

CONVERSACIONES

Nora Britos: “Una porción significativa de trabajadoras y trabajadores requiere un nuevo tipo de seguridad social en los ingresos para evitar la pobreza”

Entrevista de Susana Andrada y María José Franco.

Las políticas sociales y el mundo del trabajo son los grandes hilos conductores de los interrogantes que Susana Andrada y María José Franco -docentes e investigadoras de la FCS- le propusieron a Nora Britos (), una referencia obligada sobre estas temáticas en la Facultad. Un recorrido -desde el crudo realismo, pero también la imaginación- a través de la raíz histórica de las políticas de seguridad social y asistenciales y su vínculo con los derechos; su relación con la pobreza, la indigencia, el desempleo y el empleo precario; las posibilidades de las políticas sociales de impactar sobre la distribución del ingreso; las transformaciones en el mundo del trabajo en las sociedades capitalistas actuales; la situación laboral en la provincia; la cobertura -fragmentada y de baja intensidad- de política sociales en*

Córdoba; el debate actual sobre la necesidad y las condiciones de posibilidad de un ingreso o salario básico universal; y la importancia de las transferencias monetarias, pero también de la producción de servicios públicos distribuidos. Un itinerario por algunos de los principales debates coyunturales en ese vasto y necesario cruce entre protección social y mundo del trabajo.

Susana Andrada y María José Franco: En los últimos meses, las políticas sociales asistenciales -en particular aquellas de transferencia de ingresos como el Potenciar Trabajo, Progresar, etc.- y una política de seguridad social como la Asignación Universal por Hijo (AUH), han sido temas de discusión pública. En esos debates se reactualiza la impugnación al rol redistributivo del Estado y se descalifica moralmente a las y los titulares de derechos perceptores de dichos beneficios. En lugar de historizar y problematizar el origen, el desarrollo y la razón de ser de estas políticas, tanto como los problemas que se proponen abordar, se estigmatiza a beneficiarios y organizaciones sociales, sobre todo en aquellos casos en que los programas se articulan a proyectos de la economía popular. En este marco, parece necesario preguntarse ¿qué son las políticas sociales asistenciales y qué son las políticas de seguridad social? ¿para qué sirven? y ¿cuál es el vínculo entre estas políticas con los problemas de pobreza, desempleo, empleo precario y trabajos no remunerados, como el doméstico o de cuidados?

Nora Britos: Es muy interesante el conjunto de problemas que plantean en la pregunta. La política social del Estado es un elemento constitutivo de la modernidad capitalista. Su emergencia es tributaria de la mercantilización de los bienes y

servicios necesarios para la reproducción y de la forma mercancía que adopta la fuerza de trabajo en este modo de producción. Precisamente, opera incesantemente en torno a esos procesos de mercantilización, desmercantilización y remercantilización, porque la mercantilización aguda de las condiciones de reproducción y de la fuerza de trabajo violenta la gramática social, como diría Claus Offe¹, y pone en grave riesgo a la población, según lo demostró Karl Polanyi². Se trata entonces de una intervención social del Estado capitalista, que junto a la política laboral, actúan contradictoriamente en esos procesos socioeconómicos y culturales que organizan las condiciones de vida y reproducción sociales, protegiendo a partes de la población de los efectos de la mercantilización.

Por cierto, en cada contexto nacional son diferentes las modalidades de moldear y producir las condiciones de vida y reproducción de los distintos sectores sociales, como plantea Claudia Danani³. Las políticas sociales pueden generar muy diferentes patrones de reproducción social, (y esto se plantea en los autores clásicos, como Titmuss⁴ o Esping-Andersen⁵) o, lo que es lo mismo, producir efectos de estratificación social que pueden generar diferentes resultados en materia de la reproducción de desigualdades. También es importante considerar que los distintos arreglos institucionales en los que se organizan las políticas sociales sectoriales han sido un producto histórico; en ellos se condensan las formas dominantes de intervención estatal sobre la cuestión social, con la institucionalización de ciertas

¹ Claus Offe. 1990. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Edición de John Keane, versión española de Antonio Escotado, Alianza, Madrid.

² Karl Polanyi, 2003. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español, trad. Eduardo Suárez, México.

³ Claudia Danani, 2009. "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización", en M. Chiara y M. Di Virgilio (organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

⁴ Richard Titmuss, 1981. *Política Social*, trad. de Carlos Rocha Pujol, Edición a cargo de José García-Durán, Ariel, Barcelona.

⁵ Gøsta Esping-Andersen, 1993. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, trad. Begoña Arregui Luco, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia.

prácticas, profesiones y burocracias estatales; las orientaciones de los actores que disputaron y disputan en torno a la satisfacción de necesidades (orientaciones que pueden ser más universalistas o particularistas, entre otras distinciones); se despliegan formas de articulación entre los sectores público y privado en la provisión de bienes y servicios; se constituyen criterios normativos sobre merecimientos y necesidades legítimas; en fin, se procesan conflictos y, simultáneamente, tienen lugar complejas articulaciones entre reconocimiento, representación y redistribución (Fraser⁶). Las políticas sociales, como señala Offe⁷, son dispositivos multifuncionales que abordan de múltiples formas el problema permanente de la asalarización, la reproducción social y el asunto -no menor- del orden social.

En este sentido, las políticas de seguridad social y las políticas asistenciales son diferentes aproximaciones a la protección social. En términos muy generales, las políticas de seguridad social en nuestro contexto se vincularon a la protección de las y los trabajadores asalariados frente a distintas contingencias del ciclo capitalista y del ciclo vital. Se comenzaron a desarrollar tempranamente en el cono sur de Latinoamérica, a comienzos del siglo XX, y en nuestro país protegen contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte (jubilaciones y pensiones); desempleo (seguro de desempleo); accidentes y enfermedades laborales (seguro de riesgos del trabajo); salud (seguro de salud u obras sociales); y cargas de familia (asignaciones familiares). El modelo del seguro social bismarckiano estuvo en la base de la organización de cajas jubilatarias por actividad, con aportes de trabajadores y empleadores, y posteriormente con financiamiento estatal. Las obras sociales se financian con aportes y contribuciones y su gestión permanece a cargo de los sindicatos. Las asignaciones familiares para trabajadores se financian con contribuciones patronales, así como los seguros de desempleo y de riesgos del trabajo. Otra nota

⁶ Nancy Fraser, 2008. *Escalas de justicia*, trad. Antoni Martínez Riu, Herder, Barcelona.

