

**DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 12  
SERIE GESIL**

***DESARROLLO HUMANO, EMPLEO E INFANCIA EN LA ARGENTINA***

**Alberto C. Barbeito  
Rubén M. Lo Vuolo**

**Equipo de trabajo :**

**Roberto Gargarella, es responsable del Capítulo VI.**

**Laura Pautassi, participó en la elaboración del Capítulo I.**

**Claudia Giacometti, participó en la elaboración del Capítulo VIII.**

**Buenos Aires, Junio de 1996**

*Este trabajo fue realizado para el "Programa Argentino de Desarrollo Humano", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión de Ecología y Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación. El mismo se utilizó como insumo para la elaboración del "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1996".*

*Si desea comunicarse con los autores, sus direcciones electrónicas son las siguientes:*

*Alberto Barbeito: [barbeito@mail.retina.ar](mailto:barbeito@mail.retina.ar)*

*Rubén Lo Vuolo: [rlovuolo@mail.retina.ar](mailto:rlovuolo@mail.retina.ar)*

## INDICE

I. LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO Y LA INFANCIA EN LOS INFORMES DE DESARROLLO HUMANO.....	1
PRIMERA PARTE: DESARROLLO HUMANO Y MERCADOS DE TRABAJO EN LA ARGENTINA.....	9
II. PRESENTACION DEL PROBLEMA : LAS EVIDENCIAS Y LAS CONTROVERSIAS SOBRE EL EMPLEO Y EL DESEMPLEO EN LA ARGENTINA.....	1
III. LOS CAMBIOS EN EL REGIMEN DE ESTADO DE BIENESTAR Y LOS MERCADOS DE TRABAJO.....	11
IV. ALGUNAS CONFUSIONES DERIVADAS DE LA POSICION OFICAL EN LA MATERIA.....	19
IV.1. Reformas económicas y desempleo.....	20
IV.2. Productividad y desempleo.....	21
IV.3. El aumento de la oferta y los estímulos para el trabajo.....	24
IV.4. Las nuevas políticas para el mercado de trabajo.....	29
V. PROBABLES ESCENARIOS Y LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA LABORAL EN LINEA CON LOS POSTULADOS DEL DESARROLLO HUMANO.....	42
SEGUNDA PARTE: DESARROLLO HUMANO E INFANCIA EN LA ARGENTINA.....	53
VI. DESARROLLO HUMANO, DERECHO Y MENORES.....	54
VI.1. Introducción : democracia, derecho y desarrollo humano.....	54
VI. 2. Lo que se hace a través del derecho.....	55
VI. 3. Posibles reorientaciones del "derecho penal de menores" en línea con los postulados del desarrollo humano.....	50
VI.4. Lo que el derecho niega y lo que hace en materia de menores.....	52
VI.5. Lineamientos de reformas institucionales que respeten los postulados del desarrollo humano en el tratamiento de los menores.....	68
VII. EL TRATAMIENTO DE LA INFANCIA EN LAS POLITICAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS.....	73
VII.1. Los menores como fuente de transferencias fiscales.....	73
VII.2. Programas de transferencias fiscales de ingresos cuya fuente son los niños.....	76
VII.2.1. El programa de Asignaciones Familiares (PAF).....	77
VII.2.2. La infancia en los esquemas de tributación sobre los ingresos.....	80
VII.3. Lineamientos para una política de transferencias fiscales que garantice la cobertura de las necesidades básicas de los niños.....	84
VIII. LINEAMIENTOS PARA LA MEDICION DEL DESARROLLO HUMANO INFANTIL.....	90
VIII.1. El Indice de Desarrollo Humano : concepto y procedimientos de estimación.....	90
VIII.2. El Indice de Desarrollo Humano Infantil.....	92
VIII.2.1 Los componentes del IDHi.....	93
VIII.3. Las restricciones debidas a las estadísticas disponibles.....	96
VIII.4. El cálculo del IDHi.....	99
ANEXO: INFORMES DE DESARROLLO HUMANO.....	106

## I. LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO Y LA INFANCIA EN LOS INFORMES DE DESARROLLO HUMANO

El tratamiento de los problemas de la infancia y el empleo en los distintos Informes de Desarrollo Humano no sigue una línea sistemática. En principio, ninguno de los dos temas forman parte del *Índice de Desarrollo Humano* (IDH). Esto es, no existen componentes específicos en el IDH que capten ‘directamente’ la situación y las disparidades existentes en los distintos países en materia de empleo e infancia. Estos dos aspectos claves para el desarrollo humano forman parte de las discusiones en torno a los distintos elementos que definen el “Perfil de Desarrollo Humano” y/o del “Sufrimiento Humano” de cada país (ver Anexo con cuadros síntesis de los distintos Informes de DH).

Así, en los diferentes Informes, es posible encontrar en los informes los indicadores típicos que habitualmente se manejan. En el caso de la infancia, es usual encontrar indicadores de mortalidad infantil, de supervivencia y desarrollo infantiles, de perfil educativo de los niños y desequilibrios en la enseñanza. En el caso del mercado de trabajo, se presentan indicadores de ocupación, tasa de actividad, empleo y desempleo.

En principio, al tratar la infancia, el foco de atención está centrado en mostrar *los indicadores que registran pobreza o situaciones de privación de los niños*, proponiéndose como objetivos deseables para el desarrollo humano ciertas metas de *indicadores globales* de la situación de la infancia : inmunización, mortalidad, desnutrición. Así, en los Informes se señala que como indicador de privación que 14 millones de niños mueren anualmente antes de cumplir cinco años, al igual que 300 millones de niños no asisten a la escuela primaria y secundaria, y casi mil millones de adultos son analfabetos, de los cuales casi 600 millones son mujeres. Como contrapartida, se agrega que la tasa de mortalidad de los niños pequeños se ha reducido en un 50 % en los últimos 30 años, con el indicador de privación que las cifras de mortalidad infantil en los países más pobres son 115 por cada 1000 nacidos vivos, al igual que 180 millones de niños todavía padecen desnutrición.

Sin embargo, es posible advertir que hay temas relacionados con la situación de la infancia que se ignoran , como es el caso de las *disparidades entre niños hijos de padres ricos y niños hijos de padres pobres*, o el tratamiento de los niños en el sistema de *transferencias fiscales* (por ejemplo, si los niños dan derecho a subsidios como “cargas familiares” o a “deducciones especiales” en los impuestos). En materia de empleo se nota una mayor preocupación por rescatar las diferencias de calidad entre los distintos empleos, aunque en general se lo relaciona con la función de “fuente de ingreso”, sin profundizar el análisis en cuanto a las posibilidades de diferenciar las dos funciones típicas del trabajo : 1) fuente de ingresos ; 2) actividad donde se desarrollan las actividades creadoras del ser humano.

