aset

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003

6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo

Los trabajadores y el trabajo en la crisis

CALIDAD DEL GASTO SOCIAL FOCALIZADO: REINSERCIÓN LABORAL DE LOS POBRES

Autor: Paola Tenutta

Correo electrónico: etenuta@infovia.com.ar

Grupo Temático 6 : Precariedad laboral, vulnerabilidad social y pobreza.

Introducción

La reducción de la pobreza es una de las metas más ambiciosas e importantes del gobierno argentino y de muchos otros gobiernos de los países pobres. Teniendo en cuenta esto es que resulta crucial mejorar la focalización, eficiencia y eficacia de los programas sociales.

La dimensión del problema de la pobreza en Argentina (57,7% de la población bajo la LP) y los significativos montos que el gobierno destina para combatirla anualmente (13,5% del Gasto Total de la APN) son razones válidas para proponer algunos criterios para mejorar la calidad del Gasto Social Focalizado (GSF).

La principal herramienta del sector público para atender esta situación está dada por el Gasto Social Focalizado (GSF), constituido por las partidas de gasto destinadas a la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad social y que representa aproximadamente, para el año 2003, el 13,5 % del Gasto Total de la Administración Pública Nacional (APN). En valores absolutos, esto significa que el GSF asciende en el corriente año a 8951 millones de pesos, registrando un significativo aumento respecto del año anterior.

En un primer momento, realizaremos el diagnóstico de la situación de pobreza y desempleo que afecta a nuestro país, posteriormente analizaremos cuáles son las medidas tomadas por el sector público para combatir éstos problemas. Para ello, dentro del GSF nos centraremos en el presente trabajo en el Plan Jefes/as de Hogar. Está destinado a aquellos/as jefes/as de hogar que se encuentren desocupados y tengan a cargo menores de hasta 18 años de edad y dentro de sus objetivos se encuentra el de reinserción laboral, por lo que se analizarán los mecanismos utilizados para lograr dicho objetivo, así como las relaciones que se construyan con el mercado laboral.

En cuanto a este Plan se analizarán con especial cuidado los aspectos referentes a su diseño y dentro de éste los criterios de focalización, incentivos generados, sectores involucrados en el éxito del programa, así como también consideraremos distintos modelos de diseño que han mostrado un buen desempeño en cuanto a la lucha contra la pobreza.

Al mismo tiempo se considerarán los modelos de diseños exitosos desarrollados en otros países, con la intención de determinar las diferencias y puntos de contacto con el modelo argentino, con el objetivo de mejorar los aspectos de eficiencia y calidad del GSF de nuestro país.

1. La importancia y necesidad de mejorar el Gasto Social

En octubre de 2002 el relevamiento de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizado por el Indec mostró una realidad preocupante. El 57,7% de la población vive bajo la línea de pobreza y un 27,7% está bajo la línea de indigencia, es decir, más de un cuarto de la población no cubre con sus ingresos el costo de la canasta básica alimentaria.

Uno de los factores detrás de este nivel de pobreza es la disminución del ingreso, no sólo en términos reales sino también nominales. El desempleo alcanzó su máximo valor en mayo de 2002, ubicándose en el 21,5% de la población económicamente activa.

Las nuevas cifras indican que la desocupación sigue estando en un pico histórico, su crecimiento habría entrado en una meseta, y continúa aumentando la precariedad laboral, es decir, la proporción de personas que aunque trabajan, lo hacen en puestos inestables, de bajos ingresos y sin beneficios sociales.

En octubre había 2,3 millones de subocupados, personas que trabajan menos de 35 horas semanales, si a éstos les sumamos las personas desocupadas, resulta que en Argentina hay 4,8 millones de personas con problemas de empleo.

Esta situación de desempleo y precariedad que actualmente sufren 4,8 millones de personas en Argentina se manifiesta en el aumento de la pobreza, la desnutrición infantil, la inseguridad, etc., y es la ausencia de soluciones de largo plazo lo que torna indispensable en este punto una evaluación crítica de las políticas sociales desempeñadas actualmente por el Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior y el hecho de que por lo general, las políticas sociales en Argentina tienen y han tenido un sentido asistencialista, alejado de las realidades productivas de los problemas que atienden, es que creemos que una política

social efectiva debe tener un alto contenido productivo de modo de actuar preventiva y eficazmente sobre sus causas[1].

Como se mencionó anteriormente la pobreza ha aumentado, principalmente, al ver engrosada la cantidad de nuevos pobres, producto del proceso de empobrecimiento, conocido como "movilidad social descendente". Estos nuevos sectores poblacionales han sido colocados en el universo de la pobreza debido a la creciente disminución de sus ingresos. Sin embargo, es necesario destacar que la carencia del ingreso para hacer frente a la supervivencia es sólo una de las dimensiones de la privación social, siendo de igual importancia la falta de capacidad para acceder a determinados bienes y servicios. Por lo tanto, el ataque a las causas de la pobreza debe encararse no sólo con beneficios materiales sino también con el fortalecimiento de organizaciones comunitarias, desarrollo de capacidades y estímulos a la participación, etc.[2]

En este sentido es que analizaremos el diseño de programas pertenecientes al GSF, que está constituido por el gasto destinado a la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad social. El GSF es un subconjunto del Gasto Social, el cual asciende para el año 2003 a 37345 millones de pesos, mientras que el GSF, de acuerdo a la Ley de Presupuesto Nacional, asciende a 8951 millones de pesos, lo cual representa aproximadamente el 13,5[3] % del Gasto Total de la Administración Pública Nacional (APN). En cuanto a la relación entre el Gasto Social y el Focalizado se observa que la misma ha sido ascendente desde el año 2002, lo cual refleja la mayor importancia que ha cobrado el gasto destinado a la lucha contra la pobreza, a pesar de que el Gasto Social continúa con su carácter universalista tradicional.