⁷ Claus Offe, 1990. "La política social y la teoría del Estado", en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, traducción del inglés por Antonio Escohotado, Alianza, Madrid, 1990.

distintiva de estas políticas es que los ingresos que transfieren se vinculan con la sustitución de los ingresos de la actividad laboral. Este es el núcleo de la protección social en Argentina, que se vio enriquecido y ampliado con asignaciones familiares no contributivas, pensiones no contributivas y una expansión sin precedentes de la cobertura de jubilaciones y pensiones a través de moratorias previsionales en la década larga que va desde 2003 a 2015. Como señala Ferrera⁸, lo que distingue a las políticas de seguro social es la clara identificación de un derecho a recibir determinadas prestaciones, que se basa en las aportaciones realizadas o en la relación laboral que moldea al sistema. En el caso nacional, la creación de prestaciones no contributivas y la suavización de requisitos contributivos (en el caso de las moratorias previsionales) han producido una tendencia a la universalización de ciertas políticas (previsional y de asignaciones familiares), lo que también se conoce como seguridad social.

En lo que respecta a las políticas de asistencia y promoción, históricamente fueron dirigidas a poblaciones que no podían ser integradas -por así decir- al empleo asalariado como vía privilegiada de inserción socioeconómica. En nuestro país, la potencia y capacidad de cobertura de las instituciones laborales y el despliegue de la seguridad social entre las décadas de 1940 y 1970 hizo que esta forma institucional de protección social tuviera un carácter ciertamente *residual* hasta la década de 1990. Con la desestructuración del modelo de sustitución de importaciones que comienza con la dictadura cívico militar de 1976, y su profundización en la década de 1990, emergen problemas sociales que no habían tenido relevancia anteriormente, en particular el desempleo y las distintas modalidades de precarización laboral. En este marco, se produce una innovación en los sujetos a los que se dirigen las políticas de asistencia y promoción: ya no atienden exclusivamente a poblaciones -a

⁸ Maurizio Ferrera, 2006. *Modelli di solidarietà. Politica e riforme social nelle democrazie*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 2006.

decir de Castel⁹- “inempleables”, sino que expanden su intervención a personas físicamente capaces en edades centrales y que se encuentran desempleadas o con inserciones precarias e intermitentes en el empleo. Hace su aparición en nuestro contexto el *workfare*, la estrategia surgida en Estados Unidos y ampliamente extendida desde entonces, que vincula la asistencia social con la obligación de realizar contraprestaciones laborales para recibirla. Adicionalmente, estas políticas fueron financiadas con créditos del Banco Mundial (BM). La primera política asistencial de esta naturaleza fue el Programa Trabajar.

Una característica central de las políticas de asistencia es que se ligan a una necesidad perentoria y a la condición de que las personas no puedan resolver esa necesidad con sus medios o recursos. Habitualmente se realizan constataciones de los medios de que disponen las personas, además de verificarse los extremos de la necesidad. En la década de 1990 aparece también la focalización como técnica para asignar recursos asistenciales, aunque en términos generales, y por la masividad de las situaciones de pobreza, esta focalización fue geográfica y/o basada en definiciones locales de vulnerabilidad, con los municipios y organizaciones no gubernamentales (ONG) como “puerta de acceso” a la asistencia social pública nacional. De las experiencias de los Programas Trabajar y Servicios Comunitarios (la versión de las contraprestaciones más ligada a los cuidados comunitarios), se pasó en la crisis de 2001 al primer programa de asistencia de carácter masivo: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que llegó a contar con algo más de dos millones de destinatarios.

Un elemento característico de la asistencia en nuestro contexto ha sido su débil configuración como derecho social. Frente a los claros derechos que ofrecen las políticas universales (educación y salud) o las políticas de seguridad social a las que

⁹ Robert Castel, 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, traducción de Jorge Piatigorsky, Paidós, Buenos Aires.

ya aludimos, las de asistencia presentan debilidades significativas en esta materia (Pautassi¹⁰; Abramovich y Courtis¹¹).

Entre otras cuestiones relevantes, las reglas y condiciones de acceso no siempre son claras y el acceso efectivo -aun cumpliendo con los requisitos- depende de la configuración de la política y de cómo se distribuye la “autoridad social” entre nación, provincias, municipios y organizaciones no estatales. Otro aspecto que es preciso señalar es que los ámbitos institucionales en los que se puede reclamar -e incluso la propia existencia de mecanismos para el reclamo-, son elementos descuidados en estas políticas en nuestro contexto.

Con respecto al vínculo entre políticas de seguridad social y de asistencia con diversos problemas, como el de la pobreza, se podría señalar que en nuestro contexto y a partir de 2003 la universalización de transferencias monetarias se produjo para dos extremos de la vida: la vejez (a través de las moratorias previsionales y la expansión de las pensiones no contributivas) y la niñez y adolescencia (con las asignaciones universales), transferencias a cargo de la Nación. Hasta mediados del gobierno de Cambiemos, cuando comenzó un proceso inflacionario muy significativo -agravado en la actualidad-, la incidencia de la pobreza en estos dos grupos de edad había disminuido. Esa reducción fue más notable en el grupo de personas mayores que en el de niñas, niños y adolescentes. Evidentemente, aquí hay un vínculo entre seguridad social y disminución de la pobreza. En cuanto a políticas de asistencia y promoción, el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” es el más importante en cantidad de personas cubiertas en la actualidad, tratándose de un ingreso que reciben personas adultas que se encontraban bajo los programas “Hacemos Futuro” y “Proyectos Productivos Comunitarios” y realizan