En general, los indicadores de empleo e infancia ilustran los puntos centrales de los informes. Así, el primer Informe de Desarrollo Humano del año 1990, que se ocupa principalmente de definir conceptos y de realizar una síntesis histórica de lo sucedido durante el período 1960-87, señala que “la brecha Norte-Sur en el campo del D.H. Básico se ha reducido considerablemente durante las tres últimas décadas a pesar de que la brecha de ingresos se ha ampliado” y como dato ilustrativo cita que el “la expectativa de vida en el Sur es 12 años más corta que en el Norte, existiendo todavía cerca de 100 millones de niños/as en edad de asistir a escuela primaria que no lo hacen”. Al mismo tiempo, si bien las tasas de alfabetismo en el Sur aumentaron un 46 % en 1970 a 60 % en 1985, aún persisten aproximadamente 100 millones de adultos analfabetos. Lo mismo puede decirse en cuanto a los indicadores del mercado de trabajo.

Además de la lectura “explícita” del tratamiento de empleo e infancia en los informes, cabe realizar ciertas deducciones a partir de otros argumentos. Así, un punto importante que cruza todos los informes es la diferencia entre la noción de *crecimiento económico* y *desarrollo humano*. Se aclara que es una falacia considerar que el DH puede promoverse únicamente a costa del crecimiento económico. Este falacia no solo que desvirtúa el propósito del desarrollo y subestima el desarrollo de las inversiones en educación, salud, etc. sino que oculta la falta de reorientación de las prioridades nacionales.

Ahora bien, aún cuando la cuestión de la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo humano se ubica en referencia fundamental con los gastos sociales, puede extenderse a otros campos. Por ejemplo, es evidente que para el DH el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para permitir el desarrollo integral de las personas. Por lo tanto, vinculado con este problema puede plantearse otra cuestión que tiene mayor tratamiento en los Informes posteriores y que ocupa gran parte de este trabajo: *el crecimiento económico sin empleo o con empleos de baja calidad*. Es posible afirmar que dada la importancia central que tiene el empleo para el desarrollo humano de la gente, el crecimiento económico sin un correspondiente aumento del empleo de la gente no es compatible con el desarrollo humano (cuestión, por cierto, señalada en el Informe para Argentina del año 1995).

El mismo razonamiento deductivo puede hacerse al observar el tratamiento que se da al “ingreso”, este sí un indicador que forma parte del IDH. Para el DH, el *ingreso constituye un medio, no un fin*. Así, se acota que el ingreso puede utilizarse para adquirir “medicamentos esenciales o narcóticos”. Por lo tanto, “el bienestar de la población depende del uso que se da al ingreso, no al nivel del ingreso mismo”. La experiencia de los países muestra muchos casos de altos niveles de DH con niveles modestos de ingreso y deficientes niveles de DH con niveles de ingreso bastante altos. Los múltiples problemas humanos de muchas naciones industrializadas ricas demuestran que los altos niveles de ingresos en sí mismos no garantizan el progreso humano. Por lo tanto, desde este punto de

vista, importa *cómo se obtiene ese ingreso y cómo se usa ese ingreso*. De aquí se sigue que, si el trabajo es la fuente principal de ingresos de las personas, no se puede justificar la realización de *cualquier trabajo para obtener un ingreso*. Para el desarrollo humano importa tanto el nivel de ingreso que se obtiene por el trabajo como el *contenido* de la actividad que es necesario realizar para obtener ese ingreso.

Así, el Informe de DH del año 1991 expresamente señala que el mayor ritmo de crecimiento del empleo alcanzado por muchos países industriales en los últimos años no ha contribuido a reducir significativamente los niveles de *desempleo*, cuyas tasas se ubican por encima de los niveles de posguerra, además de convertirse en un fenómeno crónico y de largo plazo. Al respecto se sostiene que la principal obligación de un Estado en relación con el DH es la de estimular la *creación de empleos productivos, remunerativos y satisfactorios, incluyendo el auto-empleo*. Un empleo no solo produce ingresos y se traduce en bienes y servicios, también compromete a las personas en actividades de la comunidad, estimulándolas como agentes de cambio.

El caso de *América Latina* es citado frecuentemente para mostrar que durante los años ochenta el nivel de desocupación abierta se mantuvo constante, pero el empleo se dirigió hacia actividades menos productivas. En consecuencia, la producción per capita cayó, junto con los niveles de vida, al tiempo que la desnutrición y la mortalidad infantil comenzaron a aumentar en muchos países. Casi un tercio del empleo se encuentra en el sector informal y, en este contexto, la participación laboral de la mujer muestra un crecimiento sostenido, con lo cual se empieza a generalizar un fenómeno de “feminización” del mercado de trabajo que se corresponde con su informalidad y precariedad. Esta situación, claro está, repercute en detrimento de la infancia, en tanto en nuestras sociedades la tarea de cuidado de los niños recae principalmente en la madre.

Para los problemas de empleo y de la niñez, el mensaje en términos de políticas públicas es claro : “la ausencia de compromiso político y no la falta de recursos financieros es la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre” (y la mujer). Así, uno de los *obstáculos* principales al DH lo constituye el *bajo nivel de ingresos*, ya que las personas no tienen los medios para adquirir los productos básicos que necesitan. Y en muchos casos los gobiernos no les ofrecen todo el apoyo que deberían a través de servicios de salud, educación, etc.

El Informe del año 1992, que se refiere principalmente al *funcionamiento de los mercados internacionales*, también incorpora la noción de *libertades políticas*. Para ello se habla de los *derechos individuales y colectivos* (señalando la preponderancia de los primeros), *derechos económicos y sociales* (incluidos en el índice de libertad). Desde esta perspectiva, el IDH intenta medir el grado de respeto a los derechos económicos y sociales, mientras el Índice de Libertad Política (ILP) examina los derechos políticos. Lo que se intenta decir

aquí es que todas las dimensiones de la *ciudadanía* deben realizarse conjuntamente para cumplir con los preceptos del DH. Así, de nada sirve tener garantizadas las necesidades básicas materiales si no se tiene libertades políticas y, por lo mismo, tampoco son suficientes las libertades políticas sin bienestar económico.

De aquí puede concluirse que tanto los trabajadores como los niños deberían ser tratados bajo los criterios que reclaman los derechos ciudadanos plenos. Como se verá en el desarrollo posterior, para el desarrollo humano importa saber si los trabajadores están perdiendo esos derechos, si la situación de su empleo es más o menos precaria, si tienen capacidad para discutir sus condiciones de trabajo. En el caso de los niños, interesa saber si reciben o no los beneficios que les competen, si el tratamiento que se les otorga es el de ciudadanos de pleno derecho o, por el contrario, se los trata como “delincuentes potenciales”.

