación específica a una prestación determinada; y c) las aportaciones del Tesoro del Gobierno de la Nación.

Las aportaciones y contribuciones de los trabajadores y de los empleadores constituye la fuente de financiación de mayor importancia, y su asignación, según las prestaciones, es la siguiente:

Como aportaciones de los trabajadores se han establecido los porcentajes que se indican, que giran sobre los salarios de los mismos. Asistencia sanitaria: 3 %; previsión social (vejez, invalidez y muerte y supervivencia): 11%; asistencia social a la población pasiva: 3%.

Las contribuciones de los empleadores también se calculan sobre los salarios de los trabajadores, y alcanzan los porcentajes que se señalan a continuación. Asistencia sanitaria: 5%; previsión social: 16%; desempleo: 1,5%; prestaciones familiares: 7,5%; asistencia social a la población pasiva: 2%.

La cotización por accidentes de trabajo, a cargo de los empleadores, tiene distintos porcentajes, en función de la actividad desarrollada, estimándose en promedios que oscilan entre el 3% y el 5% de los salarios.

Solamente las prestaciones por vejez, invalidez y muerte cuentan con impuestos específicamente asignados, total o parcialmente, a la financiación de estas atenciones de la Seguridad Social. La cuantía total de lo recaudado por el Impuesto a los Bienes Personales es asignado a la previsión social, conjuntamente con el 15% de la recaudación total de los tributos nacionales (a excepción de los que gravan el comercio exterior), además del 10% del Impuesto al Valor Agregado, y del 20% del Impuesto a las Ganancias (tributo sobre el ingreso de las personas).

3.- Valoración de los mecanismos nacionales de protección social a la luz del Convenio 102 de la OIT, la Declaración de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996 y la Carta Social Europea de 1961.

La Constitución Argentina, en el año 1957, introduce el art. 14 bis, cuyo tercer párrafo reza: “El estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

En el año 1994, la Constitución es reformada manteniéndose inalterable el art. 14 bis y ampliándose el espectro de protección a través del art. 75. El inc. 23 prescribe que corresponde al Congreso: “Dictar un régimen de seguridad social especial e in-

tegral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.”

El inc. 22 enumera las Declaraciones, Pactos y Convenciones Internacionales que “... en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de los dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para poder gozar de la jerarquía constitucional.”

A partir de entonces se incorporan con rango constitucional – referidos a la materia:

- **Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre, Bogotá 1948**

Art.6 Derecho a la constitución y a la protección de la familia

art.7 Derecho de la madre y del niño

art.11 Derecho a la preservación de la salud y al bienestar

art.14 Derecho al trabajo y a un justa retribución

art.15 Derecho al descanso y a su aprovechamiento

art.16 Derecho a la seguridad social

art.35 Deberes de asistencia y seguridad sociales

art.37 Deber de trabajo

- **Declaración Universal de derechos Humanos, Asamblea General de la Naciones Unidas, 1948**

Art.22 Derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales

Art.23 Derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por igual tarea, a remuneración equitativa y satisfactoria y a fundar sindicatos y sindicarse

Art.25 Derecho a un nivel de vida adecuado, a la asistencia médica, a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez, y protección de la maternidad y de la infancia

- **Convención Americana sobre derechos Humanos** (Pacto de San José de Costa Rica)

Art.17 Protección a la familia

Art.26 Derecho al desarrollo progresivo

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, New York 1966

Art.6 Derecho a trabajar, a la formación técnico – profesional, al desarrollo económico, social y cultural constante y a la ocupación plena y productiva

Art.9 Derecho a la seguridad social y al seguro social

Art.10 Protección y asistencia a la familia, a las madres, a los niños y adolescentes.

Art.11 Derecho de las personas y de las familias a un nivel de vida adecuado (alimentación, vestido, vivienda, etc.) y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Protección contra el hambre y derecho a una distribución equitativa de los alimentos mundiales

Art.12 Derecho al disfrute del más alto nivel de salud física y mental

- **Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos**

Art.23 Derecho a la protección de la familia, del matrimonio y de los hijos

Art.24 Derecho de los niños

- **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial**

Art.5 inc.e), I) a IV) Derecho al trabajo equitativo, a la protección contra el desempleo y al salario satisfactorio

- **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer**

Art.3 Medidas que aseguren el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres para que gocen de sus derechos en igualdad de condiciones con el hombre