¹⁰ Laura Pautassi, Gustavo Gamallo (directores), 2012. *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

¹¹ Víctor Abramovich; Christian Courtis, 2002. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid.

contraprestaciones con su participación en proyectos socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios o a través de la terminalidad educativa. Desde julio de 2022, las y los destinatarios cuentan con una *Carta básica de derechos y obligaciones*, una innovación completa en cuanto a las políticas de asistencia, por cuanto se esclarecen las formas de reclamo y algunos derechos (a recibir un Salario Social Complementario correspondiente al 50% del Salario Mínimo, Vital y Móvil; a acceder a un régimen tributario integrado y simplificado, que le permita realizar aportes jubilatorios y acceder a cobertura de salud; fija en un máximo de 60 horas mensuales el plan de actividades para las y los destinatarios en su Unidad de Gestión en distintas ramas de actividad, como tareas de cuidado y servicios sociocomunitarios, reciclado y servicios ambientales, construcción de infraestructura social, mejoramiento barrial y habitacional, agricultura familiar y producción de alimentos, comercio popular, confección de indumentaria, formación, capacitación y entrenamiento laboral). Adicionalmente, las y los titulares del programa cuentan con la cobertura de un seguro de accidentes personales y reintegro por sepelio a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Nación Seguros). La cobertura consiste en una indemnización por muerte accidental, una indemnización por invalidez total y parcial permanente por accidente, asistencia médico farmacéutica y reintegro por sepelio¹².

Sin embargo, los niveles de pobreza por ingresos y en particular la indigencia son muy preocupantes. No hay transferencias de ingresos que puedan resistir estos niveles de inflación centrados, en particular, en elementos de primera necesidad como los alimentos. En lo que lleva de mandato el gobierno del Frente de Todos hubo distintas transferencias excepcionales, como los bonos para jubilados, para titulares de asignaciones universales y para titulares de asignaciones familiares, para titulares de Potenciar Trabajo, se creó el Ingreso Familiar de Emergencia, se

¹²*Carta Básica de Derechos y Obligaciones para trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular inscriptos en el Programa Nacional de Inclusión Socio-productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"* disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2022-70799616-apn-uepnispydlptmds.pdf>, revisada el 13/10/2022.

destinaron fondos adicionales para la Tarjeta Alimentar, se amplió la cobertura de PROGRESAR, entre otras intervenciones. También hubo medidas de sostenimiento del empleo durante y después de la pandemia por COVID-19, como los Programas REPRO y ATP, más allá de la prohibición de despidos. En materia de jubilaciones, se prorrogó la vigencia de la moratoria previsional vigente para mujeres, se estableció el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado y se aprobó en el Senado un proyecto de ley que establece una nueva moratoria previsional y habilita la compra de años de aportes en forma previa a la edad jubilatoria. Aquí resulta relevante tener en cuenta que otros actores tienen incidencia en los resultados distributivos, no sólo el Estado. Y en ese sentido, gran parte del esfuerzo fiscal realizado ha sido apropiado -por así decir- por sectores oligopólicos del capital, con un comportamiento *predatorio*.

Por otra parte, la pobreza implica un estado en el que las personas no acceden en cantidad y calidad suficientes para lo que se consideran condiciones de vida adecuadas a bienes, servicios e ingresos. Las políticas sociales operan en la distribución secundaria de los ingresos y también socializando ciertos consumos a través de la organización de servicios sociales. Sin embargo, la distribución de activos relevantes y la distribución primaria del ingreso están fuera del campo de las políticas sociales, por lo que resulta paradójico que por una parte se cuestione el gasto social, y por otra se le exija a las políticas sociales resultados desorbitados sobre procesos que no controlan, como la distribución primaria del ingreso o la herencia. En materia de pobreza y distribución del ingreso, tienen mucho para explicar las políticas tributarias, económicas y laborales.

Susana Andrada y María José Franco: Algunos diagnósticos sobre las sociedades capitalistas en la actualidad sostienen que éstas no pueden ofrecer posibilidades de empleo para todas las personas que lo requieran y que el trabajo asalariado va

perdiendo capacidad de integración social. A esto se le suma que el empleo, en vez de aportar soluciones a la reproducción de la vida, se va convirtiendo en parte del problema, en tanto los ingresos que genera alcanzan cada vez menos para garantizar estos procesos reproductivos, y las condiciones de trabajo precarias exponen a riesgos y desgaste en la salud de las personas. ¿Coincidís con este diagnóstico? En ese caso, ¿qué características particulares asume en la Argentina?

Nora Britos: Resulta discutible trasladar diagnósticos de sociedades posindustriales a países que tienen desafíos enormes en el desarrollo de infraestructura, bienes y servicios, sumados a las inquietantes desigualdades regionales, como es el caso de Argentina. Sin embargo, hay tendencias más generales que se expresan también en nuestro contexto. Diría que en este momento observamos una triple crisis que estaría produciendo la forma financiarizada y de acumulación por desposesión que caracteriza en esta etapa al capital, y más aún en los países periféricos. La triple crisis, como señala Fraser¹³, involucra a la naturaleza, a la reproducción social y a la autoridad estatal. Es una crisis en la que el capital erosiona las bases de la propia acumulación capitalista. La naturaleza, de la que el capital extrae “materias primas”, está sujeta a una ola mercantilizadora sin precedentes. Por el mismo motivo, y a la luz de estos procesos de valorización inmobiliaria y apropiación de recursos naturales, se extiende la destrucción de bosques nativos y la biodiversidad, se intensifica la apropiación de todo lo que pudiera ser de uso común, se desestructuran modos de vida campesinos e indígenas; en fin, se contamina sin límite. En lo que respecta a la reproducción social -esto es, al mantenimiento y reposición de la fuerza de trabajo y del conjunto de la población, así como de las condiciones de vida (incluyendo los marcos culturales y las pautas de vida en común, el lazo social)-, también está siendo empujada a un punto crítico. Poner en crisis la