Un ejemplo de esto es la preocupación del Informe 1992 por mostrar que el mercado laboral internacional es uno de los más restringidos, especialmente por las leyes de inmigración que bloquean el flujo de los trabajadores/as desempleados en países pobres hacia los ricos. A ello se le suma el cambio en el balance demográfico global mundial, que llevó a muchos países industrializados a alterar sus políticas de inmigración. En otras palabras, las supuestas libertades políticas e integración libre de los mercados encuentran su límite en un punto clave para el DH : la libertad de las personas de trasladarse en busca de un trabajo más acorde con sus capacidades y aspiraciones.

También pueden deducirse algunas cuestiones del Informe 1993, cuyo tema central es la *participación popular*. La misma se considera como un proceso y significa que la gente intervenga activamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas. Luego de señalar algunos grupos que son especialmente excluidos, se enumeran los *obstáculos* para la *participación* son: los sistemas jurídicos, las limitaciones burocráticas, las normas sociales y la distribución desigual de los activos. Estas cuestiones también son importantes para el tema del empleo y la niñez. Por ejemplo, en el caso del trabajo, porque al tiempo que se les exige mayor compromiso con la empresa en la que se desempeñan, se están desmantelando todas las normas jurídicas que constituían la red de seguridad en el trabajo, se promueve una menor participación del trabajador y de sus entidades representativas en los procesos económicos y políticos que los afectan. En el caso de los niños, entre otras cosas, porque las legislaciones sólo los contemplan como sujetos tutelados, de forma tal que su tratamiento oscila entre aislamiento para que “no sufra daño” y su aislamiento “para que no amenace al resto”.

Desde la óptica del DH, el empleo se considera como la mejor forma de participar en el mercado, puesto que no solo es fuente de poder económico (poder adquisitivo), sino también de reconocimiento social y político. Así, se promueve la creación de pequeñas

empresas como una vía para aumentar el empleo, la inversión en capacitación y el apoyo al sector informal, como también al desarrollo de una nueva economía industrial y de servicios. Asimismo, el Informe del DH propone realizar una *reforma estructural en forma de un plan de empleo garantizado*. El punto de partida es el *reconocimiento de todos del derecho al trabajo* (programas de empleo, plan de obras públicas) Todos estos programas deben servir para mejorar la producción y no solo la asistencia social. También el Informe 1993 agregan que el *fenómeno del crecimiento sin empleo*, incluso en muchos países aumenta la producción sin empleo, y por otra parte se ha producido un *deterioro de la seguridad en el empleo* (no solo divergencia entre oferta y demanda, sino cambio en la calidad de trabajo disponible).

Por su parte, el eje central del Informe 1994 es el concepto de seguridad, señalando que “la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no más mediante armas”. En relación con el crecimiento económico, se señala que las actividades de desarrollo, además de aumentar la productividad en general deben concentrarse en “aumentar la productividad de los pobres. Esto ayudaría a asegurar que los pobres no sólo se beneficien con el crecimiento económico, sino que además contribuyan a él”. En otras palabras, no se trata que sólo algunos participen de actividades productivas y de allí extraigan recursos para la beneficencia en favor de los excluidos, sino que todos participen de la producción.

El informe señala que la creación de oportunidades suficientes de empleo productivo y de modos de vida sostenibles es una de las tareas más importantes y difíciles en toda sociedad. En ese sentido, la experiencia indica que entre los elementos centrales en una estrategia nacional efectiva de empleo se encuentran:

- enseñanza y capacitación
- una atmósfera propicia: es probable que el sector privado genere la mayor cantidad de oportunidades de empleo, pero los mercados no pueden funcionar en forma eficaz si los gobiernos no crean una atmósfera propicia en que se incluyan políticas macroeconómicas justas y estables, un marco jurídico equitativo, infraestructura física suficientes y un sistema adecuado para la inversión privada.
- acceso a los bienes: una distribución más equitativa de los activos físicos (tierras) y un mejor acceso a los medios de producción (crédito e información) suelen ser esenciales para asegurar un modo de vida sostenible.
- Tecnologías con alta intensidad de mano de obra: uso más eficiente de los factores de producción. Las políticas fiscales y de precios deben tratar de estimular el empleo de alta densidad de mano de obra.
- Programas de obras públicas: en los países donde los mercados privados han fracasado reiteradamente, tal vez sea necesario que el Estado ofrezca empleo mediante programas de obras públicas para posibilitar que la gente sobreviva.

- grupos desfavorecidos: en los lugares donde los mercados tienden a discriminar determinados grupos (mujeres, grupos étnicos) es necesario que el Estado considere la posibilidad de poner en práctica proyectos apropiados o programas de acción afirmativa.
- compartir el empleo: dado el fenómeno de “crecimiento sin empleo” ha resultado necesario reformular el concepto de trabajo y considerar arreglos laborales más innovadores y flexibles, incluida la posibilidad de compartir el empleo.

De aquí, el Informe 1994 agrega que el Estado deberá asegurar que haya oportunidades de empleo sin discriminación. Para ello, se sugiere que tal vez deba poner en práctica una discriminación positiva mediante la acción afirmativa en favor de los grupos más desfavorecidos y marginados “incluidas las mujeres”.

Estas acotaciones son importantes para dejar en claro que para el DH, el problema del empleo es un problema decididamente público y estatal, esto es, que no atañe exclusivamente al individuo o a la empresa privada. Más aún, está claro que para el DH el problema del empleo requiere de soluciones complejas y variadas, que contemplen no sólo la asistencia de la falta de ingresos, sino la capacitación, la posibilidad de crear más puestos, de compartir los puestos escasos que hay.

A su vez, estas ideas tienen que ver con una visión particular de la *seguridad*. Así, inseguridad alimentaria y la inseguridad en cuanto al empleo y al ingreso (medida por tasas elevadas de desempleo, descenso súbito del ingreso nacional real o de los salarios reales, tasas elevadas de inflación y grandes disparidades entre el ingreso de los ricos y el de los pobres) son elementos claves de la inseguridad de las sociedades modernas que deberían resolverse. El punto aquí tiene que ver con una estrategia de integración social muy diferente a las actuales tendencias: no se trata de aislar a los excluidos y atenderlos focalizadamente, sino de ver como todos participan del proceso productivo y obtienen de allí beneficios. Esta no es una aspiración de seguridad individual sino de seguridad colectiva.

Otro punto importante del Informe 1994 tiene que ver con el aspecto redistributivo de los tributos. Proponen, entre otras medidas, la conformación de un “sistema mundial de seguridad social mínima” el cual podría expresarse en función del nivel de consumo esencial, tal vez un mínimo de un dólar por persona y por día; o se podría fijar en función de ciertos bienes públicos, como salud, educación y nutrición”. El principio es que las contribuciones fueran obligatorias y se ajustaran a fórmula fija, de manera que las corrientes anuales de recursos fueran previsibles. Otra posibilidad puede ser gravar las rentas con un impuesto mundial de alrededor del 0,1 % en los países ricos (los que tienen un PNB per capita superior a 10.000 dólares).



