

# 1. Argentina, de la crisis a la cohesión social

*Eduardo Amadeo*<sup>1</sup>

La idea original de este artículo, en el marco de los trabajos de la CEPAL sobre “Protección social”, fue analizar el tema del empobrecimiento de la clase media en Argentina. Parecía una cuestión relevante y emblemática, porque el empobrecimiento de la clase media argentina ha sido objeto de numerosos estudios durante los años 90, y porque las estadísticas inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, mostraban la brutalidad del impacto que tuvo en los sectores medios.<sup>2</sup> El valor emblemático de este problema, estaba referido al retroceso y la pérdida de oportunidades de movilidad social, para un sector que –en América Latina- fue considerado durante muchos años como ejemplo de progreso y sustentabilidad.<sup>3</sup>

Pero a medida que avancé en el análisis de las cifras, resultó evidente que el empobrecimiento de la clase media no solo no es un problema central de la sociedad argentina, sino que además las mismas revelan que la clase media ha conseguido superar lo peor de la crisis y que ahora asistimos a un fenómeno de concentración de la pobreza y exclusión en los sectores más pobres, que compromete gravemente la posibilidad de cortar la reproducción intergeneracional de la pobreza en tiempos socialmente aceptables, afectando por tanto la cohesión social.

La salida de la crisis, que ha tenido un éxito tan importante cuanto inesperado en la reducción de las tasas de desempleo y pobreza, tarda en superar la desigualdad en Argentina, manteniendo algunos aspectos estructurales de vieja data que limitan las oportunidades de movilidad para los más pobres y aparecen en principio como difíciles de revertir, aun con un crecimiento record como el que muestra la economía para el período 2003- 2006. Por todo ello, este trabajo se concentra en analizar aquellas condiciones que sería necesario modificar para cortar con el proceso de reproducción intergeneracional de

---

<sup>1</sup> Jefe de Gabinete Comisión Representantes Permanentes del MERCOSUR.

<sup>2</sup> Así, una estadística generada por la Fundación Tzedaka, mostraba que el 28% de la comunidad judía de la Ciudad de Buenos Aires había caído en pobreza a principios del 2002.

<sup>3</sup> “Mi hijo el doctor” fue, no solamente el título de una obra teatral clásica, sino una aspiración alegórica del proletariado argentino durante el siglo XX.

la pobreza y condenan a una parte de la población a la “pobreza de por vida”, usando como base las ideas sobre inclusión y cohesión social que ha desarrollado la CEPAL, y en especial Martín Hopenhayn.<sup>4</sup>

## A. Empobrecimiento en Argentina

La pobreza y la indigencia no son un fenómeno nuevo en Argentina. Ya desde mediados de los años 70, se inicia un proceso sostenido de empobrecimiento e inequidad que se acelera en las crisis. Durante los años 80, la causa principal está en la caída sostenida del producto y el impacto brutal de la inflación, que llevó a la pobreza al 47% de la población en octubre de 1989. Durante los años 90 y el inicio de los años 2000, las causas y los efectos del empobrecimiento fueron distintos y mucho más complejos,<sup>5</sup> con una creciente centralidad del mercado laboral como generador de exclusión y desigualdad.

En términos generales, la primera parte de la década de los años 90 mostró un crecimiento extraordinario para la historia argentina: el producto industrial creció 5% anual, y la productividad un 6,6%, impulsado por el violento cambio de la función de producción. Pero la pobreza aumentó espasmódicamente al principio y firmemente al final: entre 1992 y 1995 la pobreza aumenta del 21,9% al 28,8% de las personas; luego entre 1995 y 1998 se mantiene relativamente constante; y finalmente a partir de 1998, cuando la economía entra en recesión y luego explota en la crisis, la pobreza pasa del 30% a más del 57% de la población.

El resultado neto fue un empobrecimiento general y desigual: respecto de lo primero, una medición de Matías Busso, Federico Cerimedo y Martín Cicowiez (2005) muestra que “Mientras que en 1992 el individuo mediano podía adquirir dos veces la canasta básica, en 2002 sólo podía comprar alrededor del 90% de la canasta básica. Esto es, en 1992 el individuo mediano estaba lejos de ser pobre, en tanto que en 2002 era definitivamente pobre.”

Con referencia a la desigualdad, el índice Gini aumentó de manera sostenida a lo largo de todo el período 1990/2003– de 0,441 a 0,538, (ya venía creciendo desde un 0,345 en 1974) interactuando con el bienestar en dos períodos claramente marcados: hasta 1994, si bien aumenta sensiblemente la desigualdad, el incremento general del ingreso resulta en una mejoría del bienestar agregado; mientras que de 1995 en adelante, el peso de la desigualdad se hace sentir también con más fuerza a pesar de la persistencia de un incremento moderado del ingreso.<sup>6</sup>

La desigualdad “le ganó” al crecimiento: según lo marcan Taylor y Vos “entre 1991 y 1998” (*antes de que empezara lo peor de la crisis*), el ingreso per cápita de la gente económicamente activa creció un 12,2% pero sin un incremento de la desocupación y una reestructuración del mercado laboral (*concentrado en los sectores más pobres*), el total hubiese sido de 29,4%” (Taylor y Vos, 2001).

En síntesis, en esta combinación de movimientos, se insinúan las tendencias al empobrecimiento general de la segunda parte de la década (que explota a principios de los años 2000), y con mucha mayor fuerza, se la exclusión de los sectores más pobres, que alcanzaría dimensiones dramáticas en estos últimos años. Los pobres se empobrecen más, y sobre todo entran

---

<sup>4</sup> Un *proceso* colectivo en que la combinación de la orientación del desarrollo, las dinámicas de la acción colectiva y la intervención deliberada por vía de políticas, conlleva a que un número mayor de personas acceda a activos que le permiten llevar adelante sus proyectos de vida, presentación en el 3º Congreso Argentino de Políticas Sociales, Buenos Aires, octubre de 2006.

<sup>5</sup> Hay mucho escrito sobre ese período. Un interesante trabajo macroeconómico de análisis de causas y efectos del empeoramiento en la distribución del ingreso, puede encontrarse en “La evolución de la distribución del ingreso familiar en Argentina. Un análisis de sus determinantes” en Beccaria, Altimir, y González Rosada (2002).

<sup>6</sup> Gasparini y otros (2004).

en un proceso sostenido de movilidad social descendente. Movilidad descendente y desigualdad se complementan.<sup>7</sup>

## **B. Las causas de la pobreza y la inequidad**

Argentina de los años 90, es una década de profundos cambios estructurales, sobre la que se han escrito infinidad de páginas que analizan en detalle las consecuencias sociales de la aplicación de un nuevo paradigma que se extendió por buena parte de la Región. Cambiaron las bases de funcionamiento de la economía, las causas de distribución de los resultados, pero también las posibilidades y modos de acceso a las oportunidades de progreso. Todo cambia; y ese cambio tan complejo afecta también algunas percepciones convencionales sobre la dinámica política. Quien luego sería denostado por los efectos sociales de sus políticas – Carlos Menem-lograría un apoyo popular masivo hasta bien entrada la década aprovechando el efecto político de la estabilidad a pesar del aumento de la desigualdad.

El cambio en la función de producción, desde sectores productivos de baja dinámica hacia otros nuevos, con nuevas reglas de acceso y promoción hicieron aparecer otros factores de entrada, éxito y fracaso en el mercado laboral,- que Gasparini ha denominado “inobservables”<sup>8</sup> cuya desigual distribución en la pirámide social pareciera también tener un efecto inequitativo, y que abren un interesante campo de investigación económica y sociológica sobre su impacto en la desigualdad.

Dado que existe tan abundante literatura sobre esta parte de la historia argentina reciente, vamos a concentrarnos entonces en explorar posibles conexiones entre las causas del empobrecimiento y la desigualdad de los años 90 y la consolidación de la desigualdad que parece evidenciarse en Argentina exitosa de la post crisis.

Para ello, dentro de la complejidad del tiempo que va desde el inicio de los años 90 hasta la crisis de 2002, hemos identificado tres momentos que he denominado “oleadas de empobrecimiento”, y que tienen como característica común la concentración de la exclusión en los trabajadores de menor productividad.

### **i. Privatizaciones y ajuste**

El nuevo gobierno se inicia con un proceso de privatización de empresas públicas y ajuste del aparato estatal que producen una salida masiva de empleados (150.000 personas en 3 años), quienes debieron salir a buscar nuevo trabajo con una muy limitada calificación laboral; situación que si bien no tuvo en lo inmediato un impacto sobre las cifras agregadas de empleo, inició una tendencia que se aceleraría en poco tiempo.

---

<sup>7</sup> “By so doing we observe that in some periods it is possible to find a significant regression to the mean (indicating progressive income mobility) and an increasing income variance (indicating a regressing income distribution). This additional statistical analysis shows that, in spite of the fact that most of the upwardly mobile individuals belong to the lowest quintiles (at a decreasing rate over time), the new lowest quintile comers (people leapfrogged by the first quintile upwardly mobile) suffered negative mobility throughout the whole period. And the immobile individuals of the lowest quintile have not only suffered negative income mobility but also at an increasing rate during the whole nineties’ decade. So the lowest quintile is becoming poorer over time. The inverse is observed for the richest quintile: its ‘immobile’ individuals have benefited from positive income mobility during the economic booms and most of the recession years, while its ‘downwardly mobile’ have been replaced by new entrants that experience increasingly positive income mobility over time. Therefore our candidate explanation is linked to the impoverishment of the immobile poor, and the new poor, and with the enrichment of the very rich and the new entrants in this category, at higher rates during the decade” (Albornoz y Menendez, 2001).

<sup>8</sup> “Características individuales inobservables para el analista como el talento, la responsabilidad, la perseverancia, los contactos laborales y los vínculos sociales parecen haber jugado un papel muy importante en los cambios distributivos experimentados en Argentina” (Gasparini y otros, 2004).