¹³ Nancy Fraser, 2014. “Tras la morada oculta de Marx. Por una concepción ampliada del capitalismo”, *New Left Review* 86, *Segunda Época*, mayo-junio 2014.

reproducción social no sólo tiene que ver con los salarios insuficientes, que obligan a que más miembros del hogar busquen obtener ingresos, sino también con el estado de situación del campo de los servicios sociales y los servicios públicos en general, que son desfinanciados. La naturaleza y la reproducción social (incluyendo la reproducción de la fuerza de trabajo) están siendo atraídas a la esfera mercantilizada, lo que Polanyi plantea como una dinámica destructora de estas “mercancías ficticias”. Por último, la erosión de la autoridad estatal en democracia lleva a inacciones y no-decisiones que terminan siendo favorables a la “ley” del más fuerte.

Esta triple crisis tiene su expresión local, decía antes. En particular el mundo del trabajo se encuentra bajo asedio. El ideal de bajos salarios y precariedad laboral, la desestructuración de los derechos laborales y sociales, las propuestas punitivistas sobre la protesta social están a la orden del día; basta leer proyectos ya presentados en el Congreso Nacional, el recrudecimiento de expresiones contrarias a la mera existencia de sindicatos o propuestas para el futuro (en general, la pérdida de derechos y la creación de nuevos tipos penales enfocados en las organizaciones de trabajadores) que plantea abiertamente la derecha local. En este marco, resulta relevante la pregunta sobre qué versión de capitalismo, en todo caso, resultará de estas disputas. No parecen tener los mismos resultados propuestas centradas en una reprimarización de la producción para la exportación, que propuestas centradas en la industrialización. Sin que esto signifique una afirmación de valor sobre las sociedades capitalistas, el empleo asalariado registrado parece mejor asociado en nuestra historia a la segunda vertiente, en torno a la que se constituyeron también las organizaciones de trabajadores y la rica experiencia de lucha y conquista de derechos que caracteriza a nuestro país.

Haciendo estos señalamientos, hay una enorme cantidad de necesidades sin satisfacer, con bienes y servicios que no son producidos por el capital. La

reproducción social no sólo procede por la venta exitosa de la fuerza de trabajo, sino también por los procesos de desmercantilización parcial de partes de la población, o de sus necesidades, lo que requiere un campo amplio de servicios institucionales (salud, educación, vivienda, transporte, acceso a la justicia). Muchos de esos bienes y servicios se producen estatalmente, en tanto algunos son provistos por organizaciones sociales o por las propias familias y comunidades. También parte de estos servicios son producidos por el capital. Claramente, no es lo mismo si las necesidades son atendidas, si los bienes y servicios se producen o no, y bajo qué lógica se los produce (producción estatal sin fines de lucro, producción capitalista con fines de lucro, autoproducción). La socialización de ciertas necesidades es el núcleo del desarrollo de políticas de servicios universales. Por el contrario, la privatización alude tanto al reenvío de la satisfacción de necesidades al ámbito individual o familiar, así como a la transferencia de actividades al sector privado con fines de lucro.

En este campo de bienes y servicios necesarios hay importantes vacíos, como es el caso de los servicios de cuidado infantil o de personas en condiciones temporarias o permanentes de dependencia, el gran campo de los cuidados. Como en todos los servicios que son “trabajo intensivos”, hay una enorme oportunidad para desarrollar empleo registrado, público, cooperativo o privado. Por otra parte, en nuestro contexto encontramos un sinnúmero de áreas y problemas en relación con los cuales se requiere el desarrollo de obras, bienes y servicios. Si hacemos un rápido relevamiento, tenemos miles de barrios que requieren desarrollo de infraestructuras básicas de agua, saneamiento, lugares de encuentro y recreación, conexiones seguras a luz y gas. En medios rurales hay zonas sin adecuadas vías de acceso, con problemas de agua, sin servicios sociales a una distancia razonable. Ese despliegue requiere trabajo. Como queda de manifiesto, sólo a través del reconocimiento público de ciertas necesidades como relevantes, y de la voluntad política para resolverlas, ese trabajo necesario también se podría convertir en empleo.

Susana Andrada y María José Franco: Según los últimos datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la tasa general de desempleo a nivel nacional es del 6,9% y de subocupación del 11,1%. En el Gran Córdoba, del 8,7% y del 17,2%, respectivamente. ¿Cómo se abordan los problemas de desempleo y pobreza desde el Estado provincial?

Nora Britos: Efectivamente, los datos de desempleo, subempleo, pobreza e indigencia del aglomerado Gran Córdoba son peores que los del promedio nacional. Córdoba es una provincia con muchos recursos que, sin embargo, tiene elevados niveles de pobreza y problemas de empleo.

En materia de pobreza, en el primer semestre de 2022 el 40% de la población (632.288 personas) se encontraba bajo la línea de pobreza (en el país se trata del 36,5% de la población), de los cuales el 9,9% (156.859 personas) se encontraban en condiciones de indigencia¹⁴. El porcentaje de personas en situación de indigencia en el total del país asciende a 8,8%. Podemos observar que los porcentajes del aglomerado Gran Córdoba son superiores al total de los aglomerados urbanos que releva la EPH.

En materia de empleo, se reproducen los porcentajes más elevados para el aglomerado Gran Córdoba: se registra un 8,7% de desempleo frente a un 6,9% en el total del país. Es importante observar que hay un 28,8% de ocupados demandantes de empleo frente a un 16,3% en el país, mientras que hay un 17,2% de subocupados frente a un 11,1% en el total del país. Y los subocupados demandantes son un 15,6 %

¹⁴ INDEC, Condiciones de vida Vol. 6, n°12, Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2022, disponible en https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_2223ECC71AE4.pdf, consultado el 3/10/22.

frente a un 7,7% en el total del país. Aparecen nítidamente problemas de empleo, tanto por el desempleo abierto como por los ocupados que buscan otro empleo y los subocupados demandantes, ambas expresiones de insatisfacción con el empleo actual y con porcentajes marcadamente superiores que en el total de aglomerados urbanos.