A poco que se piense, de esta propuesta a nivel internacional pueden deducirse lineamientos para una estrategia redistributiva a nivel nacional. Es evidente que en el ámbito de cada país se verifican tantas disparidades como a nivel internacional y es más lógico comenzar por redefinir los tributos a nivel local, tributos que tengan como fin cubrir niveles básicos de ingresos para todos los ciudadanos. Así, es evidente que si se aplicara el patrón de las distribuciones del ingreso de los países más “justos” al resto, la pobreza y la marginalidad bajarían sustancialmente en todo el mundo.

También pueden deducirse cuestiones interesantes del Informe 1995, cuyo eje central es el tema de la *Mujer*. Así, se propone un *Índice de Desarrollo relacionado con la Mujer* (IDM), que refleja las disparidades en la capacidad humana básica entre los sexos, y en virtud del cual se categorizan 130 países a escala mundial. Al mismo tiempo se estima el *Índice de Potenciación de la Mujer* (IPM), el cual intenta reflejar la medida en que mujeres y hombres participan activamente en la vida económica, política y en la adopción de decisiones.

El planteo implica una redefinición del concepto de DH, cuyo objetivo básico es la ampliación de las opciones del ser humano: igualdad de oportunidades, posibilidad de sustentar esas oportunidades, potenciación de las personas y las incorporadas directamente en la Declaración de la Conferencia de Derechos Humanos 1993. El avance hacia la igualdad de condiciones entre sexos no es una meta tecnocrática sino un *proceso político*, el cual requiere adoptar una *nueva filosofía* que asuma que todas las personas, cualquiera sea su sexo, sea un agente imprescindible para el cambio.

Este aspecto es importante, porque el avance y las características del empleo *femenino* es un punto clave de las transformaciones que se están verificando en el mercado de trabajo. Temas como la diferencia de ingresos por el trabajo, la diferencia de participación en la PEA, la “feminización de la pobreza”, son claves en el análisis de las nuevas condiciones del empleo. Es interesante notar el énfasis puesto en el *trabajo no remunerado de la mujer* (la mujer como principal contribuyente al sostén del hogar, necesidad de consideración de actividades humanas como transacciones de mercado, con salarios corrientes).

También de aquí puede plantearse la necesidad de definir Indicadores de Desarrollo Humano para ciertos grupos sociales particularmente vulnerables, como es el caso de los niños. El objetivo es definir también para ellos las disparidades existentes, ya sea entre los niños de diferentes países como entre los niños y otros grupos de edad.

La anterior síntesis tiene como finalidad ubicar el contexto de referencia del presente trabajo. En lo que sigue se tratará de abordar el problema del empleo y la infancia a la luz de los postulados del DH y teniendo en cuenta tanto las referencias explícitas como las

implícitas contenidas en los diferentes informes. La idea central es aportar elementos a partir de la experiencia de la Argentina.

Para ello, en la primera parte se prestará especial atención al problema del empleo. Aquí, la preocupación central no es la de construir indicadores alternativos, en tanto se considera que los mismos están bastante desarrollados y lo que falta es el compromiso efectivo para desarrollar los sistemas de información necesarios. La idea en esta primera parte es que el principal problema es que hay un error de diagnóstico, o en todo caso que la versión más difundida del mismo implica una lectura contraria con la propuesta del desarrollo humano. Por lo tanto, el esfuerzo está puesto en argumentar contra los supuestos y postulados que sostienen la visión hoy hegemónica acerca de los evidentes problemas que se observan en el “ambito social del trabajo”. Para ello, se discuten argumentos empíricos, se señalan contradicciones y se hace una lectura con cierta perspectiva histórica para poner en claro la génesis y las cuestiones que deben preocupar en este problema si se lo piensa abordar desde la perspectiva del DH. De aquí se esbozan algunos razonamientos sobre las tendencias que se observan, los probables escenarios futuros y se dan lineamientos para encarar una estrategia diferente a la que actualmente se aplica.

En la segunda parte se aborda el tema de la infancia. Aquí, lo que se pretende es discutir, en primer lugar, un tema central que frecuentemente se da por sobreentendido: el tratamiento que el derecho hace de los niños y jóvenes. La idea es que aquí hace falta discutir no sólo la legislación “positiva” sino la efectiva vigencia de ciertos derechos que aparecen como reconocidos pero que distan mucho de verificarse en la práctica. En segundo lugar, se discute lo que también se considera un tema poco abordado : el tratamiento de los niños en los sistemas de transferencias fiscales de gastos e ingresos . Aquí, la idea es que los programas de “infancia” habitualmente se identifican con programas asistenciales directos mientras que se ignoran aquellas políticas que movilizan muchos más recursos a partir del tratamiento que se otorga a los padres como beneficiarios de subsidios o contribuyentes fiscales ; sobre esta base, se discuten lineamientos para reformar los programas de transferencias fiscales de ingresos que tienen como justificación la infancia. Por último, y como aporte a la construcción de índices de desarrollo humano que se ocupen de grupos especialmente importantes para el tema, se ofrecen algunos elementos para pensar la construcción de un Índice de Desarrollo Humano para la Infancia.

**PRIMERA PARTE: DESARROLLO HUMANO Y MERCADOS DE TRABAJO EN  
LA ARGENTINA**

## II. PRESENTACION DEL PROBLEMA: LAS EVIDENCIAS Y LAS CONTROVERSIAS SOBRE EL EMPLEO Y EL DESEMPLEO EN LA ARGENTINA

El desempleo de la fuerza de trabajo y la degradación de las condiciones de trabajo de los que están ocupados, son dos de los problemas sociales más alarmantes que emergieron junto con las profundas transformaciones a las que se ve sometida la sociedad argentina en los últimos años. Sin embargo, esta evidencia no parece suficiente para que funcionarios y “técnicos” afines con la política oficial admitan que existe una relación causal entre ambos procesos. Por el contrario, para muchos se trataría de una “paradoja”, cuya explicación habría que buscarla en factores exógenos y/o leyes de comportamiento que se entienden independientes de lo que, al mismo tiempo, está ocurriendo en otros ámbitos de la vida económica y social del país. Más aún, se atreven a afirmar que la relación es, en todo caso, inversa: para el discurso oficial (y oficialista) los problemas del desempleo en la Argentina se producen porque existen “barreras” que supuestamente impiden que los influjos positivos que se atribuyen a los cambios en el ambiente económico (político y social) se propaguen a las relaciones laborales<sup>1</sup>. Una conclusión que suele derivarse de esta argumentación es la siguiente: en realidad, los problemas del mercado de trabajo son un resabio del ominoso pasado y no de este promisorio presente.