Art. 11 Igualdad de derechos en materia de empleo. Derecho al trabajo, derecho a las mismas oportunidades, derecho a elegir libremente profesión y empleo, derecho

al ascenso, derecho a la estabilidad, derecho al acceso a la formación profesional, derecho a igual remuneración e igualdad de trato, derecho a la seguridad social y a la protección de la salud, incluso la salvaguardia de la función de reproducción. Protecciones especiales para impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad

Art.12 Derecho a la igualdad en el acceso a la atención médica. Garantía de acceso a los servicios apropiados en relación al embarazo, el parto y período posterior al parto

- **Convenciones sobre los Derechos del Niño**

Art.20. Derecho de los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, a la protección y asistencia especiales del Estado

Art.26 Derecho a la seguridad social

Al otorgarse jerarquía constitucional a los tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales la legislación nacional debe adaptarse, so pena de ser tachada de inconstitucionalidad. Este hecho adquiere particular importancia respecto de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

En materia de seguridad social, Argentina ha ratificado los siguientes Convenios:

- Convenio 2, sobre el desempleo, 1919, ratificado por ley 11.726
- Convenio 3, sobre la protección de la maternidad, 1919, ratificado por ley 11726
- Convenio 8, sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920, ratificado por ley 11.727
- Convenio 12, sobre la indemnización por accidentes de trabajo (agricultura), 1921, ley 12.232
- Convenio 17, sobre la indemnización por accidentes de trabajo, 1925, ratificado por ley 13.560
- Convenio 18, sobre las enfermedades profesionales, 1925, ratificado por ley 11.594
- Convenio 19, sobre igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925, ratificado por ley 13.560
- Convenio 32, sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1932, ley 13.560

- Convenio 35, sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933, ratificado por ley 14.329
- Convenio 36, sobre el seguro de vejez (agricultura), 1933, ratificado por ley 14.329
- Convenio 42, sobre las enfermedades profesionales, 1934, ratificado por ley 13.560
- Convenio 71, sobre las pensiones de gente de mar, 1946, ratificado por ley 14.329
- Convenio 88, sobre el servicio del empleo, 1948, ratificado por dec. ley 11.594/56
- Convenio 96, sobre las agencias retribuidas de colocación, 1949, ratificado por ley 24.648
- Convenio 115, sobre la protección contra las radiaciones, 1960, ratificado por ley 21.664
- Convenio 139, sobre el cáncer profesional, 1974, ratificado por ley 21.663
- Convenio 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981, ley 23.451
- Convenio 159, sobre la readaptación profesional y el empleo, 1983, ratificado por ley 23.462

Sin embargo, en materia de seguridad social, Argentina aún no ha ratificado el convenio 102 (norma mínima).-

4.- Público y privado en la atención de las necesidades sociales.

Como se ha visto en puntos anteriores, la participación del sector privado, se observa en prácticamente todo el espectro de las coberturas de la seguridad social. Ya sea como proveedores de servicios (la medicina privada respecto a las obras sociales), o como coadministradores de ciertos sistemas (las AFJP en el sistema de capitalización previsional, o las ART en el de cobertura de riesgos del trabajo) ha sido creciente la presencia del sector privado en los institutos de la seguridad social, sobre todo desde mediados de la década del '90.

5.- Mecanismos para la conservación de derechos en los casos de los trabajadores migrantes¹¹.

La Argentina ha sido receptora, desde su constitución como Nación, del aporte de flujos migratorios. En origen fueron migraciones de ultramar, mas tarde con origen en los países limítrofes. Hoy, impulsada por la globalización y los procesos de integración, la heterogeneidad de la población económicamente activa se ha hecho aún mas compleja ya que se han sumado a las migraciones tradicionales, calificadas o no, nuevas modalidades de desplazamiento.

Asimismo, el trabajo en los espacios fronterizos ha sufrido el impacto de las nuevas condiciones cambiarias y económicas, factor que ha invertido la direccionalidad de los movimientos comerciales y laborales.

En los últimos años, se consigna un fenómeno que si bien no es desconocido para el país, alcanzó niveles no comunes: la emigración de argentinos hacia otros países. La propia naturaleza del fenómeno migratorio laboral lo inserta en dos cuerpos de normas: aquel vinculado a la administración de los ingresos y egresos de personas hacia y desde un territorio determinado, y el que regula la actividad laboral.