La provincia desarrolló y sostiene hace años programas de promoción del empleo privado mercantil, que con algunas variaciones se encuentran vigentes, y uno de los emblemáticos es el Programa Primer Paso (PPP). En términos generales, la política ha sido la promoción del empleo privado de distintos grupos etéreos a través de prácticas laborales que la provincia financia con el pago de becas y la cobertura de ART de las personas bajo programa, durante un período de un año, siempre que una empresa los seleccione. Es decir, el acceso al programa lo determina una empresa privada que acepta y postula a una persona para que ingrese al sorteo público por el cual podrá ser acreedora de la beca. El Estado financia el pago de la beca y la ART, como dijimos, pero no determina los criterios de selección, salvo generalidades como edad. En otros trabajos nos referimos extensamente a esta cesión de la autoridad social a una empresa privada, que en definitiva elige quién va a recibir una prestación social (Bertona, Britos, *et al*¹⁵; Britos y Caro¹⁶). En las versiones más recientes de estos programas, las empresas co-financian la beca, mientras que la provincia asume las tareas de capacitación previas (Programa de Inserción Laboral en la industria metalúrgica¹⁷).

¹⁵ Celeste Bertona, Nora Britos, Rubén Caro, María José Franco, Agustín Manes, Carla Simonatto, Exequiel Torres, 2015. “El derecho al trabajo. La promoción del empleo en la provincia de Córdoba”, Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Humanos. Repositorio Digital de la UNC <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/5193>

¹⁶ Nora Britos; Rubén Caro, 2002. “Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral”, ponencia completa publicada en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina, editado por Universidad Nacional de Quilmes y Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires.

¹⁷ Véase <https://habitatyfamilia.cba.gov.ar/programa-de-insercion-laboral-en-la-industria-metalurgica/> Este programa está iniciando la capacitación en octubre de 2022 y prevé capacitar a 400 trabajadoras/es nuevos, bajo la forma de entrenamiento laboral y provisión de una recalificación a 100 trabajadores ya empleados.

En el organigrama actual de la provincia se encuentran numerosos ministerios que tienen a su cargo políticas sociales, al menos es lo que resulta visible a partir de la información oficial (página web oficial y presupuesto aprobado). Además de los ministerios de Salud y de Educación, a cargo de las relevantes y extendidas políticas de servicios universales, existe el de Desarrollo Social (a cargo de la tarifa social para personas con escasos ingresos; desarrolla un plan para personas adultas mayores centrado en asistencia alimentaria; efectiviza una tarjeta social alimentaria; entrega leche a menores de 1 año; cuenta con un programa de asistencia a la mujer embarazada y su bebé hasta los 45 días, entregando una suma de dinero única, transporte gratuito para realización de controles; y financia un programa de salas cuna, ejecutado por organizaciones no gubernamentales, municipios y comunas). Por su parte, el Ministerio de Hábitat y Economía Familiar cuenta con programas como Banco de la Gente, que otorga microcréditos, un Programa de Inserción Laboral (PIL), un programa de escrituración gratuita de viviendas sociales, un programa de préstamos para pequeñas mejoras de la vivienda, créditos hipotecarios para viviendas y urbanizaciones barriales. También cuenta con acciones en relación con la economía popular (un registro de trabajadores y capacitaciones diversas) y apoyo a emprendedores. El Ministerio de la Mujer también desarrolla distintas políticas sociales, como los servicios del Polo Integral de la Mujer, centrado en la atención de las situaciones de violencia de género, y un conjunto de programas como acompañantes comunitarias, residencias, etc. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene bajo su órbita la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SeNAF) y registra numerosos programas vinculados a esos sectores. En la extraña locación del Ministerio de Coordinación se sitúa la política social de asistencia histórica de la provincia, el Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICOR). El programa está dirigido a niñas, niños y adolescentes pertenecientes a grupos convivientes en situación de pobreza por ingresos (con ingresos menores a la Canasta Básica Total), y brinda complementación alimentaria a

escolares. Su presupuesto para 2022 es de \$14.724.485.000¹⁸. También existe el Ministerio de Empleo y Formación Profesional (sin información disponible en la página web de la provincia hasta la publicación de este artículo) y el Ministerio de Trabajo de la provincia. Algunos de los programas que se ejecutan en distintos ministerios tienen financiamiento del Estado nacional.

Un problema relevante es el papel del Estado en la precarización laboral del empleo público. Desde hace años, y con especial incidencia en las áreas sociales, el empleo procede a través de formas de contratación precarias con respecto al empleo en planta permanente. Si examinamos el presupuesto 2022, podemos observar que en la mayor parte de las dependencias ligadas a la problemática social, la proporción del gasto en personal no permanente ronda el 50% del correspondiente al personal permanente. En el caso del Ministerio de la Mujer, al observar la programática por objeto del gasto, se registra que el gasto en personal no permanente supera al del permanente (Personal permanente: \$183.719.000. Personal no permanente: \$209.225.000). En otros estudios analizamos esta configuración del empleo público, que genera impactos en los servicios sociales (Olivera Rubia¹⁹, Britos²⁰).

A su vez, algunos programas expanden la precariedad capilarmente. Un ejemplo notorio es el Programa Salas Cuna, que utiliza personal profesional contratado para la gestión y supervisión de las acciones (que consisten en transferencias monetarias y capacitación para que organizaciones no gubernamentales y populares lleven adelante tareas de cuidado infantil). Las personas a cargo del cuidado infantil y las demás actividades relativas a las salas cuna (limpieza, gestión de las sedes y

¹⁸Véase el presupuesto 2022 en http://boletinoficial.cba.gov.ar/wpcontent/4p96humuzp/2021/12/Anexo_Ley_10788.pdf, consultado el 12/10/2022.