Casi concurrentemente se lanzó un proceso de ajuste en las condiciones de entorno productivo, cuyos efectos marcarían toda la década y definirían el proceso de exclusión de largo plazo. Lo notable de este proceso fue su profundidad y su velocidad, que dejaron sin posibilidad de adaptación a millones de trabajadores entrenados para el modelo que en ese momento se extinguía.

La reducción de las tarifas de importación, de un 26,5% promedio en octubre de 1989 a un 9,7% en 1992 fue abrupta, a lo cual debe sumarse la desaparición súbita de otros impuestos y medidas de protección, que expusieron a los bienes transables a un stress en términos de competitividad que debía necesariamente trasladarse a los precios y la calidad de los factores de producción.

Una de las consecuencias más importantes en la estructura del mercado de trabajo a causa de estas medidas, provino de la contracción del empleo en el sector industrial (y en menor medida en el comercio y la construcción), y la expansión en servicios- principalmente servicios públicos, financieros y comunicaciones- actividades estas últimas que requieren (y remuneran) capacidades diferentes de las primeras,<sup>9</sup> acompañado de una fuerte caída en el total de horas trabajadas por los trabajadores de menor calificación

En cuanto a las variables que determinan la estructura del empleo, Frenkel remarca que “El cociente entre el precio de los bienes de capital y el salario cayó 33% entre 1985 y 1992 y un 30% adicional en los 8 años siguientes. Frente a esta caída no es extraño que el ratio capital físico/trabajo haya crecido significativamente en el período (ejemplo 32% entre 1991 y 1998). Por su parte, la edad promedio del stock de capital se redujo tres años en menos de una década”,<sup>10</sup> y las importaciones de bienes de capital aumentaron de un 8% de la inversión total en 1990, a un 30% en 1993, mostrando la importancia en la incorporación de nueva tecnología.

Con respecto al impacto concreto sobre las condiciones de empleo, sintetiza Gasparini:<sup>11</sup>

“Los cambios más importantes en el mercado laboral se dan entre 1992 y 1998. Si bien la oferta de trabajadores calificados continuó aumentando, varios factores compensaron con creces ese cambio, generando una fuerte suba del salario relativo de los calificados. Por un lado, cambios en la demanda doméstica y la apertura comercial generaron desplazamientos sectoriales a favor de sectores de servicios intensivos en trabajo calificado, principalmente negocios, finanzas y servicios profesionales. En segundo término, el cambio tecnológico sesgado a favor de la mano de obra calificada y la reducción del precio del capital parecen haber afectado con fuerza al mercado laboral, implicando un aumento en la intensidad de uso de la mano de obra con mayor educación, pese al incremento de su precio relativo. Finalmente, el poder sindical se debilitó en el período, al igual que el peso del salario mínimo, contribuyendo al incremento de las disparidades salariales. En un modelo de equilibrio este aumento reconoce al menos cuatro causas: cambios en la demanda a favor de sectores intensivos en el uso de trabajo calificado, apertura económica que aumenta los precios de sectores intensivos en mano de obra con mayor educación y genera reasignaciones hacia esos sectores, cambio tecnológico sesgado y la reducción en el precio relativo de factores complementarios del trabajo calificado, típicamente el capital”

## ii. Crisis macroeconómica

Las crisis macroeconómicas son en general- y en particular en la trágica historia de la volatilidad argentina- una fuente de empobrecimiento e inequidad. Por diversas razones (los pobres no tienen conocimientos para defenderse del efecto de erosión que la inflación produce en sus ingresos y activos; sus activos se agotan con facilidad; las corporaciones obtienen beneficios extraordinarios a

---

<sup>9</sup> Frenkel y García Rozada (2000).

<sup>10</sup> Frenkel, R. y González Rozada, M. (2000).

<sup>11</sup> Gasparini (2000).

través de presiones al Gobierno), las crisis argentinas son un reflejo fiel de lo que dicen la teoría y las mediciones.

Así, en consonancia con los trabajos de De Janvry y Sadoulet (1999), N. Lustig (2000), destaca los efectos de la crisis inflacionaria de los años 80: cada vez que el PBI cae 1%, la pobreza urbana aumenta 3,7%, y la pobreza rural 2%.<sup>12/13</sup>

La crisis argentina de 1994 – el llamado efecto Tequila- no fue una excepción

Todos los indicadores de ingreso absoluto y relativo muestran que los más pobres perdieron posiciones en 1994 y 1995, momento en el que la economía argentina llegó a un pico histórico de desempleo (18,5%), mientras se acentuaba el fenómeno de la precariedad del empleo. El ingreso real promedio cayó 7%, pero el del primer quintil lo hizo en un 35% y el del 2do en un 20%.

Y luego de una recuperación, en 1998 comenzó una de las recesiones más profundas y duraderas de la historia argentina. Durante 4 años el PBI cayó ininterrumpidamente contrayéndose más de un 18% respecto a su nivel inicial. La contracción de la demanda de trabajo provocó una fuerte baja en salarios y un notable incremento del desempleo, el cual pasó de un 12,4% en octubre de 1998 a un 21,5% en mayo del 2002, llevando al empleo pleno para el primer semestre de 2002, a valores similares a los registrados en 1984. Los salarios reales cayeron 28% entre septiembre de 2001 y abril de 2003, y se perdieron 850.000 empleos formales.

Pero sobre todo, siguiendo la pauta que venía marcándose a lo largo de la década, el impacto de la crisis sobre el empleo, se concentró nuevamente en los más débiles

El ingreso real promedio cayó casi 40% entre 1998 y 2002, pero un 50% para los dos primeros quintiles.

### **iii. El corralito**

En el mes de diciembre de 2001, frente a la aceleración de los retiros de depósitos bancarios, el Gobierno tomó una decisión que fue luego conocida en la jerga económica como “el corralito”, consistente en limitar severamente los retiros de efectivo del sistema, bajo la excusa de incitar a bancarizar a toda la población, sin considerar que el trabajo informal alcanzaba en ese momento al 44% de la población ocupada. El efecto, que aun no ha sido medido en su plenitud, fue desastroso para los más pobres, que mayoritariamente formaban parte del mundo de la informalidad.

La carencia de efectivo dejó literalmente sin ingresos a trabajadores informales diversos, desde empleadas domésticas hasta vendedores callejeros o empleados en pequeños talleres, y tuvo una relación directa con las explosiones sociales que condujeron a la caída del gobierno del Presidente De La Rúa. Si bien no ha habido mediciones formales, toda la evidencia empírica demuestra no solo la caída de ingresos, sino también la desaparición de los limitados activos financieros de los más pobres.

### **iv. En síntesis**

El efecto central de este proceso, ha sido una concentración de efectos sobre la misma población, que de esta manera profundizó su situación de exclusión y entró en un curso de reproducción intergeneracional de la pobreza que se le hace difícil superar.

Como decíamos al principio, tan fuerte fue el impacto de la desigualdad, que más que equilibró los beneficios provenientes del importante aumento del ingreso disponible que se registró

---

<sup>12</sup> De Janvry A.y Sadoulet E. (1999).

<sup>13</sup> Lustig N. (2000).

durante los primeros años, castigando a los más pobres;<sup>14</sup> quienes luego volvieron a sufrir más que proporcionalmente los subsecuentes cataclismos de la economía, sin poder recuperarse.

Más en detalle, los tres primeros deciles de la pirámide de ingresos sufrieron este proceso por varias razones:

- el largo tiempo fuera del mercado de trabajo devaluó sus credenciales laborales y evaporó sus limitados activos financieros y físicos. Cada vez que intentaron volver a entrar al mercado de trabajo, solo lo pudieron hacer en condiciones más devaluadas, compitiendo con aquellos que habían ingresado masivamente al explosivo mercado del trabajo informal.<sup>15</sup>
- el empobrecimiento masivo de zonas completas de las grandes urbes, sumado a la caída sostenida de los ingresos familiares, afectaron seriamente lo que Juan Carlos Tedesco llama las condiciones de educabilidad,<sup>16</sup> y aumentó el ambiente de violencia urbana en zonas pobres.
- la caída en la protección social aumentó la vulnerabilidad del grupo familiar.

### C. La crisis y después

Trataremos de ver ahora de que manera los elementos mencionados se mantuvieron en el tiempo y condicionaron sus posibilidades de recuperarse; a pesar de la espectacular recuperación de la economía y el empleo.

Comparada con otros episodios de la abundante historia de volatilidades macroeconómicas de Argentina, la crisis de 2001 tuvo características que la han hecho más profunda y de difícil recuperación en su impacto social. En efecto, comparada con la crisis del año 1989, y a pesar de un crecimiento promedio de 8% en 3 años, la indigencia se mantuvo a un 45% del valor máximo alcanzado en el pico de la crisis, mientras que en 1989 había caído a un 30% del pico en 3 años, pero con un crecimiento post-crisis mucho menor. La pobreza en cambio, se recuperó relativamente rápido en términos comparativos, cayendo a un 57% del pico después de 3 años en la última crisis, contra un 61% en 1989/1991. O sea que – con las limitaciones que esta afirmación tiene- podríamos decir que en esta última crisis la situación de los pobres y quienes cayeron en la pobreza es relativamente mejor que la de los indigentes y quienes cayeron en la indigencia. Más adelante volveremos sobre estos conceptos.

Desde el punto de vista de sus causas, se trató de crisis diferentes. La de 1989 fue causada por la explosión inflacionaria, pero la estabilidad se recuperó con rapidez luego del lanzamiento del plan de convertibilidad, con su efecto positivo sobre la pobreza. Pero en la de 2001, como lo hemos visto, el impacto inflacionario de inicios del 2002 y el derrumbe del PBI, golpearon sobre poblaciones deterioradas cuya recuperación por tanto ha sido mucho más lenta a pesar no solo de la estabilidad, sino también del crecimiento histórico iniciado a partir de mediados de 2002.<sup>17</sup>

Si abrimos esta afirmación, podemos ver como se registraron diversos ritmos de recuperación.