Una dificultad histórica en materia de garantía y manutención de los derechos de los trabajadores migrantes en la Argentina, ha sido la disociación entre las directrices y la normativa vinculadas a las migraciones y a la administración del ingreso de personas y aquellas políticas laborales y leyes reguladoras del trabajo. Esta falta de articulación, más allá de provocar una fuerte dispersión en el tratamiento del tema - cuándo no un tratamiento contradictorio - afecta, aunque de diferente manera, la situación de los diversos segmentos de la población trabajadora de origen no nativo y se ha reflejado en la sociedad en general.

En los últimos años, la dinámica política, económica y social de los países, tanto receptores como emisores, ha ido determinando varios cambios: a) las migraciones laborales han dejado de ser tratadas como objeto de políticas nacionales unilaterales y se recurre a decisiones consensuadas entre los países receptores y emisores. b) se han establecido niveles de coordinación entre los organismos nacionales con competencia primaria o derivada en el tema y se ha dado participación en la discu-

¹¹ Agradecemos el valioso aporte de Nora Pérez Vichich en la redacción de este punto.

sión a organizaciones sociales. La construcción del Mercosur no es un dato menor en el caso de los trabajadores migrantes del Cono Sur.

Los derechos laborales

Es posible encontrar en la legislación nacional diversos dispositivos declarativos de la igualdad formal y de las garantías de que gozan los ciudadanos de otros países en el plano laboral. Pero es necesario distinguir entre la declaración y la posibilidad real de efectivizar el ejercicio de los derechos declarados.

La Constitución Nacional, en su preámbulo, extendía la posibilidad de incorporarse a las expectativas de desarrollo que se vislumbraban en 1853 a "... todos los hombres del mundo...", estableciendo en su parte dispositiva la equiparación en nuestro territorio de todos los derechos civiles para ciudadanos y extranjeros sin obligación de éstos de admitir la ciudadanía argentina (CN art.20). Inmediatamente relativiza esa amplitud al privilegiar la migración europea (CN art.25), situación que se mantiene en la reforma de 1994, aún cuándo hoy esa corriente no aporta en número significativo a nuestra población como lo hiciera hasta principios del Siglo XX.

La Ley 20 744, de contrato de trabajo establece la prohibición de hacer discriminaciones entre los trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad religión, políticas, gremiales o de edad.

La Ley 22 439 del año 1981, llamada de Migraciones y Fomento a la Inmigración, establece las categorías migratorias. Aquellas que permiten ejercer tareas remuneradas o económicamente productivas son básicamente dos: la de "residente permanente" (art. 15) y la de "residente temporario" (art 18). La práctica ha agregado la de "residente precario con autorización para realizar tareas remuneradas", que es otorgada para cubrir el período en se encuentra en trámite cualquiera de las otras dos. El Decreto 1023/94 agregó una excepción aplicable a ciertas actividades: artísticas, profesionales, religiosas entre otras, cuando se trate de "residentes transitorios" (Dto.1023/94, art.29 inc. e).

Con cualquiera de las categorías mencionadas, el migrante tiene derecho a trabajar y en consecuencia registrarse y solicitar su Código Único de Identificación Laboral (CUIL) o la Clave única de Identificación Tributaria (CUIT), según los establece la Disposición 01/94 del Sistema Único de Registración Laboral (SURL).

El Decreto 1023/94 y sucesivas resoluciones internas de la entonces Subsecretaría de Población reglamentaron e interpretaron las disposiciones legales y establecieron los requisitos a ser cumplidos. Entre éstos últimos, la necesidad de contar con un contrato escrito de trabajo. Esto generó dificultades para los trabajadores migrantes en algunas actividades en que el régimen específico o la práctica establecen otras modalidades, como en el caso de la construcción por ejemplo.

La Ley 22.439 establece la prohibición de dar trabajo y alojamiento a inmigrantes irregulares, (Arts.31 y 32) y normas posteriores han fijado multas muy elevadas a quien lo haga. Declara, por otro lado en acuerdo con los principios generales del Derecho del Trabajo, el derecho del trabajador migrante al salario devengado, independientemente de la condición de legalidad de su permanencia (art.53). En consecuencia el empleador no puede soslayar su obligación de pago argumentando irregularidad migratoria.

La situación irregular del trabajador migrante es un obstáculo casi insalvable para el acceso a la jurisdicción, por lo que el mantenimiento de su derecho al salario se ve diluido. Otros factores, como el miedo o el desconocimiento de su derecho, disminuye claramente el ejercicio real de los mismos.