¹⁹ María Eugenia Olivera Rubia, 2013. Informe final beca de innovación socio-productiva *Diseño participativo de instrumentos de evaluación de CYMAT en Servicios Sociales Públicos de la Provincia de Córdoba*, Secretaría de Ciencia y Tecnología y Secretaría de Extensión, Universidad Nacional de Córdoba.

²⁰ Nora Britos, 2013. "Las formas de contratación laboral producto de las transformaciones contemporáneas y su incidencia en las condiciones laborales del Trabajo Social". Repositorio Digital de la UNC <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/5630>, revisado el 12/10/2022.

preparación de alimentos) realizan sus tareas a cambio de becas de pequeños montos. No hay trabajadoras reconocidas como tales en estas salas cuna, lo que configura una enorme precarización de las tareas de cuidado. Este programa es un ejemplo de una política social que precariza a profesionales y a las responsables directas del cuidado infantil (González *et al*²¹). En este caso, el presupuesto 2022 estableció un gasto de \$1.152.874.000, de los cuales \$1.079.874.000 se registran como *ayuda a personas* (se paga un monto por niño cuidado) y \$60.550.000 como servicios profesionales o técnicos. Este programa no registra gasto en personal (esto se verifica en la mayoría de los programas), sino que se establece el gasto general en personal del Ministerio de Desarrollo Social. En esta cartera, el gasto en personal permanente es de \$665.071.000 y en personal no permanente de \$518.273.000.

Por otra parte, en la misma línea antes señalada, PAICOR constituye un modelo de precarización laboral, por cuanto el servicio propiamente dicho está en manos de empresas privadas cuyo personal es contratado, no cobran sus salarios durante los meses de enero y febrero (cuando no hay clases) y los mismos se encuentran por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).

En definitiva, más allá de las grandes políticas de servicios sociales universales, como educación y salud, y de la masividad de PAICOR, podemos observar (según la información oficial) una multiplicidad de políticas sociales en la provincia, al parecer, de baja intensidad en cuanto a cobertura, profundidad de las intervenciones, calidad y cuantía de las prestaciones, en un modelo que fragmenta las competencias institucionales relacionadas con la política social.

Otro tema que creo relevante mencionar es que en Córdoba el acceso a cualquier política, a cualquier repartición o para realizar cualquier trámite es casi

²¹ Cristina González, Valeria Nicora, Natalia Iriarte, Lucas Torrice, Nora Britos, Rubén Caro, 2018.

“¿Familiarización o desfamiliarización? La tercerización del cuidado infantil en la ciudad de Córdoba” en la *Revista Conciencia Social nueva época* vol.2 núm. 3. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/21642>, consultado el 12/10/2022.

exclusivamente digital, a través del portal CIDI (Ciudadano Digital). El supuesto implícito es una elevada alfabetización digital de la población y la presunción de que cada quien cuenta con los equipamientos necesarios, lo que no necesariamente ocurre con personas de edad avanzada, con discapacidad o en condiciones de pobreza y sin acceso a tales dispositivos o sin conectividad (como en las zonas rurales). Es asombroso que para inscribir a una niña, niño o adolescente para postular al PAICOR (como dijimos, un programa de asistencia a escolares miembros de hogares en situaciones de pobreza) la manera sea llenar la solicitud a través de un formulario digital *online*, o a través del CIDI. La accesibilidad es uno de los contenidos mínimos de los derechos sociales. Que el acceso a servicios sólo se pueda tramitar a través de una plataforma virtual es un problema relevante pero silenciado, toda vez que se pregona como un beneficio indiscutible la administración digital.

Por otra parte, la provincia recauda tributos, siendo el principal el de Ingresos Brutos. Los impuestos inmobiliarios, y en particular el rural, aportan escasos recursos por una sistemática subvaluación de la propiedad inmobiliaria. Lo explica el Ministro de Finanzas de la provincia, para quien modificar la valuación fiscal de las propiedades resulta *políticamente inconveniente* (por el malhumor de los propietarios) y si bien permitiría una mejor recaudación provincial, a la vez proporcionaría recursos adicionales que son coparticipables (y no de utilización directa de la jurisdicción), al aumentar la base del Impuesto a los Bienes Personales²².

Susana Andrada y María José Franco: Vinculada con estos problemas, la discusión sobre la creación de un salario o ingreso básico universal ha vuelto al espacio público -y ha cobrado forma en demandas concretas de algunas organizaciones

²² Osvaldo Giordano; Carlos Seggiaro; Jorge Colina, 2022. Una vacuna contra la decadencia. Babel Editorial, Córdoba.

sociales y en proyectos legislativos presentados por referentes de partidos políticos-, poniendo el foco en las herramientas de las políticas públicas para su abordaje. Teniendo en cuenta las discusiones y experiencias que se vienen dando en otros países en torno a un salario básico universal, ¿considerás que se trata de una política adecuada para abordar estos problemas? ¿Por qué? ¿Qué otra u otras políticas sería necesario y deseable implementar?

Nora Britos: Efectivamente, en los últimos dos años se han presentado distintas propuestas y debates públicos sobre el derecho a un ingreso universal o ingreso ciudadano. La creación del Ingreso Federal de Emergencia (IFE) fue un experimento relevante, que mostró que hay una enorme cantidad de adultos en edad central con problemas de ingresos, sean estos nulos, insuficientes o inestables. Recordemos que el IFE se entregó en 2020 a cerca de 9 millones de personas en el marco del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) por la pandemia de COVID- 19 y resulta del mayor interés porque estuvo dirigido a los sectores laboralmente más inestables, como los trabajadores atípicos y de la economía popular. Como se pudo apreciar en la magnitud de personas inscriptas, y finalmente en la enorme cantidad de quienes accedieron a los beneficios, hay una porción muy significativa de trabajadores y trabajadoras que requieren un nuevo tipo de seguridad social: la seguridad en los ingresos necesarios para evitar la pobreza²³. Asegurar un ingreso (a partir del cual puedan continuar obteniendo otros derivados de su trabajo) contribuye a otorgar un piso de seguridad y estabilidad imprescindible.