Teniendo en cuenta los valores expuestos en el párrafo anterior, de los cuales se deduce la significatividad presupuestaria tanto del Gasto Social como del GSF, es evidente que las mejoras en su eficiencia son urgentes. Además de los avances en

[1] MERCAU, Raúl, SUONI, Andrea, **¿Más y Mejor Bienestar en las Provincias? Ensayos sobre Economía y Gestión de las Políticas Sociales en Mendoza**, (Mendoza, UNC-FCE, noviembre 2001), Págs. 17-39.
[2] CALDERON, Mónica, PERLBACH de MARADONA, Iris, **¿Más y mejor bienestar para las provincias? Ensayos sobre Economía y Gestión de las Políticas Sociales en Mendoza**, (Mendoza, 2001, UNC-FCE), Pág. 87.
[3] Fuente: INDEC en base a Ley de Presupuesto Nacional 2003

cuanto a eficiencia, se deben buscar soluciones de largo plazo a los problemas atendidos por las políticas sociales.

Diseño de políticas sociales: el caso del Plan Jefes/as de Hogar

1. Descripción del Plan

Se evaluará específicamente el Plan Jefes/as de Hogar, el cual tiene entre sus objetivos la *reinserción laboral* de los beneficiarios, por lo que se analizarán los mecanismos utilizados para lograr dicho objetivo, así como las relaciones que se construyan con el mercado laboral.

El Plan está destinado a jefes de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, discapacitados de cualquier edad, y a aquellos hogares en los que la jefa de hogar, cónyuge, concubina o cohabitante se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan de forma permanente en el país.

Este Plan ofrece a los beneficiarios la incorporación de los niños al sistema educativo así como el control de salud de los mismos, la inscripción de los beneficiarios a la educación formal, la participación en cursos de capacitación para la posterior reinserción laboral y la colaboración en proyectos productivos o servicios comunitarios. Además recibirán la suma de 150 pesos mensuales, en carácter de ayuda económica no remunerativa, lo cual significa que no está sujeta a contribuciones patronales y a cambio de dicha suma de dinero deberán realizar una contraprestación obligatoria.

Es precisamente sobre los aspectos relacionados a la *reinserción laboral y al sentido productivo de las contraprestaciones* que nos referiremos en este trabajo.

Si bien este programa fue diseñado e implementado en un momento de crisis, es necesario reconocer los puntos sobre los cuales se puedan realizar mejoras con la intención de aumentar la eficiencia social, no sólo de este programa en particular sino de todo el GSF. Es importante en este aspecto destacar que lo que se busca además es incorporar a estos programas una perspectiva de largo plazo dado que hasta ahora las medidas que se han tomado son de carácter asistencialista, convirtiéndose en meros paliativos a la situación actual de pobreza que vive nuestro país. Anteriormente se

indicó que es imprescindible la incorporación del aspecto productivo en las políticas sociales, para lo cual también es necesario rever el concepto de pobreza considerado por las mismas.

2. Incentivos adversos generados por el diseño del Plan

Se ha detectado del análisis de este programa que su diseño presenta serias deficiencias por el conflicto que se produce entre los incentivos generados y los objetivos propuestos. Bajo este aspecto se observa que el diseño actual dista de tener en cuenta la racionalidad del pobre como agente decisor y esto es lo que provoca que ante el menú de opciones existentes, la información que manejan, sus valores culturales y sus objetivos privados, los pobres deciden de una manera no esperada por el sector público pero que de ninguna forma es irracional.

Dado el modo en el que está diseñado este programa, según el cual si un individuo que es beneficiario del mismo obtiene un trabajo, reflejando ésto que aquella persona a pesar de la ayuda recibida por el Estado intenta por sus propios medios superar la situación en la que se encuentra, se lo castiga quitándole el plan social. Esto envía un mensaje claro a los demás beneficiarios y es que cualquier tentativa de superación significa la pérdida del subsidio estatal, el cual en la mayoría de los casos constituye la principal fuente de ingresos de los beneficiarios, por lo tanto los pobres deciden instalarse el mayor tiempo posible en el sistema sin búsqueda alguna de progreso.

Estos mecanismos generan un sistema de incentivos adversos, fomentando problemas como la llamada "trampa de la pobreza" (el atractivo de permanecer pobre) y la "trampa del desempleo" (el atractivo de permanecer desempleado), lo cual es un grave problema porque por un lado las políticas sociales desatienden el objetivo último de las mismas, la superación de la pobreza, ya que no existe un mecanismo dentro de la ayuda social que estimule a las personas a desarrollar capacidades personales para lograr salir por sus propios medios de la situación en la que se encuentran[4].

[4] MATHUS, Rafael, **Impacto de los programas sociales sobre la pobreza. El caso del asentamiento Campo Pappa**, (Mendoza, Agosto 2002), Pág. 51

Por otro lado, incentivan a las personas a permanecer en un sistema que colapsa por sus propias fallas; es decir, dada la tendencia creciente de la pobreza y que ningún individuo egresa, en el corto plazo estos planes se harán insostenibles, frente a las fuertes limitaciones presupuestarias del sector público. Además este tipo de políticas generan la falsa percepción de que recibir esta ayuda es un derecho adquirido de las personas y esto dificulta su supresión ya que amenaza con una explosión social.