En cuanto a la degradación de las condiciones de empleo suele ser un tema que directamente se ignora, en tanto se entiende que la relación laboral es la que es conforme a las condiciones económicas de cada unidad productiva. Se afirma, incluso, que las nuevas condiciones de trabajo (incluyendo el cambio de normas legales que las regulan) sólo ponen en evidencia lo que el mercado ya dictaminó; así, la pérdida de derechos por parte del trabajador ocupado sólo estaría reflejando en la norma lo que la realidad impone. Además, el empleado ya tiene un privilegio frente al desempleado y todos los beneficios que tradicionalmente se adosaban al empleo hoy representan una restricción para incorporar nuevos empleados que estarían dispuestos a trabajar en condiciones aún menos beneficiosas. El problema del “contenido” del trabajo no preocupa tanto como la necesidad de bajar las estadísticas de los que se registran como desempleados plenos.

Sin embargo, desde la óptica del desarrollo humano, ambas cuestiones son cruciales. ¿Por qué? Porque para que las personas se desarrollen como tales, lo que interesa es el trabajo como medio de “realización” de aspiraciones individuales y no, por ejemplo, cualquier

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Giordano y Torres (1994: pág. 11), sostienen que existiría un “contraste entre éxitos macroeconómicos (estabilidad, crecimiento económico) y frustrantes desequilibrios en el mercado de trabajo (desempleo, subempleo, precarización)”, resultados que consideran como “aparentemente paradójicos”.

trabajo que potencie la explotación de unos sobre otros o la alienación de la gente. No se trata simplemente de discutir cómo se emplea a la gente en cualquier cosa sino cómo lograr que la gente desarrolle plenamente sus capacidades creadoras mediante el trabajo y cómo de esa manera se logra construir una sociedad más integrada y justa.

Así, por ejemplo, para el desarrollo humano el problema no se reduce solamente a la pérdida de ingresos de los desempleados plenos, cuestión que puede resolverse momentáneamente con un subsidio o una política asistencial. También importan los impactos en la salud, en el ámbito de vida familiar y personal, la situación de inserción social que define un determinado puesto de trabajo, el riesgo de los accidentes laborales, la cobertura de la familia en caso de perder la capacidad laboral, la frustración personal y colectiva cuando no se consigue trabajo, etc. Pero en la discusión oficial estos problemas no aparecen o, en todo caso, se subordinan a la solución del tema económico: la idea es que si se consiguiera ocupación para los desempleados, todos estos impactos negativos “colaterales” se superarían<sup>2</sup>. Sin embargo, y al solo efecto de señalar el vacío, cuando se tienen en cuenta todos estos aspectos no sólo que se agregan “complementos” sino que cambian la verdadera esencia de la materia en cuestión. Por ejemplo, para el ámbito personal, familiar y social de los involucrados, no es lo mismo un empleo inestable que uno estable, uno en una tarea para lo cual se está calificado y se siente estimulado que en cualquiera otra, uno que afecta la salud física o psíquica de otro que por el contrario la fortalece, uno en el hábitat de la familia que otro lejos del mismo, uno que le paga un ingreso suficiente que otro que lo obliga a buscar ingresos de otras fuentes.

Aún cuando es evidente que el problema es complejo y admite varias lecturas, debido a que los tiempos que “corren” parecen ser épocas de acción y no tanto de razón, éstas y otras controversias sobre el problema se ignoran en honor a la necesidad de aplicar “urgentes” políticas que tiendan a resolverlo<sup>3</sup>. Pero sucede que la urgencia sin meditación, la imposición de políticas sin un consenso reflexivo sino más bien “negociado” (esto es, resultado de intercambios entre actores con cierto poder), puede no ser un ejemplo de racionalidad y ni siquiera de “acuerdos” en la materia, sino más bien un reflejo de los

---

<sup>2</sup> Así, al momento de decidir la redacción de lo que titula como “Libro blanco sobre el empleo en la Argentina” (MTSS: 1995, pág. 10), el Ministro de turno convocó a “abogados y economistas de reconocido prestigio”, a los que se agregaron “dos trabajos específicos” de otros especialistas en los temas de migraciones y educación y trabajo. Nadie fue convocado para discutir los problemas que refieren a los impactos sobre el ámbito y las condiciones de vida de la gente.

<sup>3</sup> Nuevamente, Giordano y Torres (1994, págs. 11 y 12) ilustran esta posición. Al tiempo que reconocen que “el debate sobre los factores que conducen a un ineficiente funcionamiento del mercado de trabajo .. constituye un tema reconocido internacionalmente como complejo, con pocos axiomas y con múltiples enfoques posibles”, justifican el carácter “no integral” de las reformas en el área laboral que realiza su gobierno, señalando que “este rasgo más que una deficiencia del proyecto es una virtud, dado el carácter urgente que tiene la introducción de los cambios”.

vacíos y de las relaciones de poder asimétricas que se están verificando en ese momento<sup>4</sup>. Los “consensos prácticos” involucran sólo a los que tienen algo que intercambiar en la negociación y por eso son tan peligrosos cuando se trata del interés público: gran parte del público que tiene legítimo interés en la materia, posee muy poco para intercambiar pero no obstante puede ser el primer damnificado.

Lo cierto es que en la Argentina actual ya no se trata de analizar sólo el problema de los “mercados” de trabajo, sino también de discutir las “políticas” que se están aplicando de forma “urgente” en ese ámbito. Analizar las políticas es importante: 1) para evaluar su efectividad para resolver el problema; 2) para saber cómo están modificando el problema, de qué manera cambian su naturaleza; 3) para comprender que tipo de “señales” le están enviando al mercado, que estímulos o incentivos están promoviendo para que los agentes económicos tomen sus decisiones; 4) para entender como están modificando la posición de la relación laboral en el conjunto de las relaciones que definen la dinámica social.

En principio, podemos identificar algunas certezas. En la Argentina, 1) hay un profundo cambio de régimen económico y social que, entre otras cosas, modificó el ambiente de referencia de las relaciones entre capital y trabajo; 2) hay un crecimiento alarmante (e inédito) de las expresiones de desutilización de la fuerza de trabajo (desempleo, subempleo, empleo informal); 3) hay cambios profundos en la legislación que regula las condiciones en las que se contrata la fuerza de trabajo y, en general, éstos cambios tienden a dismantelar lo que más adelante se define como “red de seguridad laboral”. Sin embargo, al mismo tiempo persisten muchas dudas, entre las que merecen destacarse: 1) ¿Cuáles son las formas y la intensidad de las relaciones que hipotéticamente existirían entre el evidente cambio de régimen económico, político y social, y la situación del mercado de trabajo?; 2) ¿en qué medida son efectivas o contraproducentes las políticas que se están aplicando en la materia?; 3) ¿los problemas del desempleo y de las nuevas condiciones de empleo son fenómenos estructurales o “cíclicos”, esto es, se explican por movimientos recurrentes del ciclo económico?; 4) en su caso, ¿es sensato esperar que el problema se resuelva “automáticamente” cuando se retome un ciclo económico positivo?; 5) ¿cómo están afectando todos estos cambios los ámbitos de vida de la gente, tanto los privados como los públicos?