Aquí cabe reflexionar sobre las políticas de seguridad social que, como ya mencionamos, en la década de 2003-2015 abordaron la problemática de la inseguridad en los ingresos para adultas y adultos mayores (a través de la inclusión

²³ Véase ANSES, “Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria”, julio 2020, disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>

previsional vía moratorias, en 2004 y 2014), la ampliación de la cobertura de pensiones no contributivas por discapacidad (a partir de 2004) y la extensión de las asignaciones por hija/o e hija/o con discapacidad para personas desempleadas sin seguro de desempleo, trabajadoras de casas de familia, personas ocupadas sin empleadores en la economía popular con ingresos menores al SMVM en 2009. En 2011 se incluyó la Asignación por Embarazo (AE) para protección social, que extendía la asignación familiar prenatal a personas embarazadas con las mismas características socioeconómicas que las vinculadas a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), aunque por un plazo de 6 meses en lugar de los 9 correspondientes a la prenatal. La expansión del universo de trabajadoras y trabajadores con derecho a cobrar asignaciones familiares continuó en 2016 con la inclusión de trabajadoras y trabajadores monotributistas al derecho a las asignaciones familiares (Asignación por Hijo; por Hijo con Discapacidad; Prenatal; y por Ayuda Escolar Anual para la educación inicial, primaria y secundaria). Con la sanción del Plan 1000 días, la asignación por embarazo aumentó su duración a 9 meses, y las asignaciones por nacimiento y adopción se extendieron a las personas más allá de contar con un salario registrado.

Ahora confrontamos el hecho visible de la falta de políticas de seguridad social que atiendan al desempleo y la inseguridad en los ingresos de personas en edad central (18 a 64 años). Evidentemente, el seguro de desempleo existente no alcanza a las personas que nunca han tenido un empleo y están desocupadas, así como a personas insertas en la economía popular, que trabajan por cuenta propia o son asalariados no registrados.

Esta revelación, por decirlo de alguna manera, requiere imaginación política. Hay proyectos que se han presentado en el Congreso Nacional -en particular, uno en la

Cámara de Diputados²⁴ y otro en la Cámara de Senadores²⁵, ambos de legisladores del Frente de Todos-, muy acotados a la reducción de la indigencia. Los dos proyectos proponen, con matices, asignar el monto de una Canasta Básica Alimentaria correspondiente a un adulto equivalente a personas con bajos ingresos.

En la década de 1990, y en contraposición abierta a las formas de gestión de la pobreza del período, así como a la herencia “corporativista” de las políticas de seguro social, se planteó la propuesta de un ingreso ciudadano universal (*Lo Vuolo et al*²⁶), que reorganizaría todas las transferencias estatales, a la vez que requeriría una transformación sustancial en el plano tributario. Toda persona recibiría el ingreso, pero como la tributación sería progresiva, la posición neta de las personas frente al Estado variaría significativamente, algunas personas recibirían transferencias netas y otras, por sus ingresos y bienes, serían aportantes netos, aunque todos participarían del mismo arreglo institucional.

Más allá de aspectos valiosos de la propuesta, es importante considerar que las políticas sociales se han configurado en procesos históricos complejos, que han dado lugar a instituciones, actores, orientaciones y prácticas que de alguna manera constituyen el marco en el que hoy se debate. Ponía el ejemplo de las transformaciones en jubilaciones o en asignaciones familiares, porque evidencian ampliaciones de derechos y en la cobertura de población antes excluida, y han sido exitosas en proveer seguridad social a sectores que se encontraban por fuera de

²⁴ Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Proyecto de Ley Ampliación del Sistema de Seguridad Social mediante el Salario Básico Universal (SBU). Diputados Itai Hagman; Natalia Zaracho; Federico Fagioli; Leonardo Grosso; Juan Carlos Alderete; Lía Caliva; Hugo Yasky; Pablo Carro; Carlos Selva; Mara Brawer; Claudia Ormachea; Mónica Macha; Jorge Romero; Susana Landriscini; María Martínez y Juan Marino . Mayo 2022. Disponible en <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2083-D-2022>, revisado el 13/10/2022.

²⁵ Cámara de Senadores de la Nación Argentina, Proyecto de Ley que implementa el Refuerzo de Ingresos, EXPEDIENTE: 1860-22. Senadoras y senador Juliana Di Tullio, Maria I. Pilatti Vergara, Guillermo E. Andrada, Silvina M. García Larraburu. Agosto 2022. Disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1860.22/S/PL>, revisado el 13/10/22.

²⁶ Lo Vuolo ,Rubén M., Barbeito, Alberto, Pautassi, Laura, Rodríguez, Corina, 1999. *La pobreza...de la política contra la pobreza*, CIEPP, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires. Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Roberto Gargarella, Claus Offe, Félix Ovejero Lucas, Laura Pautassi, Philippe Von Parijs, 1995. *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

esos arreglos institucionales. En gran medida, fueron iniciativas estatales frente a graves problemas sociales, al tiempo que estos problemas en esos años no eran expuestos por actores sociales organizados²⁷.

Hoy, por el contrario, nos encontramos frente a una gran coalición contrapuesta a todo proceso redistributivo. Proliferan las propuestas de reducción o eliminación de contribuciones patronales a la seguridad social, de eliminación de la indemnización por despido, de supresión de impuestos directos y aumento de impuestos indirectos; en fin, una propuesta completa de desregulación laboral y desestructuración de las protecciones sociales. Además, nos encontramos frente a una sistemática retórica de la intransigencia, en la que se solapan tesis sobre la futilidad, el riesgo y la perversidad de la seguridad social²⁸.