Teniendo en cuenta la población objetivo de este programa, pobres y desempleados, surge otro problema. Si consideramos los distintos grupos poblacionales que surgen de la siguiente clasificación:

Desempleo

Pobreza

Pobre empleado	Pobre desempleado
No pobre empleado	No pobre desempleado

concentrándonos solamente en los grupos de la primera fila se observa que el grupo integrado por las personas pobres y desempleadas conforma la población objetivo del Plan Jefes/as de Hogar, pero es necesarios resaltar la fragilidad que presenta el conjunto de trabajadores pobres, es decir, aquellos que se encuentran en el mercado laboral percibiendo salarios semejantes a la suma otorgada por el subsidio del programa. Esto representa una situación de suma fragilidad porque dadas las características de diseño de este programa y específicamente en lo referente a la falta de sanción en el caso de incumplimiento de las contraprestaciones[5], provoca que aquellos individuos en situación de precariedad laboral que realizando grandes esfuerzos apenas logran reunir los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades y de su familia, se ven tentados a abandonar su trabajo y

[5] El Decreto 165/2002 que da vigencia al Plan Jefes/as de Hogar, establece que ante el incumplimiento de la contraprestación los beneficiarios serán dados de baja del sistema. Sin embargo, se sabe que a nivel nacional de los 2.1 millones de beneficiarios solamente 798000 contraprestan, es decir, el 38%. En Mendoza este valor es del 40%, es decir, 23000 beneficiarios no contraprestan. Además, se ha detectado que la sanción ante incumplimiento de la contraprestación no se verifica, es decir, las bajas del sistema no son acordes a los porcentajes anteriores.

formar parte de la población objetivo del programa, constituyéndose por lo tanto en un desincentivo al empleo.

3. Sectores involucrados

Es importante para el análisis de un proyecto, así como para el éxito del mismo que se consideren e incluyan a todos los sectores intervinientes. En el caso del Plan Jefes/as de Hogar y al igual que para cualquier proyecto social llevado a cabo por el sector público, los sectores involucrados son: el Gobierno, los beneficiarios (pobres y desempleados) y las empresas. Sin embargo, se debe reconocer que el hecho de que estos sectores estén involucrados, no significa que sean apropiadamente reconocidos e incorporados en el proyecto.

Una de las dificultades encontradas en el diseño de este programa está dada por el hecho de que no se han considerado todos los sectores involucrados en el planteamiento de los objetivos, así es que no se ha tenido en cuenta a uno de los actores sociales esenciales, las empresas, las cuales representan la demanda de trabajo y por lo tanto tienen un poder potencial indispensable para el éxito del programa. Este poder radica en el hecho de que son ellas quienes efectivamente pueden ofrecer una salida a las personas pobres al reincorporarlos al mercado formal, de manera tal de solucionar el problema de insuficiencia de sus ingresos.

El prolongado período de desempleo en el que se han visto sumergidos millones de argentinos, ha provocado sin duda la obsolescencia del capital humano acumulado por estos individuos, de manera tal que el reentrenamiento y actualización del dicho capital es indispensable para poder reincorporar a estos individuos al mercado laboral. Es necesario reconocer que este tipo de formación sólo será exitosa en la medida que se tengan en cuenta las necesidades específicas de la producción para lo cual es imprescindible la incorporación de las empresas en el proceso de entrenamiento y capacitación.

Se observa en este aspecto la falta de coordinación en el programa con las empresas, de manera tal que las demandas de éstas en cuanto a capacitación y habilidades de los potenciales trabajadores no son tenidas en cuenta a la hora de

elaborar los distintos programas de capacitación. El resultado es que los individuos que realizan estos cursos al final se encuentran con un capital humano que no tiene demanda en el mercado laboral, y en definitiva se encuentran en igual situación que al inicio, respecto de sus posibilidades de inserción en el mercado laboral.

Sin embargo, es necesario destacar que estos cursos de capacitación pueden ser reorientados a la consecución de un objetivo distinto, como por ejemplo el autoempleo, microemprendimientos, etc., los cuales serán tratados en profundidad más adelante.

Se ha observado además, que la población objetivo de las políticas sociales no es tenida en cuenta adecuadamente a la hora de diseñar los programas que la beneficiarán. De esta manera se está dejando de lado a uno de los actores sociales más importantes en la realización de un proyecto. En principio, se considera que los beneficiarios no debieran incluirse por carecer de poder, pero en realidad, éstas personas tienen en sus manos uno de los insumos primordiales del proyecto; el cual consiste en la identificación de los bienes y servicios ofrecidos por el programa con sus necesidades insatisfechas, el hecho de que los individuos miembros de la población objetivo no se identifiquen con estos bienes y servicios determina el fracaso del programa.

De lo anterior se deduce que resulta esencial la implementación de modelos de diseños participativos, es decir, modelos que permitan la interacción de todos los actores sociales involucrados, logrando que se sientan identificados con el programa.

3. Nuevo enfoque de la pobreza y consecuencias en la focalización

En los últimos años numerosos organismos internacionales, así como otros países, han incorporado a sus políticas sociales un concepto de pobreza con un enfoque más integral del problema. La considera desde un punto subjetivo, el cual contempla que la insuficiencia de ingresos es sólo un aspecto del mismo, debiendo considerarse por lo tanto también las limitaciones al acceso a determinados bienes y servicios básicos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha introducido el concepto de Pobreza Humana[6], el cual le otorga un enfoque multidimensional a la pobreza, pero el aspecto más novedoso de esta concepción es el hecho de que abandona como punto de partida las carencias, incapacidades o insatisfacciones de los pobres, sino que por el contrario parte de sus capacidades y potencialidades para que se conviertan en agentes de su propio desarrollo.