---

<sup>14</sup> Mediante una descomposición de Mahmoudi mostramos que entre 1995 y 1998 el aumento de la pobreza fue fundamentalmente explicado, para el país en su conjunto, por el importante incremento en la desigualdad que existió en el periodo. Los resultados también mostraron importantes diferencias regionales ya que en algunos casos la caída del ingreso real promedio explica gran parte del incremento de la pobreza. Entre 1998 y 2002 ocurrió un fenómeno distinto. Esta vez, la mayor parte del incremento es explicado por caídas del ingreso real promedio. Aún así, se observó que en muchos aglomerados el aumento de la desigualdad también jugó un papel importante en este período (Gasparini y otros, octubre 2002).

<sup>15</sup> Ver Albornoz y otros (2002).

<sup>16</sup> Tedesco y López (2002) aportan una definición de educabilidad entendida como “el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela.”

<sup>17</sup> De hecho, la recuperación del salario real en el último periodo (2003/2005) fue claramente pro-pobre. Frente a una recuperación promedio de 25,7%, el primer quintil se recuperó un 69% y el segundo un 45,8% (Gasparini, 2006).

El cuadro siguiente, muestra que la caída de los niveles agregados de pobreza esta explicado centralmente (el 70%) por la recuperación de los sectores ubicados entre el 4to y 5to decil - clase media media -, mientras que el 30% restante lo explica la recuperación del tercer decil, clase media baja.

**CUADRO 1  
CAÍDA DE LA POBREZA**

	Indigencia segundo Semestre 2003	Indigencia primer Semestre 2006	Pobreza segundo Semestre 2003	Pobreza segundo Semestre 2006
Total	21,1%	11,5%	48,4%	32,2%
Deciles				
1	100%	81,5%	100%	100,00%
2	52,1%	0,8%	100%	99,10%
3	0,2%	0%	99,7%	50,20%
4			67%	1,00%
5			5,3%	0%
6			0,3%	0%
7				
8				
9				
10				

Fuente: SEL consultores, 2005.

La clase media se recuperó rápido, pero lo más relevante de este cuadro, es el hecho que las personas ubicadas en los dos primeros deciles, no han recuperado nada de la situación de pobreza (y en el caso del primer decil, apenas algo de su situación de indigencia), a pesar del ya mencionado crecimiento record de la economía.

¿Cuáles son las razones de esta recuperación diferencial? ¿Porque los más pobres han permanecido en la pobreza, a pesar de tanto crecimiento económico?

Si bien recién no están publicando trabajos que analicen el tema en su totalidad, pueden plantearse algunas hipótesis.

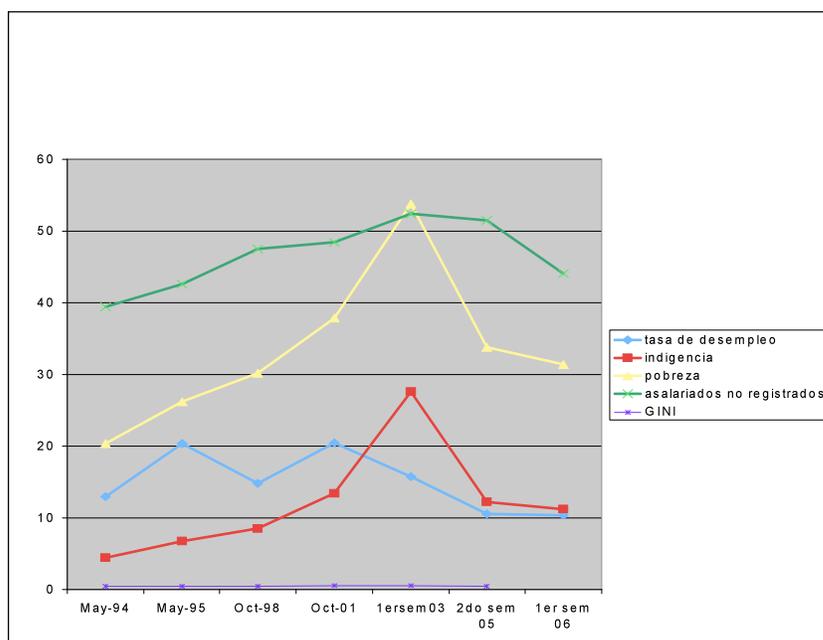
- Entre fines de 2001 y fines de 2002, se perdieron 850.000 empleos formales, los que se recuperaron íntegramente en los 18 meses posteriores. Es altamente probable que – en una sociedad en la que el 75% de los indigentes y 61% de los pobres trabajan en la economía informal, – prácticamente el 100% de las personas que sufrieron este proceso de expulsión y reingreso dentro del mercado formal de trabajo, pertenecieran a los deciles que se recuperaron.

- Vista la información disponible sobre la situación diferencial de acceso a la educación de calidad durante los años 90,<sup>18</sup> es plausible afirmar que los sectores de clase media forman parte de aquellos que lograron preservar y aun acrecentar su dotación de capital humano a lo largo de esa década; lo cual –sumado a su red de relaciones personales– les facilitó no solo una rápida reinserción, sino también acoplarse rápidamente al proceso de recuperación de ingresos laborales que acompañó el aumento de los niveles de producto.
- En coincidencia con lo anterior, en la última medición registrada (octubre de 2006), encontramos que el 67% de los desempleados actuales provienen del sector privado informal y que el 50% de los trabajadores informales tiene una alta tasa de rotación (inestabilidad) en el empleo, sextuplicando asimismo la tasa de desempleo con respecto a la de los privados formales.<sup>19</sup>
- Finalmente, desde un punto de vista dinámico, observamos que si bien a lo largo del año 2006 se muestra una mejora en la generación total de empleos formales, su distribución entre estratos sociales no es equitativa: “seis de cada diez nuevos empleos en los hogares del quintil inferior son informales, mientras que en el quintil más alto *todos* los empleos adicionales son formales”.<sup>20</sup>

Con estas evidencias, vamos entonces a analizar más en detalle estos elementos, que parecen girar alrededor del mercado de trabajo como elemento central de la dinámica exclusión/inclusión.<sup>21</sup>

Llama la atención, observar en el gráfico 1 la evolución de las variables sociales más relevantes, y constatar que mientras que la indigencia, la pobreza y el desempleo agregado se han reducido a partir de los niveles máximos alcanzados durante la crisis, el nivel de informalidad en el mercado de trabajo, ha tardado mucho más en reducirse y mantiene aun niveles elevados.

**GRÁFICO 1**  
**MEJORAN LOS INDICADORES, PERO SE MANTIENE ALTA LA INFORMALIDAD**



<sup>18</sup> López y Tedesco (2002).

<sup>19</sup> SEL Consultores, Newsletter noviembre de 2006.

<sup>20</sup> SEL Consultores, Newsletter, noviembre 2006.

<sup>21</sup> Los ya clásicos trabajos de Fitoussi, Rosanvallon y Castells- entre otros- han aportado extensamente a este nuevo papel excluyente e inequitativo del mercado de trabajo.

**Fuente:** Elaboración propia, fuente encuesta permanente de hogares (EPH).

Y, que esa precariedad laboral que se ha reducido proporcionalmente menos que las demás variables, está concentrada definitivamente en los sectores más pobres:

**CUADRO 2**  
**TRABAJADORES CON EMPLEO INFORMAL**

1er Quintil	67%
2do Quintil	48%
3er quintil	35%
4to quintil	24%
5to quintil	12%

**Fuente.** EPH. I 2006.

Además, a la diferencia de calidad de empleo entre sectores, hay que agregar el dispar tratamiento salarial que reciben los trabajadores formales e informales, aun en un proceso global de distribución positiva del ingreso a favor del trabajo.

Así, la relación entre lo que ganan los trabajadores no registrados y los registrados, empeoró desde un 48,5% en mayo de 2003, hasta un 36,8% en el primer trimestre de 2006; relación que se explica porque mientras en ese período el salario de los trabajadores registrados aumentó en 78%, el de los no registrados lo hizo en un 35%.<sup>22</sup>

El resultado es que, aun en una economía que crece a niveles record, los trabajadores no registrados- los más pobres- sufren un castigo en sus ingresos relativos que se va profundizando en el tiempo. El sistema salarial funciona como compartimentos estancos: las mejoras salariales en el sector formal no filtran plenamente hacia el sector informal, a pesar que el Gobierno ha intentado cambiar esta situación a través de repetidos aumentos del salario mínimo. La pregunta siguiente es, entonces cuales son las razones que explican esta diferencia dinámica.

La respuesta puede buscarse en un conjunto de variables, que mostramos en el cuadro 4, y que definen las posibilidades de inserción laboral absoluta y relativa de los diversos actores, y que definen el eje de las políticas económica y social en pos de la cohesión.

**CUADRO 4**  
**CONJUNTO DE VARIABLES**

	<b>Total</b>	<b>Indigentes</b>	<b>Pobres</b>	<b>No Pobres</b>
Años de educación	12	8	9	13
Informalidad	36%	75,0%	61%	23%
Tamaño establecimiento				
Micro	49,7%	83,0%	68,3%	39,2%
Pequeña	25,0%	11,7%	19,3%	28%

<sup>22</sup> Fuente EPH, elaboración propia.

Mediana /grande	25,0%	5,1%	12,5%	32,8%
Horas trabajadas	41,2	n.a	32,3	41,9
Ingreso mensual \$	863	258	429	1086

**Fuente:** SEL consultores; Elaboración propia a partir de EPH; datos del Ministerio de Trabajo; Gasparini (2006).

Estas cifras indican que los determinantes de la exclusión en los pobres e indigentes, esta concentrada en cuatro dimensiones concurrentes y que se refuerzan mutuamente: el limitado capital humano, definido por los años de educación; la ocupación en ámbitos de baja productividad (micro empresas); la informalidad laboral y, como resultante, el ingreso misérrimo. Los pobres– en especial los informales– pueden trabajar menos y ganan menos.