No pueden existir dudas de que la sociedad argentina está siendo sometida a un profundo proceso de reformas en todos sus ámbitos. Más aún, para la ortodoxia que promueve y

---

<sup>4</sup> *Rodolfo Díaz, ex-Ministro de Trabajo y Seguridad Social del actual gobierno del Partido Justicialista, admite la presencia de esta “solución práctica”: “en nuestro país no se ha alcanzado un consenso conceptual sobre el problema del empleo”, y entonces, “ante la falta de consensos conceptuales o de teorías de aceptación amplia, se han buscado ‘consensos prácticos’ entre el gobierno y las representaciones sectoriales, generalmente intentados como acuerdos de ‘intereses’” (MTSS : 1995, 88-90).*

financia estos cambios, la Argentina está considerada como uno de los casos más exitosos tanto por el alcance y la rapidez de las transformaciones como por la efectividad en detener lo que se considera el flagelo principal y la expresión más acabada de los perversos resultados del viejo régimen : la inflación.

Algunos ejemplos bastan para ilustrar la profundidad de los cambios en el régimen económico de la Argentina:

- Privatización de las empresas públicas más importantes.
- Remoción de barreras no tarifarias, con lo cual la economía se abrió total y abruptamente a flujos de importaciones bienes y servicios.
- Libre movimiento de capitales.
- Desde comienzos de 1991 impera un régimen de convertibilidad entre la moneda local y el dólar, ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno.
- El país reprogramó su deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de los pagos en el contexto del Plan Brady.
- Se modificó el perfil tributario en favor de impuestos indirectos de base universal, al tiempo que se degradaron los componentes universales del gasto social en favor de políticas “focalizadas” en grupos de población seleccionados.
- Se cambió casi toda la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial (promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales.
- Casi todas las políticas sociales se vieron afectadas por la promoción de privatizaciones en sus áreas de influencia. En particular, el programa de pensiones se transformó desde un sistema financiado por el reparto simple de ingresos y gastos, en otro donde conviven un sistema de reparto reformado y otro mixto. Ambos pagan un beneficio uniforme, pero el primero lo complementa con porcentajes sobre el salario y el otro con cuentas individuales que capitalizan ahorros.

Tampoco puede dudarse de que los mercados de trabajo son espacios sociales claves en este proceso de transformación<sup>5</sup>. Tradicionalmente, en la Argentina se registraron bajas tasas de desutilización de la fuerza de trabajo, al menos en relación con otros países de la región. Esto ayudó a que, durante la vigencia del antiguo régimen económico, prevaleciera una visión que suponía la existencia de un cierto tipo de ciclo virtuoso casi mecánico, capaz de garantizar una situación de pleno empleo de la fuerza de trabajo<sup>6</sup>. La idea era que la baja presión demográfica y la elevada instrucción de la población (pensando siempre en comparación con otros países de América Latina), combinadas con una política de sostenimiento de demanda efectiva, alcanzaban para absorber la fuerza de trabajo; incluso, se consideraba que existía insuficiencia de oferta en grupos de baja calificación laboral.

Este escenario cambió notablemente. En los años 80, el desempleo abierto en la Argentina saltó de poco más de 2% a 7,5% y también se nota un crecimiento de la tasa de participación económica de la población, pero con dos tendencias bien marcadas: una pequeña caída en el primer lustro y crecimiento en la segunda mitad. El subempleo horario (visible) siguió el mismo camino que el desempleo abierto, mientras que el nivel de subempleo invisible cambió poco, principalmente por mayor participación del empleo doméstico y del sobreempleo en el sector público. Un dato llamativo de la década del ochenta es la caída de la participación del total de ocupados en la PEA y además la caída absoluta del número de ocupados “plenos” (sin considerar el subempleo).

Desde el punto de vista macroeconómico, hay una explicación que parece bastante aceptada sobre estos comportamientos de las variables típicas de los mercados de trabajo: el PBI a precios de mercado de 1990 fue 9% inferior al de 1980 y 20% menor si se lo mide por habitante. Es aquí donde se observa una de las diferencias más notables con lo que se viene verificando en la década del noventa. Entre 1990-94, el PBI creció casi 35% pero el número absoluto de ocupados sólo entre 6/7%, mientras que el total de desocupados abiertos aumentó entre 36/40% y los subocupados horarios 18/20%. Peor aún, los ocupados

---

<sup>5</sup> El término “mercado de trabajo” suele aplicarse en referencia estricta con el asalariado. Sin embargo, no parece adecuada esa interpretación restrictiva. Mercados de trabajo son todos aquellos espacios sociales donde se intercambian oferta y demanda de fuerza de trabajo por un precio. Ese intercambio puede o no estar formalizado en una relación contractual asalariada y, a su vez, esa relación de trabajo asalariada puede ser muy variada (por tiempo indeterminado o parcial, formalizado o no, con coberturas de “salario indirecto” adicionales o no, que pague salario u otro tipo de remuneración, etc.). Cada vez más, la relación asalariada “estricta” parece perder su importancia en los mercados de trabajo; así, una misma persona puede trabajar en relaciones de trabajo diferentes y los mercados de trabajo están más interconectados. Además, los indicadores de empleo, desempleo y subempleo que habitualmente relevan las encuestas, incluyen otras relaciones de trabajo además de la asalariada “estricta”, además, en el trabajo independiente también se presentan las características de “subordinación” propias de las figuras tradicionales del asalariado.

<sup>6</sup> En Barbeito y Lo Vuolo (1992, Cap. IV) y Barbeito y Lo Vuolo (1993) ampliamos el análisis con respecto a las consecuencias políticas de este tipo de visión.



“plenos” - sin considerar los subocupados - crecieron a un ritmo de sólo 1,5% anual. En otras palabras, se trata de un fenómeno de fuerte crecimiento sin una correlativa incorporación de fuerza de trabajo.