Uno de los países que ha incorporado esta visión a su política social es Chile, lo cual ha reorientado la intervención del Estado y se busca integrar al sector privado, así como se promueve la participación de los individuos a través de la propuestas de iniciativas productivas.

El reconocimiento de la heterogeneidad y multidimensionalidad de la pobreza permite lograr una mejor focalización de la población objetivo de las políticas sociales, a la vez que se podrán establecer criterios de priorización dentro de la misma a la hora de atender las diversas necesidades insatisfechas de los pobres.

De esta manera, al tener en cuenta las características de grupos pobres, se pueden elaborar mapas de pobreza, permitiendo al gobierno asignar los beneficios de los programas de acuerdo a la gravedad de la situación en la que se encuentran los distintos grupos. También con esta metodología de la construcción de mapas de pobreza se pueden incorporar en los mismos información referente a la región geográfica en la que habitan estos grupos, lo cual permite agregar datos relacionados a las carencias y oportunidades socio productivas de su entorno.

Chile ha incorporado desde hace unos años la metodología descripta con anterioridad. En el año 1980 se diseñaron sistemas más específicos para elegir entre grupos prioritarios y asignar los beneficios, para ello se creó un sistema nacional de identificación y priorización de los beneficiarios de los programas, por medio de la estratificación social de grupos pobres realizada por las municipalidades mediante una metodología común para todo el país. Esto se hizo a través de la ficha de Caracterización Social (CAS) que comenzó aplicarse en 1980. La ficha CAS se

[6] PARKER, Cristián, **Evaluación de impacto en programas de superación de pobreza, el caso del Fondo de Inversión Social (FOSIS) de Chile**, (Washington, mayo 1999), Pág. 8/10.

construye mediante una entrevista de un asistente social de la municipalidad con el jefe de hogar de las familias más pobres, para obtener así información adicional a la de vivienda, como son los indicadores de salud, educación, ocupación, ingresos y patrimonio del grupo familiar.

Mediante estos antecedentes se calcula el índice que permite clasificar al grupo familiar en cinco categorías que van desde CAS 1 (pobre) a CAS 5 (menos pobres). Esto permite de alguna manera asignar los beneficios de los programas sociales a los grupos prioritarios definidos por la CAS 1, 2 y 3. posteriormente ante la detección de problemas en el cuestionario y posterior tabulación hicieron que se construyera la CAS II, que no clasifica a las personas sino que les asigna un puntaje continuo, siendo el algoritmo de cálculo de puntaje total bastante complicado, lo que separa las funciones de recolección de información y la determinación del puntaje, evitándose presiones de los potenciales beneficiarios[7].

Sin embargo, el georeferenciamiento ha sido implementado de forma más reciente, específicamente con la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en el año 1990, donde una de las características de la intervención llevada a cabo es precisamente la focalización territorial de la inversión, la cual busca el desarrollo de metodologías de focalización que identifican a las personas y grupos pobres teniendo en cuenta el entorno en el que se desenvuelven[8].

En cuanto a los criterios de focalización empleados en el Plan Jefes/as de Hogar se ha podido detectar[9] que tienen algunos puntos de coincidencia con la de Chile. En Argentina se utiliza para la recolección de información la ficha APROS, que al igual que en Chile, se usa para obtener información sobre la vivienda, educación, salud, ocupación, ingresos y patrimonio de la familia. Sin embargo, es importante destacar que estas fichas no captan información referente a las capacidades de los potenciales beneficiarios. Posteriormente se la asigna un puntaje a cada dato y de la suma resulta si

[7] DESORMEAUX, Jorge y [Otros], **El modelo económico chileno**, 2ª ed., (Chile, 1993, CINDE), Págs. 194/6.
[8] PARKER, Cristián, **op. cit.**, pág. 16.
[9] Se espera lograr un análisis más profundo de los criterios de focalización utilizados en las políticas sociales argentinas al concluir un trabajo de investigación que la autora de este trabajo está llevando a cabo bajo la tutoría del Lic. Roberto Cortegoso, cuyo tema es el análisis socioeconómico de la calidad del Gasto Social Focalizado en Argentina.

el individuo es incluido o no en el programa. En este aspecto existe otra diferencia respecto de Chile, ya que en nuestro caso no se realiza una priorización de los beneficiarios, es decir, existen pobres más pobres que los beneficiarios incluidos que no reciben los beneficios del programa.

Es importante mencionar que dado que la cobertura es menor del 100% y atiende a personas en situación de pobreza de distinto grado, consideramos que la aplicación de criterios de priorización, permite mejorar la focalización. Así, en Mendoza, actualmente existen alrededor de 60000 beneficiarios y teniendo en cuenta que está beneficiando a hogares pobres con menores de 18 años, la cobertura asciende aproximadamente al 44% de la población por debajo de la LP, mientras que si se prioriza la situación de indigencia por sobre la de pobreza de los hogares con menores de 18 años, el porcentaje de cobertura sería del 95%[10]. Las mejoras en este aspecto, aunadas a la incorporación del sentido productivo en las políticas sociales permitirían atender en un primer momento a las personas más pobres, los cuales mediante la realización de actividades productivas, podrían ir egresando del sistema de ayuda social y de esta manera continuar atendiendo a las personas con grado de pobreza menor.