Empresas de baja productividad, que operan fundamentalmente en el mercado informal (en negro), solo pueden contratar empleados en las mismas condiciones, consolidando por tanto un sector de economía marginal que condena a trabajadores y micro empresarios a la exclusión y a la inmovilidad, cuando no al descenso en la escala social.

Pero pareciera que las credenciales educativas son solo una parte del problema. A iguales niveles de educación, los empleados informales ganan mucho menos que los formales; lo cual parece además formar parte de un círculo vicioso de la pobreza: para los pobres que caen en el sector informal de la economía, la educación no sirve para el progreso. Al desestímulo que esto crea sobre el mismo trabajador, se agrega el efecto sobre sus hijos, que no ven un estímulo concreto para mantener el esfuerzo que tienda al logro de herramientas de movilidad.

#### **CUADRO 5 INGRESOS MENSUALES EN PESOS**

<b>Nivel educativo</b>	<b>Ocupados formales</b>	<b>Ocupados Informales</b>
Total ocupados con empleo de mercado	955	371
Hasta primario incompleto	541	272
Primario completo	678	337
Secundario incompleto	773	369
Secundario completo	894	402
Superior/universitario incompleto	1 002	461
Superior/universitario completo	1 343	566

**Fuente:** SEL consultores, base EPH, II semestre 2005.

### **i. Sobre la educación**

Desde el mercado de trabajo, hemos llegado entonces a la educación. Argentina tiene una larga tradición de amplia cobertura educativa, que se extendió durante los años 90. Pero, y ese es nuestro argumento central en este acápite, no alcanzó con la extensión casi universal de la matrícula para que la educación mantuviese su rol de integrador social. Dos razones contribuyeron a ello. Ante todo, como lo hemos citado, la nueva función de producción, que cambió a una velocidad mayor que aquella a la que podían adaptarse los recursos humanos, particularmente los más pobres, que venían de historias laborales con baja productividad.

Y, concurrentemente, el empeoramiento de las condiciones sociales de entorno, que afectaron la educabilidad, concepto que, recordamos, según Juan Carlos Tedesco, “apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar

cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos para poder así recibir una educación de calidad”.<sup>23</sup>

La idea de educabilidad, entonces, nos permite indagar las relaciones entre las condiciones sociales en las que se da el desarrollo de las personas y su capacidad para insertarse en el mercado laboral con posibilidades de construir desde allí un proyecto de vida digna. La sociedad pone mucha esperanza en la educación. Sin embargo, como bien lo recuerda López “ante la evidencia de la proliferación de fenómenos de extrema exclusión, marginalidad profunda, o de ruptura de lazos sociales mínimos, surge inevitablemente la pregunta de si los sistemas educativos están en condiciones de desarrollar estrategias acordes a cada uno de ellos, o, por el contrario, podemos sostener que se están conformando configuraciones sociales frente a las cuales no hay pedagogía posible”.<sup>24</sup>

Las cifras sobre el desarrollo del sistema educativo en una situación de crisis y empobrecimiento, nos dan múltiples imágenes.

Como decíamos, la muy buena noticia es que, en general, hubo una notable mejora en las posibilidades agregadas de incorporación de los niños y jóvenes a la educación formal; y también<sup>25</sup> mejoró la tasa de retención de los más pobres: aquellos, que en 1995 comenzaban a abandonar la escuela a los 12/14 años, ahora lo hacen a los 15/17, aunque no sirvió para reducir las brechas.

“El promedio de años de escolaridad (población de 25 años y más) de los pobres creció de 7,06 años en 1995 a 8,09 años en 2003. Pero en el mismo período el promedio de escolaridad de quienes no son pobres pasó de 9,57 años a 11, 21 años. La diferencia entre quienes son caracterizados como no pobres y quienes son caracterizados como pobres pasó de 2,51 años a 3,12 años en ese período”.<sup>26</sup>

**CUADRO 6**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPO DE EDAD**  
**Y CONDICIÓN DEL HOGAR,**  
*(En porcentajes)*

Edad/ condición del hogar	1995 pobre	1995 no pobre	Total	2003 pobre	2003 no pobre	Total
0 a 4 años	5,1	7,8	7,1	9	14,7	10,6
5 años	62,8	81,9	74,5	88,1	96,3	90,1
6 a 11	98,3	99,5	99,0	99,3	99,8	99,5
12 a 14	88,0	96,4	93,1	98,9	99,9	99,3
15 a 17	57,7	77,6	71,8	84,3	96,9	88,7
18 a 24	25,7	42,5	39,8	36,4	58,6	48
25 o más años	1,9	3,3	3,0	3,7	6,3	5,2
Total	34,7	26,4	28,6	37,3	27,0	32,4

**Fuente** DINIECE.MECyT Argentina.

El sistema incorporó más niños de todos los niveles sociales; pero cuando se analiza su trayectoria dentro del mismo, a través de la relación entre edad teórica y edad real en cada etapa del

<sup>23</sup> López y Tedesco (2002).

<sup>24</sup> op. cit pg 2.

<sup>25</sup> Ver por ejemplo el Primer Informe Sobre Tendencias Educativas en América Latina en [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org), donde se demuestran con claridad los altos niveles de matriculación que exhibe el sistema educativo argentino.

<sup>26</sup> Fuente: DINIECE, MECyT. DiNIECE – UNICEF Seguimiento y monitoreo para el alerta temprana. Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC, pág 12.

proceso educativo, y se lo conecta con la situación social de los alumnos, se percibe la diferencia sensible entre pobres y no pobres, pero – más aún- el impacto de la crisis sobre este aspecto vital del desarrollo personal, en el momento central de la adolescencia.

Así, por ejemplo, (cuadro 7) en la cohorte de 15 a 17 años, mientras que en 1995 el 88% de los pobres se hallaban cursando en el ciclo correspondiente a su edad, en 2003, solo el 54% estaba en esa condición. En apenas 8 años, el sistema educativo empeoró en los niveles de repitencia y sobre edad para los adolescentes, pero el impacto sobre los pobres fue sensiblemente mayor. Esta es una de las consecuencias estructurales más graves del proceso de decadencia de los últimos 15 años.

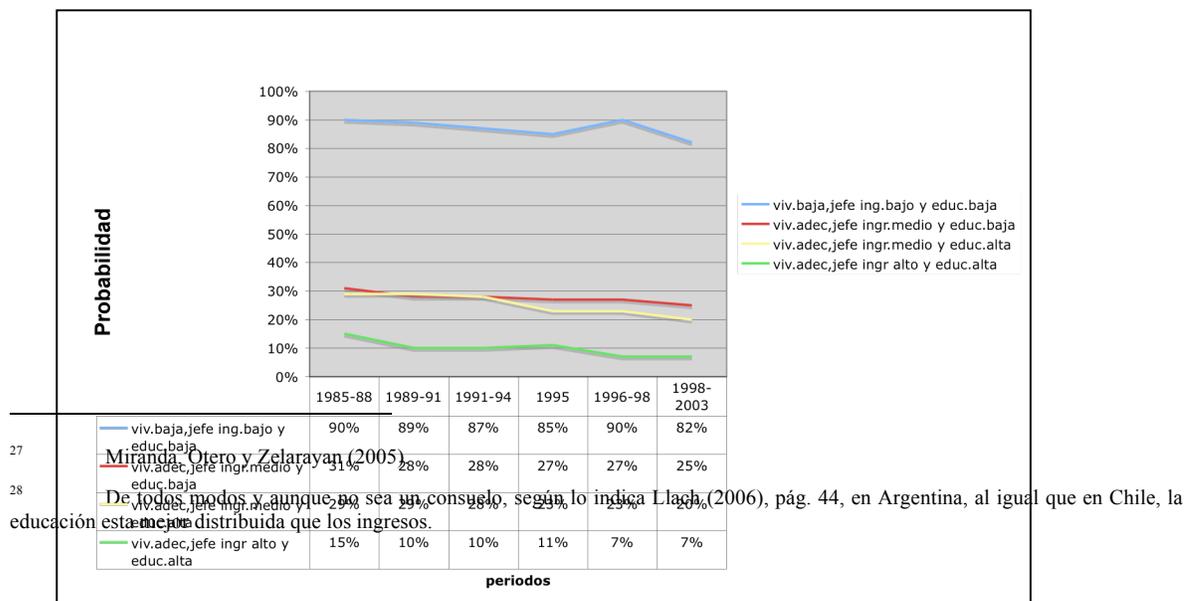
**CUADRO 7**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ASISTENCIA ESCOLAR, POR EDAD Y CONDICIÓN DE POBREZA EN EL NIVEL O CICLO TEÓRICO CORRESPONDIENTE A LA EDAD**  
*(Total de aglomerados urbanos)*

Edad	Condición del Hogar	1995	2003
6 a 11	Pobre	95,6	97,1
	No Pobre	95,0	97,1
	Total	95,1	97,1
12 a 14	Pobre	58,1	78,9
	No Pobre	68,2	89,4
	Total	63,6	82,2
15 a 17	Pobre	88,2	54,0
	No Pobre	97,8	77,6
	Total	95,2	62,0
18 a 24	Pobre	53,4	19,5
	No Pobre	77,3	51,4
	Total	74,9	36,0

Fuente: DINIECE, MECyT, 2005.