En algunos regímenes especiales de trabajo se ha resuelto la cuestión del acceso al Registro exigido por las leyes reglamentarias de la actividad. A modo de ejemplo, veamos el caso de la Construcción y el Trabajo rural.

El Estatuto del Trabajo en la Construcción (Ley N° 22 250/81), exige para el otorgamiento de la Libreta de Aportes la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI). En muchos casos, trabajadores migrantes regulares y con habilitación para trabajar, no pueden acceder al DNI por razones legales –solo aquellos que tienen residencia otorgada por lo menos por un año tienen derecho al DNI– o simplemente por morosidad en su entrega, lo que obstaculiza su inserción obligándolos a trabajar en forma no registrada.

En 1994 se creó, por iniciativa de la Unidad de Migraciones Laborales del Ministerio de Trabajo, en la entonces Administración Nacional del Registro de la Construcción, un Registro Provisorio que resolvió el problema para esos casos, permitiendo a los migrantes trabajadores de la construcción en la situación descripta ejercer el derecho a trabajar y acceder a los beneficios en forma igualitaria con los nacionales.

La Ley 22 248/81 (Estatuto del Trabajo Agrario) establece la no discriminación por razón de origen (art.8).

La Ley 25 191/00 de creación de Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), Creación de la Libreta del Trabajador Rural y Sistema Integral de Prestaciones por Empleo, previsoramente, no exige el DNI, lo que permite a los migrantes registrarse y obtener la libreta con la constancia de su residencia legal en el país que lo habilita para trabajar

Convenios Bilaterales

Los Convenios bilaterales migratorio-laborales, algunos nuevos y otros no tanto, han intentado resolver las cuestiones específicas que en materia de movilidad de trabajadores tiene la Argentina con otros países. Han sido firmados o están siendo negociados con aquellos cuyos ciudadanos están representados significativamente en la población de la Argentina. Responden a la tendencia actual de políticas consensuadas y responsabilidades compartidas por los países receptores y emisores en relación a los desplazamientos y permanencia de sus ciudadanos en el otro territorio. Están dirigidos fundamentalmente a garantizar una migración laboral en condiciones regulares, primera garantía del ejercicio y mantenimiento de los derechos de los trabajadores migrantes.

Se pueden mencionar, entre otros

- Convenio migratorio laboral argentino - boliviano Ley N° 25 098/99. –Protocolo Adicional al Convenio migratorio laboral argentino boliviano, firmado en Noviembre de 2000. Ratificado en Noviembre de 2001.
- Convenio migratorio laboral argentino – peruano Ley 25 099/99. Protocolo Adicional al Convenio migratorio laboral argentino –peruano (pendiente de firma por ambos países)
- Convenio migratorio laboral argentino- paraguay firmado en septiembre de 2001 (pendiente de presentación ante el Congreso Nacional para su ratificación)
- Convenio laboral argentino-chileno sobre trabajadores migrantes. Ley N° 19 521/72
- Acuerdo administrativo del Convenio laboral argentino-chileno de 1972.

Derecho a la Seguridad Social

Un párrafo aparte merece el derecho a la seguridad social. Garantizar la acumulación de años de servicio prestados en uno u otro país y la recepción de las prestaciones al terminar su vida laboral, es el objetivo de los diversos Convenios de Seguridad Social firmados por la Argentina.

Muchos de los convenios han sido, o están siendo, renegociados dentro de las nuevas condiciones económico-sociales. Las transformaciones económicas tuvieron su impacto en el mercado laboral y también en la seguridad social, desarticulándose el sistema de reparto basado en principios de solidaridad generacional y surgiendo el sistema de capitalización individual.

En general, los nuevos convenios solo abarcan la cuestión previsional-jubilatoria, no alcanzando a la totalidad de las contingencias a las que debería responder un sistema de seguridad social.

Los trabajadores estarán regidos por la ley del lugar de ejecución de la actividad laboral. La excepción se verifica en los traslados menores de dos años al territorio de la otra parte sin ánimo de permanecer más tiempo, caso en que seguirá bajo la regulación de su país de origen. Esta cláusula permite garantizar la continuidad de los aportes, reforzando la protección del mecanismo de seguridad social donde ya está incluido el trabajador.

Resta saber como van a funcionar cuestiones operativas, como es por ejemplo la exportación de las prestaciones.