Mercado Laboral

1. Relación con la educación formal

La educación en América Latina presenta cuatro grandes problemas. El **nivel** de escolaridad ha subido más lentamente que en otras regiones debido a las deficiencias en la cobertura de la educación secundaria, ya que los niños abandonan tempranamente la escuela. Las **diferencias** de logro educativo son grandes, porque aunque las nuevas generaciones reciben más enseñanza que las anteriores, dentro de cada generación hay grandes disparidades en el nivel educativo alcanzado, según el ingreso, la clase social y la ubicación geográfica. La **rentabilidad** de la educación es baja para quienes han cursado sólo los primeros años de la enseñanza, también es considerablemente menor

[10] Fuente: SIEMPRO, en base a datos de la EPH, INDEC.

para las zonas rurales que para las urbanas. La **calidad** de la educación es muy inferior para los estudiantes de familias de bajos ingresos[11].

Otra dificultad radica en el hecho de que en América Latina parece haber un marcado desajuste entre la utilidad real o percibida de la formación para el trabajo y la capacidad del mercado de trabajo para proporcionar empleos que correspondan a ella. Esto hace que la tendencia de que el mercado de trabajo premie los logros educativos sea difusa en la región, en los países latinoamericanos el desempleo sube en lugar de bajar cuando los niveles educativos son más altos, lo cual puede deberse al concepto de sobrecalificación utilizado en el sector privado. Sin embargo, para los que están en el empleo asalariado, hay una prima clara y positiva por educación, que aumenta a medida que se asciende en la escala educativa.[12]

A pesar de los problemas mencionados, es importante notar que para impulsar el desarrollo económico del país no puede seguir excluyéndose en el largo plazo a gran parte de la población de los beneficios de una educación de buena calidad. En este sentido, resulta significativo destacar que dentro de las tareas posibles de realizar como contraprestaciones en el Plan Jefes/as de Hogar se encuentra la de incorporarse a la educación formal, convirtiéndose en un subsidio al estudio. De esta manera, un alto porcentaje, principalmente de mujeres beneficiarias está completando sus estudios primarios y secundarios, lo que les permitiría acceder a ramas de actividades más calificadas y aumentar los ingresos obtenidos.

Debe considerarse también la existencia de otro grupo poblacional, que si bien no forma parte de la población objetivo del programa analizado específicamente en este trabajo, sí lo será en una etapa posterior del Plan Familia por la Inclusión Social[13], el cual subsidiará a los jóvenes entre 19 y 24 años de edad que no estén trabajando y estudiando, con el objetivo de que finalicen sus estudios primarios, secundarios y/o terciarios. Los jóvenes en general constituyen un sector con dificultades para insertarse

[11]CARLSON, Beverly, E**ducación y mercado del trabajo en América Latina frente a la globalización**, en Revista de la CEPAL, nº 77, (Santiago de Chile, agosto 2002), Pág. 123.

[12] Ibídem. Pág. 136/137

[13] Este Plan entra en vigencia a partir del segundo semestre del año 2002, es de carácter nacional y está destinado a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años. Su objetivo consiste en

en el mercado laboral debido principalmente a dos cuestiones: no tienen un conocimiento preciso de los requerimientos para un puesto de trabajo en particular, ya sea porque no concluyeron sus estudios o porque los estudios realizados no tiene vinculación con las habilidades que exige el puesto de trabajo, y la otra limitación es la falta de experiencia. Por lo tanto, es necesaria tanto la mejor adecuación de las habilidades adquiridas en el sistema educativo respecto de las demandas del mercado laboral, como la realización de talleres que permitan adquirir experiencia para el posterior desempeño laboral.

Del análisis del desempleo desagregado por edades resulta que los grupos con mayores posibilidades de desocupación son los que se encuentran en los extremos de la población económicamente activa, es decir, los jóvenes y las personas que se encuentran próximas a su retiro. El primer grupo se mencionó anteriormente, mientras que para el caso del segundo, es necesario destacar que la principal causa de la dificultad para reinsertarse en el mercado laboral radica en el hecho que el capital humano acumulado que poseen se encuentra desactualizado y en consecuencia se requiere que éstas personas sean reentrenadas, esto se debe a que en la vida útil de un trabajador no bastan los conocimientos adquiridos en la etapa educativa sino que hoy en día, requiere una actualización constante y permanente.

2. Generación de empleo duradero

En general existen dos mecanismos para fomentar la creación de puestos de trabajo en la actividad privada. Una primera línea consiste en modificar los aspectos que puedan limitar la incorporación de trabajadores, como es el costo laboral. Otro elemento es incrementar la productividad de los trabajadores, mediante la capacitación . La mayoría de los programas de fomento de empleo en el sector privado, tienen más incidencia en el aspecto de reducción de costo, (reducción de las contribuciones patronales), que en el aspecto de incremento de la productividad.

Un sistema de contratación laboral flexible y de bajo costo para el empleador pretende otorgarle incentivos para la creación de nuevos puestos de trabajo. Esto

---

promover la asistencia y permanencia de los niños en el sistema de educación formal, así como el control de salud de los mismos.

debiera complementarse con un mecanismo de financiamiento que le asegure al trabajador la continuidad de su flujo de ingresos en un eventual período futuro de pérdida de su trabajo, con una mayor información que lo vincula a los demandantes de sus servicios y con programas de reentrenamiento que disminuyan el desempleo tecnológico[14]. Por el contrario, en la Argentina las normas destinadas a la regulación laboral, pretenden cubrir al asalariado contra la desocupación estableciendo la permanencia en el empleo. De acuerdo a este criterio, la estabilidad en los ingresos de los asalariados se logra a través de la estabilidad del empleo.

Este régimen de protección contra el desempleo, basado en el propósito de garantizar la estabilidad en un empleo determinado, puede provocar efectos contrarios a los intereses del sector que se quiere proteger, es decir, ante los altos costos que implica la contratación y el despido de un trabajador las empresas prefieren no generar nuevos puestos de trabajo, entonces se perjudica a aquellos que quieren ingresar al mercado, mientras que solamente los que se encuentran en el mercado reciben los beneficios esperados de esta política.