Es obvio que las condiciones de entorno de los estudiantes limitan la posibilidad de obtener un diploma de escuela secundaria.<sup>27</sup> Los datos que siguen muestran la dimensión de la brecha en las oportunidades de progreso entre quienes viven en un ámbito de exclusión y quienes lo hacen en lo que genéricamente podemos llamar de clase media, y nos conectan con algunas de las preguntas que nos hicimos más arriba acerca de la diferente capacidad que mostraron los diversos sectores para recuperarse de la crisis.<sup>28</sup>

**GRÁFICO 2**  
**PROBABILIDAD DE NO OBTENER DIPLOMA SECUNDARIO- 20 A 29 AÑOS**

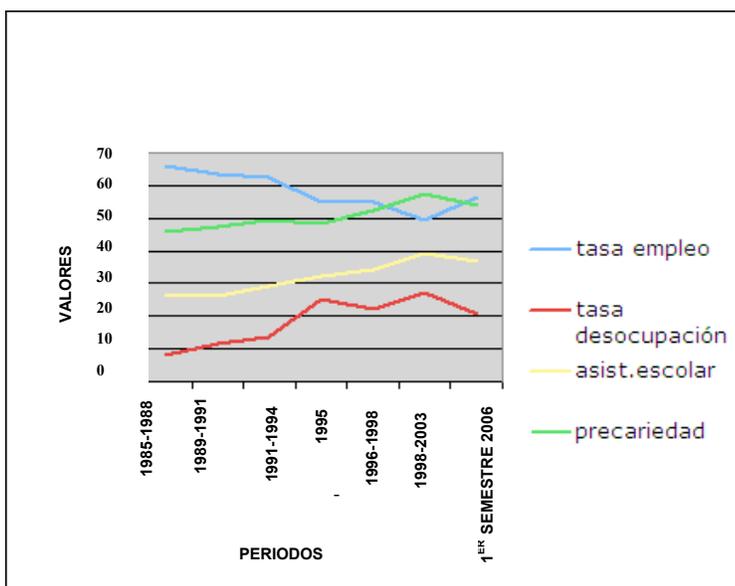


**Fuente:** Miranda, Otero y otros.

A los jóvenes pobres argentinos les cuesta mucho más que a los no pobres, obtener un diploma educativo que los habilite para entrar dignamente al mercado de trabajo.

Y, cuando salen al mercado de trabajo, encuentran que a pesar del aumento de la matrícula que les ha permitido estudiar– y eventualmente recibirse con las restricciones que marca el cuadro anterior– las condiciones de la oferta de empleos les hace extremadamente difícil insertarse,<sup>29</sup> porque el mercado laboral para las personas de su edad ha ido empeorando en el tiempo.

**GRÁFICO 3**  
**SITUACIÓN LABORAL Y EDUCATIVA, JÓVENES 20 A 24 AÑOS**



**Fuente:** Miranda y otros y EPH.

	Tasa empleo	Tasa desocupación	Asistencia escolar	Precariedad
1985-1988	66,1	8,1	26,8	45,7
1989-1991	63,6	11,5	26,2	47,1
1991-1994	62,4	13,7	29,0	49,2
1995	54,9	25,1	32,0	48,5
1996-1998	55,0	22,1	34,2	52,5
1998-2003	49,2	27,4	39,2	57,4
1er Sem.2006	56,5	20,8	36,7	54,1

<sup>29</sup>

Miranda, Otero y Zelarayan op.cit. (2005).

Esta evidencia nos muestra el limitado impacto que sobre esta variable clave para el desarrollo de un proyecto de vida en los sectores excluidos parecen haber tenido las políticas de expansión de la base educativa a lo largo este período de la vida reciente de Argentina.

El esfuerzo presupuestario y organizativo que se hizo para ampliar la matrícula, no pudo – como decíamos arriba- superar las condiciones de entorno social para asegurar la inclusión más allá de la crisis; pero tampoco pudo servir de base para el desarrollo laboral de los jóvenes más pobres.

Llach<sup>30</sup> agrega a esta evidencia cuantitativa, una hipótesis de impacto no desdeñable: la probada existencia de una concentración de los mejores recursos (físicos, humanos y de capital social), en las escuelas de las zonas más ricas; y la concurrente discriminación por peores recursos en las zonas más pobres, lo que funciona de hecho como una causa de menor calidad educativa para estos últimos.

Si recordamos en este punto las referencias hechas más arriba acerca de las diversas maneras como la estructura actual del mercado laboral “castiga” a los que tienen bajas credenciales educativas- y más aun si son pobres- asistimos a través de las cifras que acabamos de citar, al inicio de la tragedia.

Para los pobres es difícil calificarse, entrar al mercado de trabajo y progresar. Y, una vez que consiguen entrar, se encuentran con un sistema de mercados tabicados en “los que los trabajadores no compiten directamente por ingresos, sino por el acceso a distintos puestos de trabajo relacionados con grupos de ocupaciones en donde se conforman los contornos salariales. El papel de la educación, entonces, es brindar la posibilidad de integrarse a los diferentes grupos de ocupaciones, es decir a distintos mercados internos de trabajo. Razón por la cual, la relación entre educación e ingresos no es unívoca y general, sino que se encuentra mediatizada por los factores institucionales e históricos que determinan la estructura del mercado de trabajo.”<sup>31</sup>

Los autores divergen acerca de la incidencia relativa que todos estos factores han tenido en la situación de exclusión.<sup>32</sup>

¿Han sido el inestable ciclo económico y las condiciones estructurales de la economía a las que hacíamos referencia al principio de este artículo, que impidieron que las oportunidades de trabajo se estabilizasen para los jóvenes? Es por el rezago en las condiciones de educación y en la pertinencia de los conocimientos que el sistema entrega para una economía notablemente más productiva? O existe una tendencia a sobre exigir credenciales por parte de los empresarios?

Las cifras parecen confirmar , el argumento que hemos insinuado a lo largo de este artículo; o sea que los jóvenes pobres son las víctimas de un proceso caracterizado principalmente por el cambio en las condiciones de entorno productivo al cual ellos no están en condiciones de adaptarse , en especial por las restricciones en su propia educabilidad; y que ello los condena a formar parte perenne del circuito de empleo marginal y a entrar en un proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza del que no pueden escapar.

## ii. Pensiones

El largo proceso de empobrecimiento, pero en especial sus causas relacionadas con la exclusión de un mercado de trabajo de calidad, han tenido un impacto tan evidente como grave en la cobertura y estructura del sistema de pensiones.

En Argentina, el sistema de pensiones ha venido sufriendo una constante caída en su capacidad de cobertura, particularmente el de los más pobres. Desde el inicio de la universalización del sistema jubilatorio en los años

---

<sup>30</sup> Llach (2006).

<sup>31</sup> Beccaria L. (1985).

<sup>32</sup> Ver los trabajos presentados en el Séptimo Congreso Argentino de Estudios del Trabajo (ASET) ([www.aset.org.ar](http://www.aset.org.ar)).

50, los ciclos recurrentes, la inflación y finalmente la precarización del empleo restringieron severamente su posibilidad para brindar un retiro digno a los trabajadores. La reforma del sistema en 1994, que introdujo el sistema de capitalización, con un limitado componente solidario, profundizó aun más la regresividad del sistema. Esta carencia fue cubierta parcialmente con un sistema de pensiones no contributivas que sin embargo ha sufrido por su limitada capacidad financiera (3,8% del gasto provisional en los últimos años), por la escasa cobertura brindada (un 80% de la línea de pobreza), y por la evidencia de su utilización con fines políticos.

Pero el golpe más duro al sistema fue dado por la explosión de informalidad de los años 90, que al impedir el acceso de más de un 40 % de la PEA a empleos formales y estables ha generado un enorme pasivo contingente, tanto para los beneficiarios cuanto para el Estado, que deberá ser cubierto en el futuro con recursos presupuestarios, o aumentando la tasa de dependencia en los hogares, con un evidente impacto sobre el bienestar de las familias.

**CUADRO 8**  
**ARGENTINA – TASA DE COBERTURA DE PENSIONES DE PEA, POR QUINTILES**

Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
1992	39,49	47,99	50,60	57,74	52,68
1993	34,26	43,11	51,16	50,28	50,07
1994	30,22	43,94	50,59	52,01	56,38
1995	22,28	39,46	44,48	52,55	53,42
1996	17,57	41,46	43,78	50,96	53,10
1997	20,92	38,07	45,16	52,13	54,37
1998	19,48	36,19	45,19	53,33	54,61
1999	18,20	35,04	44,52	50,43	55,50
2000	14,97	32,53	43,87	51,26	55,62
2001	9,50	29,74	41,16	50,09	56,18
2002	5,32	24,65	36,52	45,54	57,39
2003	4,49	21,35	35,35	46,86	55,95
2004	6,07 (15%)	23,32 (48,55%)	36,62(64,48%)	48,54(84%)	57,37(109%)

Fuente: Rofman y Luchetti, 2005.

Este cuadro muestra el dramatismo del empeoramiento en la tasa de cobertura de la población económicamente activa. Las columnas, confeccionadas por Rofman y Luchetti hablan por si solas.<sup>33</sup> A ellas, le hemos agregado una cuenta sencilla: la comparación en los niveles de cobertura relativa entre los años 2004 y 1992 por quintiles, que muestra el grado de deterioro relativo de los más pobres. El misérrimo 6% de cobertura que hoy muestra el primer quintil, es un 15% de la cobertura ya baja de 1992, mientras que el 57% actual del 5to quintil, representa un 109% de la cobertura de 1992.

Y, como era de esperar, la cobertura por tamaño de establecimiento, repite las asimetrías basadas en los datos que ya mencionamos sobre la estructura del mercado de trabajo, profundizando en el tiempo la inequidad.

<sup>33</sup>

Rofman y Luchetti (2006)

**CUADRO 9**  
**ARGENTINA – TASAS DE COBERTURA DE LOS EMPLEADOS, POR TAMAÑOS DE ESTABLECIMIENTO**

Año	Tamaños de establecimientos		
	Pequeño	Mediano	Grande
1992	13,73	74,53	93,48
1993	12,57	74,59	91,64
1994	15,90	75,19	93,51
1995	12,75	71,26	90,14
1996	12,99	70,61	89,09
1997	12,32	67,80	88,12
1998	11,81	67,08	87,58
1999	11,78	66,06	87,39
2000	12,35	66,77	88,18
2001	10,90	68,75	89,06
2002	10,52	57,07	85,22
2003	9,78	51,27	81,29
2004	9,67	53,09	84,07

Fuente, Rofman y Luchetti, 2005.