Por su importancia analítica, lo sucedido en la industria manufacturera suele citarse como un ejemplo del tipo de dinámica que se verificó recientemente. Durante 1991-93 el producto manufacturero creció casi 25%, pero el número absoluto de trabajadores se redujo; las horas trabajadas permanecieron constantes y aumentó fuertemente la productividad por trabajador (más por hombre ocupado que por horas trabajadas). En síntesis, menos trabajadores/as por unidad de producto, más horas trabajadas por cada ocupado/a y, aunque pueden estar captando mayores ingresos totales, menos ingresos por hora,

Pese a que estas evidencias son muy globales, es posible bosquejar a partir de ellas las características centrales de lo que está pasando en el mercado de trabajo argentino. En primer lugar, pese a las elevadas tasas de crecimiento, las mismas no son suficientes para absorber la oferta de fuerza de trabajo, lo cual refuta la idea de que el crecimiento es condición “suficiente” para crear empleo e, incluso, pone en duda su importancia como condición “necesaria”. Por ejemplo, el crecimiento sería una condición necesaria si los empleos que creara el mayor producto fueran más que los que se destruyen para forzar el crecimiento ; otro ejemplo, podrían crearse nuevos puestos de trabajo aún sin crecimiento, mediante una distribución distinta de los que ahora existen. Segundo, al tiempo que hay más gente deseosa de trabajar y que no consigue trabajo, se observa que cada trabajador ocupado produce mayor producto por tiempo de trabajo, trabaja más y que su ingreso no crece en la misma proporción que el mayor valor generado por unidad de trabajo, pero que no obstante significa una mayor proporción en la distribución global de la “masa salarial”.

Ahora bien, estas son las evidencias durante la fase de auge posterior a la hiperinflación. El escenario se modificó desde principios de 1995. En ese año, y según los primeros anuncios oficiales, el PBI cayó (-4,5%) y los registros de desempleo y subempleo alcanzaron los niveles más elevados desde que se realizan encuestas sistemáticas en la materia: 18/19% para la desocupación abierta, 11/12% para la subocupación horaria. La caída del valor agregado global genera nuevas presiones distributivas, otra vez tanto del tiempo de trabajo como de los ingresos, que se traducen en una presión a la baja de los salarios, mayor aumento de productividad dados los límites de un mercado más estrecho.

También son evidentes los cambios en el sistema normativo que regula las relaciones laborales. Ejemplos abundan. En 1991 se estableció por primera vez un esquema de seguro de desempleo, cuyo ámbito de aplicación es por cierto muy restringido, pero que establece una institución inédita en Argentina y a la vez clarifica parte de la estrategia oficial para enfrentar el problema. A partir de ese año también se empezaron a “promover” fiscalmente

una variada gama de nuevas figuras de contratos laborales declarados de “interés público”, porque el gobierno entiende que es de interés de toda la ciudadanía el permitir una contratación más “flexible” (entiéndase, más precaria) de la fuerza de trabajo. Asimismo, se fueron relajando las condiciones exigidas a los empleadores para contratar empleados, ya sea en lo que refiere a las penas por accidentes, a las indemnizaciones por despido, a la responsabilidad en caso de problemas económicos de la empresa.

Paralelamente, se fueron implementando múltiples programas “activos” de empleo subsidiado, los cuales se organizan en base a la identificación de indicadores que, supuestamente, señalan situaciones especiales de carencias frente a las supuestas condiciones de demanda del mercado: edad, sexo, calificación laboral, características de entrada o salida. Esquemáticamente, estos programas responden a la siguiente idea: el problema es fundamentalmente de capacidad técnica de la fuerza de trabajo y de la relación entre la productividad de la misma y sus costos. Por lo tanto, son una mezcla de cursos de capacitación con subsidios directos a las empresas que contratan la fuerza de trabajo cuyas aptitudes aparentemente no responden a las exigencias del mercado.

De lo anterior se desprende que en la Argentina ha cambiado la naturaleza de las relaciones laborales. Desde el punto de vista de la racionalidad económica, se nota una tendencia a “economizar” el uso del trabajo como “factor productivo” y a bajar su costo por unidad producida. Esto tiene fuertes impactos distributivos, tanto en lo que se refiere a la distribución del tiempo de trabajo necesario para la producción como de la distribución de los ingresos derivados del valor agregado por la economía.

Esta nueva racionalidad económica está imbricada con nuevas racionalidades en el orden político y social; en particular, si estas tendencias se consolidan, es probable que la ciudadanía se divida principalmente en función de la utilidad económica del trabajo que cada uno es capaz de ofrecer. Así, por ejemplo, es probable que se estén generando nuevas escisiones sociales donde unos están siendo expulsados del campo de las actividades económicas productivas y se están ubicando en la periferia del sistema. Otros, en cambio, están concentrando todo el tiempo de trabajo disponible en la sociedad, trabajando incluso más que antes, participando del proceso de actualización técnica permanente y captando el grueso de los ingresos por el trabajo.

Todas estas dimensiones deben tenerse presentes al momento de evaluar desde la perspectiva del desarrollo humano los cambios que se están produciendo en el ámbito social del trabajo. Una hipótesis central es que, más allá de influencias de la economía internacional y de ciertas tendencias históricas, gran parte de los problemas observados en el mercado laboral se originan en el modelo de transformación económica y social que se ha impuesto en los últimos años en la Argentina. Aquí se descarta la argumentación y la discusión del tipo, “no había otra salida”, porque es conceptualmente absurda y

científicamente imposible de probar. Las sociedades siempre tienen opciones y los profundos cambios que registra la historia son una prueba de ello; pero además, como nunca se pueden repetir las situaciones de partida, tampoco se podrá saber más que en un plano especulativo que hubiera pasado si el camino emprendido hubiera sido otro. Por lo tanto, dadas ciertas condiciones de contexto, se está donde se está por lo que se hizo.

Por lo tanto, la pregunta clave es donde se está ahora y hacia donde vamos si se sigue haciendo lo que se está haciendo. Desde la óptica que interesa aquí, se trata de dilucidar qué tipo de sociedad se está consolidando en la Argentina y, en particular, *si el papel que cumple el espacio social del trabajo en esta sociedad se corresponde o no con los presupuestos del desarrollo humano*. La hipótesis de este trabajo es que la respuesta es negativa: en la Argentina se está consolidando un modelo económico, político y social donde el trabajo se vuelve un “bien escaso”, que dejó de ser un medio de seguridad de vida, movilidad e integración social, por lo tanto potencialmente capaz de promover el desarrollo humano. En cambio, el ámbito laboral se está convirtiendo en fuente de desutilización de potencial productivo, de inseguridad de vida y de fragmentación social. Esta situación se debe tanto a nuevas relaciones técnicas de producción como a cambios en las leyes de distribución y en la propia “ética” que regula los estímulos sociales.

Otra hipótesis tiene que ver con la percepción oficial del problema. Aquí, la intuición es que la visión prevaleciente es que el tipo de mercados de trabajo que se estaría conformando en la Argentina responde a una racionalidad económica que se entiende positiva como valor social y, además, que los eventuales desajustes deberían resolverse por acción de los mercados y como resultado de los impactos supuestamente positivos que se derivarían de las reformas. Lo que quedaría sería una sociedad más eficiente económicamente y donde el trabajo se distribuya conforme a los supuestos “méritos” de cada uno. Ahora bien, esta visión oficial del problema no parece responder a los postulados típicos del desarrollo humano sino a una racionalidad meramente instrumental y de relaciones de poder social que se contradicen en gran medida con los mismos.