En consecuencia, si lo que se quiere es proteger al trabajador de los despidos arbitrarios, sería cuestión de reemplazar la indemnización por despido vigente por la creación de un ahorro que garantice a todo trabajador un flujo de ingresos durante el período que se encuentre sin trabajo y además que sea acumulativo, como una especie de ahorro forzoso para el futuro. Este flujo sería de propiedad del trabajador y tendría el carácter de individual y personal, y el empleado podría trasladarlo junto con él a la hora de iniciar un nuevo empleo. De esta manera se estaría evitando la conservación del puesto de trabajo por razones que no sean la productividad del trabajador y su deseo de permanecer allí, es decir, el empleador no conservará un empleado por el alto costo que significa despedirlo si realmente no es productivo, a la vez que el trabajador no permanecerá en un puesto de trabajo por la pérdida de ingresos que implica la antigüedad y se fomentará de esta manera la movilidad del factor trabajo.

Diseños y experiencias exitosas

[14] SANCHEZ, C. Y [Otros], **Bases para la creación de un Programa Nacional de Empleo y** Reentrenamiento, en Estudios, IEERAL, año XII, Nº 52, (Buenos Aires, 1989), Pág. 124.

Respecto de las prioridades de los pobres en cuanto a los bienes y servicios que consideran necesarios para salir de la situación en la que se encuentran, se ha observado, de acuerdo a información relevada a través de entrevistas y de medios periodísticos, que lo más importante para estas personas es el trabajo.

El trabajo constituye la principal fuente de ingreso para las familias, pero este no es el único motivo por el cual se lo valora. El trabajo permite a los individuos la formación de vínculos sociales, los cuales les permiten desenvolverse y acceder a bienes y servicios que no son destinado a la satisfacción de necesidades básicas, sino relacionados con el desarrollo personal y la autoestima.

Es por esto que consideramos, que la elaboración y diseño de programas que realmente contengan un aspecto productivo proporcionan una salida efectiva de la pobreza, atacando no sólo el aspecto de la insuficiencia de ingresos, sino también aquellos relacionados con la revalorización del individuo como miembro activo de la sociedad.

En este sentido existen alternativas utilizadas ya en otros países y que han mostrado resultados eficientes en cuanto a la lucha contra la pobreza y situaciones de vulnerabilidad social.

1. **Programas de empleo: Programa de Reinserción Laboral y Empleo "De Vuelta al Trabajo".**

Una de estas alternativas es la implementada por el FOSIS de Chile, la cual tiene en cuenta para la reinserción laboral de sus beneficiarios la empleabilidad de los mismos, así se desarrolla y lleva a cabo el Programa de Reinserción Laboral y Empleo "De Vuelta al Trabajo". Éste brinda una oportunidad a trabajadores cesantes para reinsertarse en el mercado laboral a través de dos modalidades: trabajador dependiente, con contrato promedio de cuatro meses y trabajador independiente o por cuenta propia. En el primer caso el FOSIS contacta a potenciales empleadores, mientras que en el segundo se brinda al beneficiario apoyo con un subsidio, capacitación, crédito y/o adquisición de bienes productivos, a fin de facilitar su acceso al mundo de trabajo independiente

El buen desempeño de la intervención del FOSIS radica en la metodología aplicada, contemplando dos líneas alternativas de desenlace laboral efectivo. Mediante una asesoría personalizada a cada uno de los beneficiarios, éstos pueden optar libre e informadamente por alguna de ellas. En la mencionada asesoría se considera tanto las particularidades, características e intereses personales de los beneficiarios, como las posibilidades de los mercados trabajo, bienes y servicios del entorno local.

En la **línea de desenlace dependiente**, el programa centra el foco en la reinserción laboral efectiva, gestionando un contrato de trabajo de 4 a 6 meses de duración – dependiendo del monto del subsidio que transfirió – en empresas formales productoras de bienes o servicios. La persona contratada recibe en planta la capacitación y/o el fortalecimiento de las habilidades necesarias para el trabajo. En la mayoría de los casos esto es realizado por la empresa contratante, conforme a los requerimientos y al desempeño esperado de los beneficiarios en su nuevo puesto de trabajo.

Se colabora en rentabilizar el factor trabajo para la empresa contratante, para que esta renovara y/o prolongara la relación contractual con el beneficiario, una vez terminado el subsidio. Para un empresario debiera resultar más rentable mantener un trabajador que él contrató y que ha invertido – en sociedad con el Estado – en vez de despedirlo y/o sustituirlo por otro empezando desde cero.

Se realizan gestiones para hacer sociedad con empresas que decididamente emprendieran nuevos proyectos de inversión, incentivando aquellas iniciativas en las que prevaleciera el uso intensivo de mano de obra. Se entrega un subsidio para costear parcialmente – entre un 30 % y un 50% - la contratación de personas que hubiesen perdido su fuente laboral.

En lo referente a la **línea de desenlace independiente**, se fortalece y apoya la expansión de la capacidades emprendedoras para el trabajo independiente, bajo esquemas asociativos o de forma individual, de aquellos beneficiarios con potencialidades productivas evidentes y posibilidades ciertas de comercializar sus productos y/o servicios en los mercados locales.

Se concurre con financiamiento y se desarrollan acciones de apoyo técnico, durante cuatro o cinco meses, para la formulación y puesta en marcha de nuevos proyectos autogestionados – evaluados como sustentables -, creando puestos de trabajo y permitiendo la generación de ingresos de los promotores y de quienes sean contratados en complemento.