Los efectos de esta situación sobre la dinámica inclusión/exclusión son múltiples. Quienes están fuera del sistema, obviamente no tienen una base estable de ingreso en su vejez; y en caso de contar con alguna contención familiar, pasan a representar una carga adicional sobre los limitados ingresos del grupo. El cuadro siguiente muestra la inequidad en este aspecto:

**CUADRO 10**  
**INEQUIDAD EN LAS PENSIONES, PORCENTAJE DE HOGARES EN LOS QUE AL MENOS 1 MIEMBRO TIENE COBERTURA SOCIAL**

Hogares	Porcentaje
Indigentes	9,0
Pobres	25,8
No pobres	49,8

Fuente: 2005, fuente EPH.

La carencia de cobertura se extiende también a las prestaciones de salud, que colocan a las personas pobres de mayor edad dentro del 72% de indigentes que no cuentan con un sistema estable de prestaciones.

Volviendo a nuestra preocupación por la eventual situación de “pobreza de por vida” que se afirma en los grupos excluidos, la teoría y la evidencia empírica<sup>34</sup> indican a la carencia de cobertura previsional en los hogares como un elemento de vulnerabilidad que –a través de la tasa de dependencia-, aumenta la fragilidad del conjunto frente a las crisis o a la pérdida del empleo por parte de alguno de los miembros del grupo familiar.

### iii. Reproducción intergeneracional de la pobreza

Todo este proceso que hemos descrito, ha generado al menos tres condiciones que amenazan con consolidar la reproducción intergeneracional de la pobreza para una población que puede estimarse en un 15 al 20% de Argentina

Sin querer establecer un orden de importancia en la incidencia, hemos mencionado: la dificultad para lograr movilidad social por vía del mercado de trabajo; las restricciones producidas por la limitada capacidad de acumular capital educativo; la existencia de una limitada cobertura previsional que afecta la tasa de dependencia y por tanto el bienestar en los hogares más pobres, a lo cual debemos agregar una grave situación de pobreza en los niños, quienes crecerán reproduciendo y aun agravando las condiciones de exclusión en las que se han criado.

Tal como lo han demostrado las mediciones llevadas a cabo en Argentina durante los últimos 15 años, resulta extremadamente difícil romper las cadenas de pobreza en un hogar o individuo. La encuesta de Desarrollo Social del Siempro, encontró que la probabilidad de ser pobre en una fecha dada está fuerte y positivamente relacionada con que el hogar haya sido pobre antes y más aún en la medición inmediatamente precedente. Más precisamente, que la probabilidad de ser pobre en una fecha dada es una función creciente del número de ondas en la pobreza. Un hogar que ha estado 3 veces en la pobreza tiene una probabilidad 17 veces mayor de aparecer pobre en la medición siguiente que un hogar igual en todo pero que no ha experimentado nunca antes un episodio de pobreza (SIEMPRO, 2002).

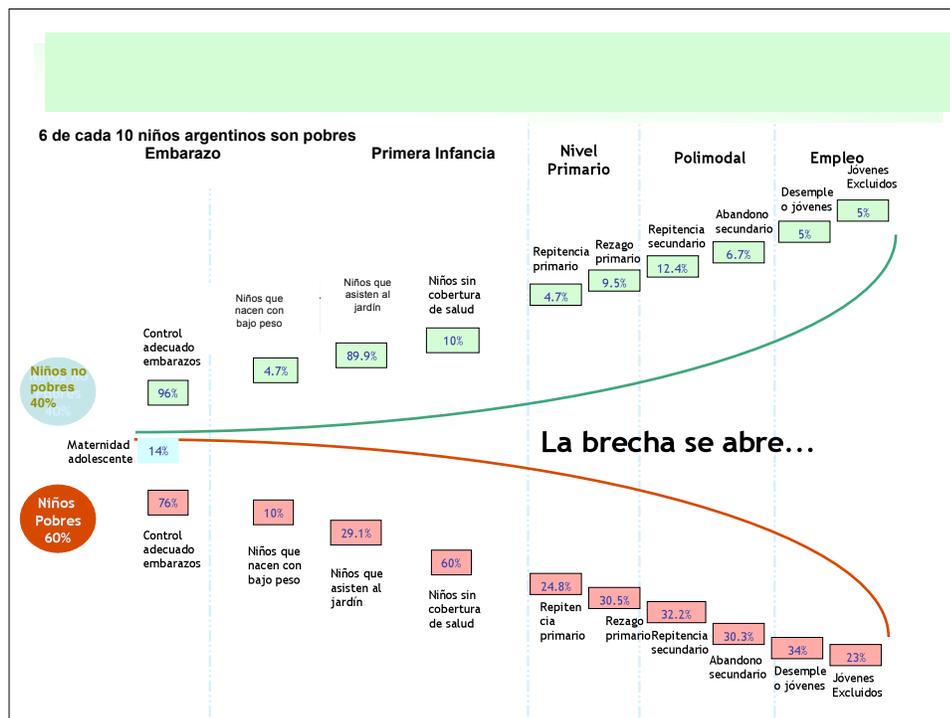
Esta cadena de pobreza, es más fuerte para grupos sociales cuyos tamaños de hogares son más grandes (4,8 personas en el primer quintil vs. 2,6 en el 5to), agregando una razón más de vulnerabilidad. Más niños pobres, que acceden a servicios de menor calidad, tienen – como hemos visto- menores posibilidades de progresar en la escuela y de contar con un trabajo digno. Si a ello le agregamos las mayores probabilidades de embarazo<sup>35</sup> adolescente que caracteriza a los adolescentes pobres; y la mayor probabilidad de tener que hacerse cargo de un adulto mayor sin cobertura previsional, el riesgo de que los miembros del grupo familiar caigan en la secuencia de pobreza permanente que ha identificado la encuesta de SIEMPRO, son muy altas.

El excelente gráfico que sigue, muestra explícitamente esta situación: a medida que las personas pobres avanzan en su trayecto de vida, se hace más difícil romper con la cadena de la exclusión y se profundiza la posibilidad de que sean víctimas de la situación de pobreza de por vida.

---

<sup>35</sup> Gogna, M. (1996).

**GRAFICO 4  
LOS MÁS AFECTADOS SON LOS NIÑOS**



Fuente: Grupo Sophia, 2004.

#### iv. De ahora en adelante

Argentina parece estar en mucho mejores condiciones para modificar estas tendencias aciagas, que hace apenas cuatro años amenazaban con quedarse para siempre y causar una catástrofe.

Un ciclo externo muy favorable y una administración macroeconómica prudente han generado un crecimiento inédito, que mejoraron también algunas variables sociales importantes, en especial el empleo y la pobreza.

Diversas iniciativas sociales y políticas abren caminos hacia el *reconocimiento de los derechos* como base de toda acción en el terreno social.

La inversión pública en campos esenciales como la educación y la salud, han aumentado. En este último, se han desarrollado programas de exitoso impacto en aspectos centrales de la protección social, como la atención primaria de salud y el acceso universal a medicamentos para sectores pobres.<sup>36</sup>

Pero el tema es entonces lo estructural: ¿cómo lograr que se cambien aquellas restricciones que hemos mencionado, y que impactan reiteradamente sobre la misma población desde hace 15 años, generando desigualdad y dificultando su inclusión?

La primera- y obvia- afirmación que debe hacerse, es que se trata de una cuestión que debe encararse con un enfoque estructural y proactivo. O sea, atacando el conjunto de diversos aspectos que definen la exclusión, y actuando sobre ellos desde una perspectiva de prioridad por los pobres. Una vez más ha de insistirse que lo propio de la llamada “política social” es solo una

<sup>36</sup> Ver los planes Nacer y Remediar- entre otros- en [www.msal.gov.ar](http://www.msal.gov.ar).

fracción del problema, y que de lo que se trata es de tomar decisiones en diversos campos con una mirada integrada de las causas de la pobreza y la exclusión.<sup>37</sup>

La segunda y también obvia afirmación, es que se trata de procesos largos, porque exigen cambiar variables y relaciones muy complejas, que dependen de decisiones públicas o privadas asentadas desde hace mucho tiempo.

No hay transformación de la exclusión, sin reducción de la desigualdad. Pero no alcanza con reducir decididamente los activos e ingresos de los más ricos, como una condición necesaria para superar la desigualdad. Es necesario actuar sobre los activos y sobre los ingresos marginales, para achatar las diferencias que se han expandido tanto en los últimos tiempos. Pero si se va a desarrollar una acción proactiva fuerte a favor de los excluidos, es esencial que pueda verificarse un proceso de transferencia explícita de tales recursos hacia las acciones de transformación. No se trata solo de que los ricos tengan menos, sino que haya más para los pobres, y por lo tanto se requiere definir y operar canales para que esa transferencia se aplique a resolver cuestiones estructurales.

Precisamente en el campo de las cuestiones estructurales, sobresalen dos principales:

### **Las características de inserción de los más pobres en el mercado de trabajo**

Tal como afirmamos más arriba, el mercado de trabajo en Argentina no funciona como un continuo en el que sea posible progresar a partir de las oportunidades que el mismo ofrece (tal como era en el mítico esquema de economía del bienestar), sino que la representación más adecuada es la de mercados estancos, en los que – como ya citamos de Beccaria- “ los trabajadores no compiten directamente por ingresos, sino por el acceso a distintos puestos de trabajo relacionados con grupos de ocupaciones en donde se conforman los contornos salariales”. Empleos pobres para pobres; empleos promisorios para los más capacitados, con muy baja porosidad entre ambos.