En este contexto, veo muy difícil que avancen políticas de aseguramiento de ingresos, porque el conjunto de organizaciones patronales y sus expresiones políticas están muy organizadas y tienen una agenda de reformas regresivas, que justamente se orientan a que sea el mercado el principal organizador de la sociedad. De hecho, el actual Ministro de Finanzas de la provincia acaba de publicar un libro donde propone transformaciones drásticas en previsión social y una reformulación global del sistema tributario, en dirección regresiva²⁹.

Por lo tanto, sólo haré algunas observaciones en relación a la forma que podría tener ese ingreso desde una perspectiva atenta con el desarrollo de derechos sociales. El ingreso debería ser personal y no familiar, por cuanto la persona debería ser la

²⁷ Salvo el caso del FRENAPO, que en 2001 llevó adelante una histórica Consulta Popular no vinculante en la que se propuso la creación de un Seguro de Empleo y Formación para cada jefa o jefe de hogar desocupado, una Asignación Universal por cada hija o hijo de hasta 18 años y otra asignación para las y los mayores de 65 años que no percibieran jubilación ni pensión. En un proceso de movilización de bases sin precedentes de sindicatos, la CTA y organizaciones sociales y no gubernamentales, y sin reconocimiento oficial, 3 millones de personas votaron por esta propuesta. La crisis final de la convertibilidad de diciembre de 2001 obturó la continuidad de ese proceso.

²⁸ Albert Hirschman, 2004. *Retóricas de la intransigencia*, traducción de Tomás Segovia, Fondo de Cultura Económica, México.

²⁹ Osvaldo Giordano; Carlos Seggiaro; Jorge Colina, 2022. *Op. Cit.*

titular del derecho a la protección social. La desfamiliarización puede tener efectos significativos para mejorar la situación de las mujeres cuando se proveen ingresos independientemente de las formas familiares y las reciprocidades conyugales o familiares³⁰. El monto del ingreso debería ser suficiente para generar una relativa desmercantilización de las personas, una protección efectiva frente a la dependencia del mercado³¹. Adicionalmente, las reglas de acceso deberían ser muy precisas, su acceso automático e imparcial -cumplidas las condiciones- y el Estado ser el ámbito institucional exclusivo de acceso. Las organizaciones y movimientos sociales tienen un papel central en apoyar y alentar el acceso de las personas, en particular por su llegada a territorios y a sectores que ni siquiera logran acceder a una oficina pública. Pero sería importante dotar de amplia institucionalidad estatal a la medida. El Estado es el garante de la seguridad social y debe serlo de la seguridad en los ingresos.

Desde la perspectiva que asumo, tomar en serio los derechos económicos, sociales y culturales implica proyectarlos orientados por el universalismo, la no discriminación, la prohibición de regresividad, la utilización del máximo de los recursos disponibles, con acceso a la información, participación, accesibilidad física y cultural. En esta lógica, el ingreso debería asegurar condiciones de base para la participación económica y social, sin contraprestaciones. Las contraprestaciones tienen un papel ambiguo. En general tienden a mostrar que quien recibe asistencia debe hacer algo por merecerla, culpabilizando a los receptores. El costado eventualmente positivo es

³⁰ El proyecto de Salario Básico Universal (SBU) del Frente de Todos prevé que por grupo familiar se podrán percibir dos Salarios Básicos Universales.

³¹ Por ejemplo, el proyecto de Salario Básico Universal (SBU) prevé la asignación mensual del monto de una Canasta Básica Alimentaria correspondiente a un adulto equivalente en los casos de las personas que se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; se encuentren inscriptas en la categoría "A" del Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes establecido por la Ley N° 24.97; se encuentren inscriptas en el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, establecido por la Ley N° 25.865; se encuadren en el Régimen de Trabajo Agrario Ley N° 26.727; y a los trabajadores y trabajadoras declarados en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, establecido por la Ley N° 26.844. Mientras que recibirían el 50% de esa prestación las personas que se encuentren inscriptas en la categoría "A" del Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes establecido por la Ley N° 24.977 y las personas que se encuentran trabajando en relación de dependencia y perciban ingresos brutos anuales iguales o inferiores al establecido para la mencionada categoría "A". <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/2083-D-2022.pdf>, revisado 11/10/2022. Para agosto de 2022 la Canasta Básica Alimentario para un adulto equivalente era de \$17.149. Véase https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_09_22EBC067F570.pdf revisado 11/10/2022.

la participación en procesos organizativos, la socialización, participación y colectivización. El derecho a la asistencia social debería combinar transferencias imparciales con servicios a las personas en una gama amplia de apoyos y acompañamientos (para aprendizaje de oficios, para emprendimientos, para finalización de educación obligatoria, etc.). Resulta también bastante evidente que una política de garantía de ingresos requiere otra institucionalidad tributaria, o al menos, lograr una mayor captación de recursos de los sectores más afluentes. Los impuestos directos tienen una muy escasa representación en la estructura impositiva argentina, y muy bajo cumplimiento.

Como ya fue señalado, la seguridad en los ingresos constituye uno de los aspectos que inciden en las condiciones de vida y reproducción sociales. Ingresos adecuados en la niñez y adolescencia, edad adulta, vejez y discapacidad. Pero los servicios sociales son sumamente relevantes en esas condiciones de vida, y su accesibilidad y calidad son notas muy importantes. Salud, educación, atención de problemáticas especiales, acceso a la justicia en materia social, son aspectos centrales en la configuración de las condiciones de vida. Finalmente, también es preciso operar una redistribución de “activos”, como lo son el acceso a la tierra y a la vivienda.

En este sentido, las transferencias monetarias son relevantes pero no son la única vía para garantizar condiciones de vida adecuadas. Debemos también pensar en las potencialidades de la producción de servicios públicos distribuidos como derecho y su papel en la configuración de la ciudadanía.

(*) Dra. en Ciencia Política y docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) Profesora titular de “Políticas Sociales del Estado” y del Seminario “Políticas Sociales” y Directora de la

Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales y mención en Derechos Humanos en la FCS.