Cada beneficiario de esta línea de trabajo queda provisto de un Plan de Negocios estructurado, que le sirve de carta de navegación para los próximos 6 meses, mediante el cual puede orientar su accionar, aprovechar y potenciar las oportunidades que brinda su entorno más inmediato. De esta manera se busca asegurar la sustentabilidad y/o expansión de las capacidades emprendedoras del beneficiario[15].

2. Programas de autoempleo: microemprendimientos y emprendimientos familiares

Las políticas que promueven el autoempleo y los emprendimientos familiares son una alternativa valiosa para el desarrollo socioeconómico del país, distinta de los programas asistenciales de subsidios directos. Esto se debe a la incorporación en las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza, del concepto de productividad y a la toma de conciencia de que las personas pobres pueden convertirse en gestores de su propio desarrollo. Con esto se busca producir un cambio cualitativo definitivo en las condiciones de vida de los pobres, de manera tal que puedan salir de la situación de pobreza y/o vulnerabilidad en la que se encuentran.

El autoempleo, como su nombre lo indica, significa que el individuo realiza actividades autónomas que dependen exclusivamente de él como sujeto que formula, decide y actúa. Dentro de las actividades de autoempleo, los emprendimientos de tipo familiar serían los de mayor sostenibilidad. Para comprender esto, es necesario explicarlo desde la eficiencia social que tienen los proyectos y no desde una lógica empresarial tradicional. En este punto es deseable dirigir la mirada sobre la retribución a los factores de producción de los bienes o servicios que emanen de cada proyecto.

[15] CHILE, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN, **Programa de Reinserción Laboral y Empleo "De Vuelta al Trabajo". Informe de avance acumulado. Febrero-Setiembre 2001**, en www.fosis.cl [Consulta: Mayo 2003], Pág 4.

Para aclarar lo anterior, tengamos en cuenta el siguiente ejemplo: un autoempleado que produce y comercializa mesas de madera, obtiene una retribución variable según su nivel de actividad. Supongamos que en un mes determinado obtiene $800 netos.

Posteriormente, el individuo detecta una demanda insatisfecha de sillas, que estima le proporcionarán en concepto de venta $600 adicionales, pero resulta que para su producción debe incorporar al proyecto a sus dos hijos desocupados, con una retribución de $100 cada uno. Si además el costo de materiales para producir esa silla es de $400, desde un enfoque empresarial tradicional no resulta ser un negocio atractivo y rentable. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los $200 que son retribución adicional de sus hijos debe sumarse a los $800 que el padre percibía originalmente.

Debe tenerse en cuenta que la retribución variable del autoempleado o de los miembros de la familia que participan en el proyecto tiene sentido si, y sólo si, el costo de oportunidad de cada uno de ellos es igual a cero (desempleado) o inferior a la retribución proveniente del proyecto.

Por lo antes dicho, se desprende que es imprescindible la acción directa de los gobiernos locales, articulando políticas de intervención en conjunto con el sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil, para mitigar los efectos destructivos del desempleo y ofrecer una herramienta de superación eficaz para las personas pobres.

En Mendoza existen distintos casos de microemprendimientos exitosos. Uno de ellos es el de la Fundación Cricyt, desde mediados del año 2002, comenzaron a incorporar a personas beneficiadas con planes Jefes y Jefas de Hogar. En el Cricyt no sólo se halló para cada uno una tarea para realizar, de acuerdo con la idea de contraprestación que los planes incluyen, sino que además se ofreció a la gente incorporada la posibilidad de capacitarse a través de las numerosas ofertas de formación que posee el organismo. Además se ha creado una chacra comunitaria, mediante la provisión de los materiales, así como de los conocimientos necesarios para el mantenimiento y crecimiento de la misma.

3. Microcréditos: un medio efectivo para el alivio de la pobreza

La noción de microfinanzas se refiere a la provisión de servicios financieros como préstamos, ahorro, seguros o transferencias a hogares con bajos ingresos. Entre estas posibilidades, la mayoría de las instituciones del sector se ha dedicado al microcrédito.

Los microcréditos son un instrumento efectivo y cada vez más utilizado en los programas para el alivio de la pobreza. Esto se debe a que, aún pequeños préstamos permiten a las personas que no poseen las garantías reales exigidas por la banca convencional iniciar o ampliar su propio emprendimiento y aumentar sus ingresos.

Aunque el crédito por sí solo no es suficiente para impulsar el desarrollo económico, permite que los pobres adquieran su activo inicial de manera más rentable.

Una de las experiencias más difundida e importante en el ámbito de las microfinanzas es la del Banco Graneen (o Banco de los Pobres) de Blangadesh, actualmente implementado en Argentina, que otorga créditos a través de un sistema que no está basado en requisitos de garantías reales, sino en la confianza mutua, la responsabilidad y la participación.

Su fundador Muhammad Yunus, demostró que prestarles a los pobres no es algo imposible sino que, por el contrario, se trata de clientes aún más confiables que los de la banca convencional.

El modelo se basa en que sus instituciones afiliadas otorguen pequeños préstamos a corto plazo y a tasas de interés que reflejan el costo del crédito. Los destinatarios solicitan el préstamo de manera individual, en caso de no contar con garantía prendaria o un codeudor, pueden asociarse con otros prestatarios para acceder a la modalidad de "préstamos a grupos solidarios", en la que los destinatarios se garantizan los créditos entre sí. Después del crédito inicial, quienes efectúan los reembolsos oportunamente son

reelegibles para préstamos cada vez mayores. Este método de préstamos escalonados tiene el objetivo de minimizar el riesgo inicial y permitir el crecimiento de los microemprendimientos.