Los convenios migratorio-laborales, ya mencionados, son importantes también en el marco de los seguros sociales, ya que promueven la inclusión en los registros y en el sistema previsional de los trabajadores no nacionales.

Algunos de los convenios de seguridad social:

- Convenio de seguridad social argentino-chileno. Ley 19.522/72 Acuerdo administrativo del Convenio de seguridad social de 1972.
- Convenio de seguridad social argentino-chileno firmado el 26 de Abril 1996 (pendiente de ratificación en el Congreso Nacional)

- Convenio de seguridad social argentino – uruguayo. Ley N° 21 028/75 Acuerdo Administrativo del Convenio de seguridad social argentino-uruguayo del 30/12/75 Acuerdo Administrativo del Convenio de seguridad social argentino-uruguayo del 23/05/97
- Convenio de seguridad social argentino- brasileño. Ley N° 22 594/ 82 Acuerdo Administrativo Convenio de seguridad social argentino- brasileño 18/11/82
- Convenio de Seguridad Social argentino-español de 1967.

Especial mención merece el Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR. Este instrumento es el único producto normativo surgido de las negociaciones del SGT10 del MERCOSUR de Asuntos laborales, Empleo y Seguridad Social. Este Acuerdo permitirá unificar las posibilidad de los trabajadores de los países miembros de acceder a las prestaciones, pero exigirá sin duda una compatibilización de sistemas muy profunda. Ha sido ratificado por Uruguay y por Brasil. En nuestro país tiene media sanción y en Paraguay aún no tiene estado parlamentario.

Mecanismos institucionales de protección a los derechos de los trabajadores migrantes

La sobreexplotación, las modalidades mas precarias de trabajo y algunas formas de discriminación han sido y son usuales en las relaciones laborales establecidas con trabajadores migrantes, especialmente con aquellos que se encuentran en forma irregular en nuestro país, aunque no exclusivamente: aún aquellos radicados en forma legal tienen dificultades. Esto se manifiesta mucho más en las capas más pobres y descalificadas de la migración que, además de la precarización generalizada que sufren los trabajadores nativos o no, anotan en su perjuicio el propio hecho de ser migrantes.

Más allá de las declaraciones de igualdad formal cuesta que el inmigrante sea reconocido como un sujeto social que precisa de atención específica, no solo en su beneficio sino también de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado algunos mecanismos institucionales que tienden a garantizar (no siempre con éxito) que los derechos de los trabajadores migrantes se mantengan o se restablezcan si han sido conculcados y que son de diversos rangos y naturaleza. En algunos casos, tienden a mejorar la

información sobre los derechos, obligaciones y requisitos de contratación y radicación en el país; en otros a promover acciones judiciales para restaurar derechos o a asistir socialmente a los migrantes. Algunos son públicos y otros privados.

Algunos mecanismos públicos de protección y mantenimiento de los derechos de los trabajadores Migrantes

- Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI) – Ministerio del Interior
- Unidad de Migraciones Laborales - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- Programa ASISTIR-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- Patrocinio Jurídico Gratuito de la Universidad de Buenos Aires
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires - Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Algunos mecanismos privados de protección y mantenimiento de los derechos de los trabajadores migrantes

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
- Comisión Católica Argentina
- Centro de Asistencia a los trabajadores Migrantes - Central de Trabajadores Argentina (CTA)

Instrumentos Internacionales signados por Argentina

- Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948
- Convención Americana sobre Derechos Humano: Pacto de San José de Costa Rica. 1969
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. 1951.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.
- Convención de Ginebra.
- Convenio de seguridad social argentino-español de 1967- vigente
- Convenio sobre transferencia de pensiones entre el Gob. de la Rep. Argentina y Estados Unidos de México de 1990 - vigente

6.- El debate político sobre los mecanismos de garantía de las necesidades sociales.

6.1. El debate actual sobre la “asignación universal”

La protección social se encuentra estrechamente ligada en nuestras sociedades a la condición salarial (Castel, R. 1997). Pensar en estos términos nos permite superar una visión limitada de la relación salarial vinculada de manera exclusiva a la percepción de una remuneración por una tarea, para analizarla como el camino que permite a una gran parte de la población económicamente activa participar en la vida social. La visión reduccionista del salario como remuneración por tarea realizada, da cuenta de una situación histórica primera de la clase obrera: su condición proletaria, la cual se caracterizó por ser una situación de casi exclusión, el tema social, la cuestión social se vinculaba –en esta época- exclusivamente a las descripciones sobre el pauperismo y la solución era la beneficencia o el mutualismo. La condición de asalariado permite el acceso a otros derechos, hasta ese momento restringido a la burguesía. El salario permite acceder a prestaciones que se brindan fuera del trabajo, dentro de las cuales podemos mencionar: educación, salud, vivienda, jubilación, seguro por accidentes e incluso acceso al ocio. “El salariado aseguraba la integración incluso política; su pérdida conlleva una desintegración social y vacío de encuadre que nada viene a llenar. La integración por el trabajo (¿o por el empleo?) era el factor de integración ciudadana” (Calvez, J.I. 1999).