Las razones por las que los mercados “pobres” son así, son múltiples, pero podemos señalar:

- baja productividad, originada en la limitada dotación de capital y exigua capacidad gerencial, y en producción para mercados –generalmente volátiles o decadentes– de limitada rentabilidad.
- alto nivel de evasión impositiva, que financia el pago de salarios en negro.
- limitada capacidad de acumulación, que –conjuntamente con la exclusión de los sistemas formales– impide incorporar elementos que mejoren productividad y rentabilidad.

Por tanto, quienes entran en este mercado, quedan condenados a sobrevivir con los niveles de salario que hemos señalado, y sin cobertura social alguna, básicamente porque tales empresas no tienen capacidad de acumulación.

El esfuerzo de educación y capacitación que se haga, encontrará un techo en la imposibilidad estructural de la oferta de trabajo por ofrecer condiciones dignas de empleo y progreso.

La solución no es simple, pero pasa centralmente por dar a estas empresas posibilidades de mejorar su productividad y de insertarse en el circuito productivo formal, de modo que puedan transmitir a su fuerza de trabajo las mejoras que obtengan, y las habiliten para seguir transitando hacia un mercado laboral más productivo. Las decisiones económicas de fomento, entonces, deben tomarse con la matriz insumo producto a la vista, a la vez que se generan espacios de

---

<sup>37</sup>

Amadeo (2003).

inclusión –en especial en el campo de la inversión y la incorporación de tecnología– para que puedan incorporar capital físico y humano más eficientes.

## **Educación y educabilidad**

La pregunta que formula J.J. Llach en su libro,<sup>38</sup> es si se puede salir de las restricciones que imponen las condiciones de educabilidad. O sea, si la escuela es capaz de romper las limitaciones que impone el entorno de exclusión en el que apenas sobreviven los pobres.

Esta discusión, que encierra cuestiones más profundas, como la referida a la capacidad de resiliencia en sectores de alta pobreza, es el desafío central de la política educativa. La respuesta que podemos dar, tomando en cuenta la experiencia argentina de los años 90, es mixta: haber logrado una masiva incorporación de niños y jóvenes a la escuela es una importante plataforma de acción. No solo están adentro, sino que –aun los más pobres– cuando abandonan la escuela lo hacen más tarde. Pero ese enorme monto de inversión (que incluyó un importante programa de becas de inclusión) no alcanzó para evitar que muchos hijos de hogares más pobres tuviesen que abandonar, sobre todo la escuela secundaria; y que el ingreso a la universidad y al sector terciario en general, se mantuviese en los niveles ínfimos que ya son estructurales.<sup>39</sup>

Y, como ya lo mencionamos, los jóvenes pobres – graduados o no– salen a emplearse a un mercado de trabajo para pobres, entre otras razones porque sus credenciales educativas (y aun su misma condición de pobreza) solo les habilitan para desarrollarse en un ámbito de muy baja productividad.

Por ello es que el trabajo con la educación necesita avanzar en tres ámbitos<sup>40</sup> concurrentes:

- una acción diferencial intensa para modificar las condiciones de trabajo de las escuelas ubicadas en las zonas más pobres, en especial en su condición física y en las capacidades de sus docentes y directivos.
- sistemas de incentivos para sostener la permanencia de los jóvenes pobres en el sistema, a través de becas de inclusión relacionadas con el rendimiento.
- el desarrollo de espacios en la educación terciaria que aseguren la inclusión de los pobres. Las herramientas, que van desde colegios universitarios, hasta becas de inclusión universitaria, resultan esenciales para asegurar la inclusión en un modelo que –inevitablemente– avanza hacia premiar cada vez más la extensión de las credenciales educativas.

## **Un sistema previsional incluyente**

Ya hemos mostrado la situación de exclusión previsional a la que se hallan condenados los pobres, y hemos comentado sobre sus efectos en el corto y largo plazo.

La resolución total de este pasivo social no es simple, en especial porque los montos de deuda acumulados son enormes y pueden representar un costo fiscal inmanejable.

---

<sup>38</sup> Llach (2006).

<sup>39</sup> En Argentina, al igual que en buena parte de América Latina, la gratuidad de la universidad pública es un escandaloso ejemplo de asignación regresiva de recursos escasos, que – sin duda– impide que los pobres accedan a la universidad.

<sup>40</sup> En este artículo no podemos entrar en más detalles por razones de espacio. Por ello, recomendamos ver – entre otros trabajos muy interesantes– las propuestas de Silvina Gvirtz (2005), Mariano Narodowski (2004), Juan Carlos Tudescio y Nestor López (2002) y Llach (2006).

Las decisiones que se han tomado recientemente, en el sentido de cambiar el modelo anterior de “todo o nada”, que condenaba a quienes tenían solo una parte de sus aportes a quedar absolutamente afuera, son muy ponderables y van en el buen camino.

Luego del *shock* privatizador de los años 90, Chile –que fuera emblema del nuevo paradigma– ha reformado el sistema, abriendo un camino de reflexión y acción muy promisorio.<sup>41</sup>

Todas las variables que el nuevo proyecto chileno modifica, son las que deben analizarse y cambiarse también en nuestro caso.

Pero el sistema seguirá dejando fuera una porción sustancial de los trabajadores pobres, mientras no se modifique la estructura del mercado de trabajo en el sentido en el que hemos mencionado; y para ello no alcanza con un severo sistema de inspecciones, sino que es necesario que la misma dinámica interna y las condiciones de entorno de las empresas las induzca a trabajar en el sistema formal.

### **Una base de ingresos**

Las cifras que hemos visto– en especial las que muestran la disparidad de ingresos y oportunidades– indican que los que hoy están en el primero y segundo quintil, difícilmente podrán “salir solos”. Es en ellos en quienes pensábamos cuando hablábamos de la posibilidad de pobreza de por vida, porque además de vivir una vida presente misérrima, tienen a sus hijos como víctimas del proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza, que describimos en el acápite anterior.

Es por ello que resulta necesario sostener y aun ampliar los sistemas de transferencia de ingresos, basados en la condición de pobreza (no de desempleo) de los beneficiarios.

Hay varias propuestas sobre este tema,<sup>42</sup> la mayoría de ellas fiscalmente sustentables, e inspiradas en razones éticas, económicas y sociales muy sólidas.

Existen también proyectos que se están implementando sin mayores dificultades, y con un modelo conceptual y operativo muy sólido, tales como el Programa “Ciudadanía Porteña”, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, o el Plan Familias, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Pero esta cuestión no podrá resolverse integralmente si no se logra cambiar algunos aspectos de lo que genéricamente podemos llamar el contrato social. Toda la evidencia de los estudios de opinión pública, demuestra –por razones múltiples– el masivo rechazo a la ampliación de los programas de inclusión como los que mencionamos.

La desconexión con “el otro” es un pasivo social muy grave de la sociedad argentina. Desde las sospechas de corrupción y clientelismo, hasta calificaciones inauditas sobre los excluidos (vagos, aprovechados, etc.), lo cierto es que no existen en mi país las bases de solidaridad y sentido de pertenencia que aseguren que una propuesta como esta pueda avanzar sin conflictos y sostenerse en el tiempo.

Buena parte de la sociedad siente la amenaza de la violencia, y la conecta vagamente con la pobreza; y reacciona con dureza sobre los pobres, estigmatizándolos; pero se niega a aceptar un programa que les de una base de superación más rápida de sus condiciones de exclusión.

La solución no es imposible, pero exige determinación política.

---

<sup>41</sup> Ver los trabajos de Andras Uthoff en CEPAL sobre las condiciones para la reforma, y que han sido usadas por el gobierno chileno en su proyecto y aporte de Uthoff en el presente libro..

<sup>42</sup> Ver, por ejemplo lo escrito por María Eugenia Vidal- Fundación Grupo Sophia-, que incluye no solo un programa de transferencia de ingresos, sino también una prestación alimentaria.

## Acciones focalizadas

Conjuntamente con estas decisiones macro, se necesitan acciones focalizadas sobre grupos sociales y problemas, que complementen el esfuerzo en los temas generales. De no resolverse, algunas de estas restricciones pueden funcionar como barreras permanentes a una mejora de su condición de inclusión.

- *La juventud:* bajo este acápite genérico, se encuentra una cantidad de temas, de diversa complejidad, y que van desde la ya mencionada discriminación en las posibilidades de inserción laboral, hasta el embarazo adolescente, pasando por el uso de la droga y la violencia. Todo ello, en un marco de descreimiento y anomia muy impactante, que cuestiona aspectos centrales como el valor de la educación, el trabajo y aun la vida. Se trata de cuestiones difíciles, pero que reproducen la situación de exclusión en la que –según las estadísticas mostradas– se encuentran los jóvenes pobres. La solución a los problemas de la juventud es, sin duda, estructural; pero también requiere de acciones focalizadas y del desarrollo de una estrategia discursiva y comunicacional que haga que los jóvenes se “sientan parte” y aumenten sus posibilidades concretas de inclusión.
- *La alimentación:* La sociedad en general (y el gobierno en particular), gasta enormes sumas en alimentación a través de programas sociales. En Argentina, más de 800.000 personas se alimentan en comedores públicos. Pero, luego de las urgencias de la crisis, este modelo ha empezado a mostrar sus carencias, tanto en lo que hace a su contribución nutricional, cuanto a los aspectos sociales y familiares derivados de la no comensalidad en el hogar. Desde la aparición de síntomas de obesidad por deficiencia de la calidad alimentaria, hasta grandes diferencias de impacto y equidad entre provincias, la cuestión alimentaria exige un “barajar y dar de nuevo”, para evitar que se convierta en una restricción adicional a las que ya sufren los grupos excluidos, y genere nuevos pasivos sociales a mediano plazo que impactaran sobre la calidad de vida y el sistema de salud.
- *La calidad de los servicios urbanos:* El deterioro de la calidad de los servicios destinados a los pobres, es una restricción muy importante a la calidad de vida. El transporte público, la seguridad ciudadana y aun la disponibilidad de gas a precios comparables a las del resto de la sociedad (3 millones de personas – mayoritariamente de las zonas indigentes de consumen gas en garrafas a un precio que es 24 veces el del gas natural) agregan pobreza a los pobres. Pero, sobre todo, el problema del medio ambiente urbano, agrega exclusión, porque las condiciones de marginalidad se reproducen en la calidad de la educación y en el acceso al empleo.