Conclusiones y recomendaciones

El problema que representa tanto la pobreza como el desempleo actualmente en nuestro país es significativo y requiere en consecuencia la toma de medidas que los resuelva. Estas medidas, sin embargo, no deben ser de cualquier tipo sino que deben consistir en la toma de decisiones inteligentes para alcanzar el objetivo de superación de la pobreza. En este sentido, las políticas sociales tradicionalmente aplicadas tienen un sentido asistencialista, alejado de las realidades productivas de los problemas que atienden, deben ser cambiadas por políticas sociales que contengan un alto contenido productivo de modo de actuar preventiva y eficazmente sobre sus causas.

Esta situación se puede revertir mediante la acción conjunta de dos factores, por un lado es necesario regenerar la capacidad de crecer para aumentar la torta por repartir. Pero también habrá que mejorar la forma de repartir, para ello el Gasto Social deberá aumentar su eficiencia y calidad. Además de esto es necesario generar soluciones de largo plazo, dejando de lado las medidas asistencialistas que una vez que cesan dejan a los individuos en la misma situación que al inicio.

Para ello es necesario enfocar el problema de la pobreza desde otra perspectiva, una en la cual se revaloricen los activos de los pobres y se los incorpore en la toma de decisiones del gobierno, de manera de convertirlos en agentes de su propio desarrollo. En este sentido, deben impulsarse todas aquellas acciones destinadas a la capacitación de los individuos, a la vez que se deben tener en cuenta las características personales de los miembros de la población objetivo para lograr una mejor focalización de los programas sociales.

Precisamente, éstos son los principales aspectos en los que se han detectado deficiencias en el diseño de las políticas sociales desarrolladas en nuestro país, como es el caso del Plan Jefes/as de Hogar analizado. Dicho Plan se ha caracterizado por: una intervención sintomática, la falta de criterios de focalización adecuados, la ausencia de

mecanismos de priorización de los distintos grados de pobreza y la inadecuada incorporación de algunos de los sectores involucrados. También se ha detectado la falta de soluciones eficientes y definitivas para superar la pobreza, sino que por el contrario, se prometen trabajos transitorios y poco eficientes, los cuales no generan ningún impacto sobre las posibilidades futuras de inserción laboral de los individuos, sin considerar la fuerte restricción presupuestaria que enfrenta nuestro país y que implica que este tipo de políticas son insostenibles en el tiempo.

Debe reconocerse, que si bien este programa fue diseñado e implementado en un momento de crisis, es necesario identificar los puntos sobre los cuales se puedan realizar mejoras, con la intención de aumentar la eficiencia, no sólo de este programa en particular sino de todo el Gasto Social Focalizado. Para ello, deben tenerse en cuenta las experiencias exitosas llevadas a cabo en otros países y por las ONG's, como así también las que se han encontrado entre las diversas gestiones desarrollado en nuestro país.

Bibliografía

- BÚMBALO, Ariel, **Ganan poco pero aprenden mucho,** en Diario Los andes, 17 de marzo de 2003. (Mendoza, 2003)

- BUSALACCHI, Marcelo, **Programas de autoempleo: microemprendimientos para el desarrollo local: Estudio de caso en Campana,** en Cambio Cultural, en www.cambiocultural.com.ar/investigación/autoempleo.htm, [Consulta: Abril de 2003].
- CARLSON, Beverly, E**ducación y mercado del trabajo en América Latina frente a la globalización**, en Revista de la CEPAL, nº 77, (Santiago de Chile, agosto 2002), 19 Págs.
- CHILE, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN, **Programa de Reinserción Laboral y Empleo "De Vuelta al Trabajo". Informe de avance acumulado. Febrero-Setiembre 2001**, en www.fosis.cl [Consulta: Mayo 2003], 20 Págs.
- DESORMEAUX, Jorge y [Otros], **El modelo económico chileno**, 2ª ed., (Chile, 1993, CINDE), 546 Págs.
- MANITTA, Sebastián, **Faltan cosechadores para levantar uva,** en Diario Los Andes, 30 de marzo de 2003, (Mendoza, 2003).
- MATHUS, Rafael, **Impacto de los programas sociales sobre la pobreza. El caso del asentamiento Campo Pappa**, (Mendoza, Agosto 2002), 96 Págs.
- MERCAU, Raúl, SUONI, Andrea, **¿Más y Mejor Bienestar en las Provincias? Ensayos sobre Economía y Gestión de las Políticas Sociales en Mendoza**, (Mendoza, UNC-FCE, noviembre 2001), 161 Págs.
- ONU, CEPAL, **Gestión de Programas Sociales en América Latina,** en Serie Políticas Sociales, vol. 1-25, 1998 (Washington, UN, 1998), 56 pág.
- PARKER, Cristián, **Evaluación de impacto en programas de superación de pobreza, el caso del Fondo de Inversión Social (FOSIS) de Chile**, (Washington, mayo 1999), 81 Págs.
- SANCHEZ, C. Y [Otros], **Bases para la creación de un Programa Nacional de Empleo y** Reentrenamiento, en Estudios, año XII, Nº 52, (Buenos Aires, 1989, IEERAL), 10 Págs.
- SIEMPRO, **Informe de Gasto Social Nº 4 . Estructura y evolución del Gasto Social Focalizado: 1997-2002.** (Buenos Aires, SIEMPRO, agosto de 2002), 37 pág.
- SIEMPRO, **Informe de políticas y programas sociales Nº3. Estructura y evolución del Gasto de los Programas Nacionales de lucha contra la pobreza:1997/2001,** (Buenos Aires, julio 2001), 47 pág.