El retroceso relativo de la condición asalariada se puede analizar desde dos dimensiones:

- El pasaje de la condición de relación de dependencia a diversas modalidades de empleo (contrato de servicios o de obra, terciarización, sub-contratación, auto-empleo).
- El nivel creciente de precarización vinculado a la pérdida de derechos laborales y la aparición del fenómeno del desempleo que adquiere una condición de ‘estructural’ que lo diferencia del desempleo ‘friccional’ propio de las sociedades llamadas de ‘pleno empleo’.

En la primera de las dimensiones (del trabajo dependiente a otras modalidades de empleo), el análisis adquiere un cariz positivo que puede definirse en términos de

autonomía adquirida, de libertad en relación a los controles técnicos y sociales que impone la relación de dependencia. En la segunda de las dimensiones (precariedad / desempleo) el proceso es de valoración negativa, dada su estrecha vinculación con condiciones de exclusión social.

El fenómeno del desempleo que surge en los mediados de los 70, es analizado en un comienzo como una crisis coyuntural del mercado de trabajo. Sin embargo, las salidas propuestas a la crisis económica que favorecieron mejoras productivas, no fueron acompañadas por resultados similares en términos de empleo. De esta forma la crisis de la producción empieza a diferenciarse de la crisis del empleo. En este contexto, la reivindicación que surge es la vinculada a la reducción del tiempo de trabajo. Podemos preguntarnos ¿esta reducción del tiempo de trabajo no es un indicador que nos permite pensar que empieza a mutar el estatuto mismo del trabajo en nuestras sociedades? Pero, lo que muta ¿es el estatuto del trabajo o el estatuto del empleo? ¿Estamos frente al fin del trabajo o al fin del empleo?

Para J.M. Ferry (1995) “aunque la recuperación se confirme, el crecimiento económico ya no creará empleo para cubrir el desempleo, no aportará soluciones per se para la exclusión social”; aquí aparece el nuevo paradigma del reparto como lo es “la distribución de un ingreso de base a todos los ciudadanos, cualquiera sea su situación en la producción: ricos o pobres, activos o desempleados, estudiantes o jubilados”. En una visión economicista donde la crisis de la producción y la crisis del desempleo aún no son diferenciadas, las salidas estuvieron vinculadas al surgimiento de políticas de empleo focalizadas, que permitieran a los grupos vulnerables de la sociedad re-incorporarse al mercado de trabajo. En la actualidad, diferenciar crisis productiva y crisis de empleo permite plantear a este último como un problema de la esfera de la sociedad y no de la esfera de la economía. Es la forma que adquirirá el vínculo social lo que se discute, ya que el trabajo como hecho social total está en crisis aún con crecimiento económico.

En resumen: “Salimos de la sociedad del trabajo sin reemplazarla por ninguna otra... la figura central y la ‘condición normal’ no es más la del trabajador –ni a fortiori la del obrero, el empleado, el asalariado- sino la del precario que ‘ya trabaja, ya no trabaja’ ejerce de manera discontinua múltiples oficios, de los cuales ninguno es un oficio, no tiene profesión identificable y tiene como profesión el no tenerla” (Gorz, A., 1998). Esta extensión de la condición de precariedad y de desempleo

suscitó en el debate social europeo la necesidad de establecer un derecho que independice la percepción de un ingreso del ejercicio de un trabajo. El vínculo entre trabajo e ingreso para la subsistencia se ha debilitado, por lo cual el ingreso podría ser asegurado por mecanismos independientes del trabajo. Es en este marco, que surge el debate sobre la 'asignación universal', el 'derecho universal de inclusión social', 'la renta básica ciudadana', etc. Esta salida, es concebida por algunos autores como positiva (Gorz, A.; Medá, D.; J.M. Ferry) porque independiza la necesidad de actuar y de ser socialmente reconocido del "trabajo encargado y pagado". Las personas pueden de esta forma emanciparse de la dominación del trabajo para desarrollarse en la multiactividad: se relativiza la relación salarial y se opone el trabajo a otros modos de cooperación diferentes, sustraídos del mercado y la división sexual del trabajo; esta utopía gorziana supone la reapropiación individual y colectiva del tiempo y su organización: una sociedad de cultura reemplaza a la sociedad del trabajo.