La solución de este problema requiere inversión, pero también la definición e implementación de regulaciones con un criterio claramente proactivo, que privilegie la mejora de estos aspectos de la calidad de vida.

## El sustento institucional

Como bien lo indica Martín Hopenhayn en su presentación sobre “cohesión social” en este libro, el logro de la cohesión social es un largo proceso que se basa en el reconocimiento de derechos sociales y pertenencia a la sociedad; solidaridad instituida y protección garantizada. Un desarrollo e implementación de valores que sirve de base profunda a las decisiones de política, pero también a la aceptación comunitaria de las mismas. Un “sistema compartido de esfuerzos y retribuciones”. La aceptación y valoración del otro como base de la ciudadanía completa.

La cohesión social, con las características de sustentabilidad que propone Hopenhayn, requiere de instituciones. Instituciones que, como lo afirma Robert Bellah, representen “los

modos consensuados de la convivencia, nacidos de la identidad ética en la que las personas se reconocen”,<sup>43</sup> y que incluyen la existencia de espacios para la expresión de *todas* las voces; las prescripciones jurídicas que establecen derechos y obligaciones, y las estructuras de aplicación concreta de las normas.

Para que este proceso pueda mantener la dinámica democrática que tienda a la inclusión y la cohesión, se necesitará en las palabras de Bellah “un cuestionamiento moral permanente en el que todos sus miembros participan”.<sup>44</sup> Pero este proceso no será posible si no existen los canales para que pueda escucharse la voz de los excluidos y el sistema decisional no está capacitado para escuchar y reconocer las necesidades e incorporarlos a su agenda desde una perspectiva de derechos.

Sin esta capacidad de escucha y procesamiento, la política social se desarrollará en función de las opciones de la burocracia, y llegará tarde o equivocará las opciones.

Si no se basa en el reconocimiento de derechos, la política social se reducirá a una suma de “programas” coyunturales, que serán fácilmente desbordados por las crisis macroeconómicas o por una dinámica de maximización de la productividad global que parece ya difícil detener.

Y, aun cuando todos los pasos anteriores se hayan dado, no habrá transformación hacia la cohesión si los organismos de aplicación no cumplen con un mínimo de reglas de eficiencia y coherencia intertemporal en las acciones. Nuestra región esta plagada de fracasos estrepitosos en políticas sociales que han ignorado la necesidad ética y operativa de la buena administración.<sup>45</sup>

Ya no se trata de “repartir más”, como antes de los años 90. La multicausalidad exige miradas mas precisas y acciones más complejas.

En el caso de Argentina, que hemos visto en detalle, el problema no originó solo en la adopción de políticas de ajuste fiscal y apertura de los años 90. Es el resultado de un proceso asincrónico entre exigencias y capacidades productivas, acelerado por la sucesión de violentos ciclos generados por algunos aspectos idiosincrásicos de la sociedad argentina.<sup>46</sup>

El tamaño del problema es tal que lograr consolidar este camino hacia la cohesión social requiere superar las restricciones que vimos , que se arrastran desde hace décadas, y que han privado a casi un 20% de la población, de las herramientas mínimas que necesitan para poder imaginar y desarrollar un proyecto de vida.<sup>47</sup>

Para estos cinco a seis millones de personas, la posibilidad de pobreza de por vida, no es una hipótesis imposible. A las dificultades para asentar su desarrollo personal por medio del trabajo precario, se suman vulnerabilidades propias de la vida cotidiana que –con activos limitados– pueden implicar un retroceso de una generación. Pérdida de trabajo de un miembro de la familia, embarazo adolescente, enfermedad prolongada, viudez o pérdida de la vivienda se convierten en dramas cuando falta un sistema de protección que los contenga. La información que hemos presentado sobre la vulnerabilidad de niños y jóvenes es suficientemente indicativa.

Porque sus trayectos de vida están sujetos a incertidumbres de todo tipo; porque todavía no sabemos suficiente sobre como han de evolucionar sus oportunidades de desarrollo educativo e inserción laboral ; porque la dinámica del grupo familiar es compleja; por todas estas razones ,

---

<sup>43</sup> Robert Bellah (1991) desarrolla esta idea con profundidad y brillantez.

<sup>44</sup> Op.cit. pág. 20.

<sup>45</sup> Amadeo (2003).

<sup>46</sup> González Fraga y Loustau (2005) desarrollan una hipótesis que compartimos plenamente: en la búsqueda patológica de un destino de grandeza al que creemos tener derecho, los argentinos hemos aceptado por décadas propuestas macroeconómicas inconsistentes que sólo han servido para generar violentos ciclos y producir los desastres que son evidentes.

<sup>47</sup> Rawls, en su clásico “Teoría de la Justicia” define esta posibilidad como felicidad.

las acciones de política para su inserción y cohesión deberán respaldarse en una estructura institucional que –sobre la base de principios éticos solidarios– escuche, fije marcos legales estables y transformadores, y actúe con eficiencia.

## Bibliografía

- Albornoz, Facundo y Marta Menéndez (2002), “Analyzing Income Mobility and Inequality: The Case of Argentina during the 1990’s November 2002”; DELTA, Paris. 48, Bd Jourdan, Paris, France. E-mails: [albornoz@delta.ens.fr](mailto:albornoz@delta.ens.fr) and [menendez@delta.ens.fr](mailto:menendez@delta.ens.fr).
- Amadeo, Eduardo (2003), “Notas sobre el concepto de pobreza” en *Observatorio Social*, septiembre.
- \_\_\_\_\_(2004), “Balance y evaluación de las políticas sociales en América Latina y el Caribe en los años 90, y perspectivas futuras”, en *Observatorio Social*, enero.
- Beccaria Luis, Oscar Altimir y M. González Rozada (2002), “La evolución de la distribución del ingreso familiar en Argentina. Un análisis de sus determinantes”. UNLP. Argentina.
- Beccaria Luis (2002), “Movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en Argentina”, 3er Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Beccaria Luis (1985), La influencia de la educación en la distribución del ingreso. Un análisis exploratorio. Buenos Aires, INDEC.
- Bellah, Robert y otros (1991), *The Good Society*, Alfred Knoph, New York.
- Busso, Matías, Federico Cerimedo y Martín Cicowiez (2005), “Pobreza, crecimiento y desigualdad: Descifrando la última década en Argentina” *Documento de Trabajo* N° 21, CEDLAS, Universidad de La Plata, abril.
- Casanova, Luis (2006), “Análisis estático y dinámico de la pobreza en Argentina: Evidencia empírica para el período 1998-2002”, *Documento de Trabajo* N° 31 CEDLAS, Universidad de La Plata, enero.
- CASE (1998), “Persistent Poverty and Lifetime Inequality: The Evidence. Proceedings” ponencia en taller en H M Treasury, ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, noviembre.
- De Janvry A. y E. Sadoulet (1999), “Growth, Poverty, and Inequality in Latin America, A Causal Analysis”, 1970-1994. Inter-American Development Bank, Washington.
- Frenkel, R. y González Rozada, M. (2000), “Tendencias de la distribución de ingresos en los años noventa”. *Serie de Documentos de Economía* N° 16. Universidad de Palermo.
- Gasparini, Leonardo, Mariana Marchionni y Walter Sosa Escudero (2004), “La distribución del ingreso en Argentina, evidencia, determinantes y políticas”, Premio ARCOR Buenos Aires.
- Gasparini, Leonardo (2006), “Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina”, CEDLAS Universidad Nacional de La Plata, junio.
- \_\_\_\_\_(2003), “Argentina's Distributional Failure: The Role of Integration and Public Policies”, *Documento de Trabajo* N° 1, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, septiembre.
- \_\_\_\_\_(2002), “Characterization of Inequality Changes Through Microeconomic Decompositions”, The Case of Greater Buenos Aires, *Universidad Nacional de La Plata* October 10.
- \_\_\_\_\_(2000), “Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso,” convenio entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. *Cuadernos de Economía* N° 54, Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires, diciembre.
- Gogna, M. (1996), “El embarazo adolescente: diagnóstico de situación y lineamientos para la intervención”. CEDES. Buenos Aires.
- González Fraga, Javier y Martín Lousteau (2005), “Sin atajos” *Temas*. Grupo Unidos del Sur. Buenos Aires.
- Gvirtz, Silvina (2005), “De la tragedia a la esperanza. Hacia un sistema educativo justo, democrático y de calidad”. Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos- INDEC- Encuesta Permanente de Hogares- EPH.

- Llach, Juan José (2006), "El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas" Granica Editorial, Buenos Aires.
- López, Néstor y Juan Carlos Tedesco (2002), "Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina". *IPE*, Buenos Aires.
- Lustig, N. (2000), "Crisis and the Poor; Socially Responsible Macroeconomics" Inter-American Development Bank (I.A.D.B.), *Technical Papers Series* Washington.
- Miranda, Ana, Analia Otero, Julio Zelarayan (2005), "Distribución de la educación y desigualdad en el empleo: los jóvenes en Argentina contemporánea" presentado ante el Séptimo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Narodowski, Mariano (2004), *El desorden de la educación*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Rofman, Rafael y Leonardo Lucchetti (2006), *Social Security in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*. World Bank, agosto.
- SEL Consultores (2006), Newsletter, dirigido por Ernesto Kritz, varios números.
- SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. Encuesta de Desarrollo Social.
- SITEAL, IPE- UNESCO-Primer Informe Sobre Tendencias Educativas en América Latina en [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org).
- Taylor y Vos (2001), "Liberalización de la balanza de pagos en América Latina" en Taylor y Vos (compiladores) *Liberalización, desigualdad y pobreza*, UNDP-Eudeba.