Otras visiones más reticentes al tema de la asignación universal y a la multiactividad fuera del plano salarial, plantean la importancia de no disociar el vínculo entre trabajo e ingreso. Calvez plantea que todos deben estar al menos en una parte de su actividad comprometidos en algún trabajo y siendo remunerados por ellos: deber del trabajo y derecho al empleo, como lo establece la Constitución francesa.

La propuesta del derecho a una asignación universal trata de asegurar para todas las personas, un 'ingreso social suficiente': se diferencia explícitamente de las propuestas del "*workfare*", en las que se tiende a forzar a los desempleados a aceptar empleos con salarios magros, tal como el impuesto por Clinton en 1996, al asociar la percepción de una asignación básica a la aceptación de un trabajo de "utilidad social" apenas pago, a demanda de un municipio, ONG, etc.; la medida subsiste con la amenaza para los desempleados de retiro del subsidio ante el no cumplimiento de las tareas de utilidad pública. En otro sentido, la propuesta del ingreso universal de ciudadanía tiende a liberar a las personas de las restricciones del mercado de trabajo, permitiéndoles negarse a las condiciones de trabajo indignas. Una asignación de ingreso suficiente no debe comprenderse como asistencia social sino como lo que Giddens denomina una "política generativa": debe dar medios y poderes acrecentados para hacerse cargo de la vida, de las condiciones de vida de cada cual.

Por las razones expuestas, parece oportuno prevenir ante el “facilismo” de acotar el tema a una resolución acotada, a un cambio de enfoque en un programa social, o a llamar con el mismo nombre o similares a cuestiones muy diferentes; en el debate europeo, la cuestión de la asignación universal es un enfoque utópico, una tendencia que puede verse reflejada en algunos experimentos muy locales (ejemplos de algunas experiencias micro en Holanda, pej.) y que su instalación a nivel macro implicaría una necesaria tendencia de un cambio profundo en la sociedad y en la distribución de la riqueza: En palabras de Gorz, esto supone un conjunto integrado de políticas tendientes a:

- Garantizar a todas las personas un ingreso suficiente
- Combinar la redistribución del trabajo y el dominio individual y colectivo del tiempo
- Favorecer nuevas sociabilidades, modos de cooperación e intercambio por los cuales la cohesión social se crea más allá del salariado.

Bibliografía

Alonso, G., Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90. Ed. Miño y Dávila, Madrid, 2000

Barrantes, C. Acerca de la política social. Notas para su discusión. En: Cuadernos del CENDES, nº 13 Caracas, 1990.

Calvez J., Necesidad del trabajo ¿Desaparición o redefinición de un valor?, Losada, Bs.As., 1999.

Castel R., La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Paidós, Bs.As., 1997

Cortés, R. y Marshall, A., Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990. En: Revista Estudios del trabajo Nº 1. ASET, Buenos Aires, 1991.

Cortés, R. y Marshall, A., Requerimientos de la economía, instituciones y negociación política de la reforma social de los 90'. 4º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires, 1998.

Ferry J M., L'allocation universelle, Paris, Le Cerf, 1995

Goldín, A. El trabajo y los mercados. Sobre las relaciones laborales en la Argentina. Ed. EUDEBA, Buenos Aires. 1997.

Gorz A., Miserias del presente, riqueza de lo posible, Paidós, Bs.As., 1998

Marshall, A. Reformas a la protección del empleo. 3º Congreso Nacional de Estudios del trabajo. ASET, Buenos Aires, 1996.

Meda D., El trabajo. Un valor en peligro de extinción, Gedisa, Barcelona, 1998.

Rodriguez Romero, E. y Tadei, P. El estado de las cosas en la previsión. Argentina. Ed. Fundación Interamericana para el desarrollo y formación de fondos de pensiones laborales., 2002.

Slodky, J. Políticas de seguridad social y procesos de reforma. En: Villanueva, E. coordinador: Empleo y globalización. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1997