Para probar estos argumentos, primero se hace una síntesis de los cambios producidos desde el modelo anterior hasta aquí. Luego, se rescatan los elementos centrales de la lectura oficial del problema, con el objeto de mostrar las confusiones y contradicciones en la materia. Luego, se elaboran hipótesis acerca de la naturaleza del problema y los probables escenarios futuros. Al mismo tiempo se presentan algunas líneas de reflexión sobre alternativas de salida.

### III. LOS CAMBIOS EN EL REGIMEN DE ESTADO DE BIENESTAR Y LOS MERCADOS DE TRABAJO

El antiguo régimen económico se desarrolló junto con la construcción de un entramado de instituciones públicas que definían una *red de seguridad laboral*. Sobre esta red de seguridad laboral se construyó el modelo de acuerdo social (y distributivo) que caracterizó el particular Estado de Bienestar “populista” que se construyó en la Argentina.

Sintéticamente, esta red de seguridad laboral se construyó combinando los siguientes componentes<sup>7</sup> :

- i) seguridad en el acceso a *puestos en el mercado de trabajo*, mediante políticas públicas de demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público (desempleo disfrazado);
- ii) seguridad en la *remuneración (ingreso) del trabajo*, mediante políticas de salario mínimo, legislación del tipo “igual remuneración por igual tarea” y asignaciones familiares;
- iii) seguridad en el *puesto de trabajo*, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, las licencias obligatorias;
- iv) seguridad en las *condiciones de trabajo*, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y legislación de accidentes de trabajo que contemplaba la figura de culpa o dolo del empleador y permitía la acción judicial para reparar el daño sufrido;
- v) seguridad en la *representación de los intereses del trabajo*, particularmente por la definición de áreas de incumbencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva, incluyendo la organización sindical por ramas de actividad, la acreditación de especialidades o las propias normas de “monopolio profesional”, que exigían licencias expresas de organismos colegiados para ejercer la actividad.

La evidencia de la construcción de esta red de seguridad laboral surge del análisis de la evolución de la legislación argentina en la materia. Así, desde el año 1915 y hasta finales de la segunda mitad de la década del cincuenta se consolida la legislación sobre accidentes de trabajo, la cual establecía la responsabilidad del empleador contra quien se podía accionar por dolo o negligencia, reclamando a cambio indemnizaciones que estaban relacionadas con el salario propio o el mínimo legal. Hacia la década del treinta se empieza a desarrollar otra legislación en materia de condiciones de trabajo, estableciéndose límites a la jornada de trabajo y condiciones particulares para el trabajo nocturno e insalubre. En la década del cuarenta y la primera mitad de la del cincuenta, se sancionan legislaciones particulares para ciertas actividades, se crea la Dirección Nacional de Servicio de Empleo y

---

<sup>7</sup> *Sigo aquí el criterio expuesto en Standing (1992, 47-48) y que desarrollo en Lo Vuolo (1995b).*

se establece el marco legal de las Convenciones Colectivas de Trabajo, declarando como obligatorias sus disposiciones, tanto para los afiliados como para los no afiliados al sindicato respectivo, al tiempo que establece que las condiciones negociadas colectivamente no se pueden modificar por contratos individuales.

Desde la segunda mitad de la década del cincuenta, se establece la legislación sobre asignaciones familiares (fondos compensatorios) para trabajadores dependientes. En la década del sesenta se avanza con la legislación del salario mínimo, vital y móvil, se establecen los descansos obligatorios del fin de semana. En los años setenta se dictan nuevas normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, la igualdad de remuneración entre hombre y mujer que desempeñen igual tarea, y en el año 1974 se sanciona la Ley de Contrato de Trabajo (20.744) que intenta consolidar y ordenar toda la legislación dispersa en la materia. Pese a la profusa legislación laboral, en la Argentina nunca se sancionó un código en materia laboral.

Las políticas macroeconómicas también consolidaron la construcción de esta red de seguridad laboral. La idea era alimentar el funcionamiento de un “consenso social”, donde a cambio de ciertos beneficios para la clase trabajadora, se garantizaban condiciones para la reproducción del capital mediante subsidios de todo tipo. La versión “populista” de este consenso distributivo, que es la que prevaleció en Argentina y la mayoría de los países latinoamericanos de desarrollo más temprano, se diferenciaba del caso europeo fundamentalmente en lo siguiente : i) no se nota la presencia del seguro de desempleo con base amplia, institución que, por el contrario, es clave en el caso europeo; ii) se utilizó con mayor intensidad el manejo *autónomo y generalizado* del salario como instrumento de distribución de ingresos; iii) se verifica un proceso más intenso de ajuste “espurio” del mercado de trabajo, con fuerte desarrollo del sector del empleo informal y de la absorción de empleo redundante por parte del sector público; iv) junto con una distribución del ingreso más regresiva que en Europa, se nota mayor diferencia de “privilegios” entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, poca importancia de la garantía de servicios básicos y mecanismos de financiamiento poco transparentes ; v) en el campo político, la ausencia de un sistema de partidos políticos competitivos y su reemplazo por coaliciones políticas organizadas en torno a figuras carismáticas que, dada su potencia electoral, asumían en gran medida la representación del conjunto de los intereses sociales. Las recurrentes dictaduras militares eran parte de este juego político.

El cuerpo central del sistema de protección social (programas de retiro, asignaciones familiares y seguros laborales de salud denominados ‘obras sociales’), se construyó dentro de la lógica del “seguro social”, esto es derechos en cabeza del trabajador (considerado “jefe de familia”) y financiado por impuestos a la nómina salarial. Paralelamente, se construyeron otras instituciones que operaban en base a una lógica más “universalista” (educación y salud públicas), con derechos otorgados a todos los “ciudadanos”, a las que la

población accedía gratuitamente y se financiaban con impuestos generales. Las políticas de asistencia social mostraban una participación menor y se organizaban de forma “clientelar” e irregular, al tiempo que la política de viviendas era un híbrido que por un lado subsidiaba la construcción pública con un impuesto sobre la nómina y, por el otro, subsidiaba créditos por medio del sistema bancario.

De esta manera, el *status* ocupacional era el elemento principal que definía los mecanismos de inclusión en este sistema de protección social basado en la seguridad laboral. Además, al igual que otros regímenes de Estado de Bienestar de inspiración centralmente “corporativa” (Esping-Andersen, 1990), donde se verifica una clara influencia de la Iglesia Católica, el de la Argentina promovía la reducción de la oferta laboral mediante el estímulo a la permanencia en el sistema educativo, la cobertura de los dependientes del “jefe” de familia y un esquema de asignaciones familiares para trabajadores dependientes que favorecían la retención de la mujer en el hogar y el traslado de la pensión previsional a los herederos. Esto explica la tradicionalmente baja tasa de participación económica femenina de la Argentina, al menos comparada con parámetros internacionales; más aún, el estable y elevado porcentaje de la ocupación femenina está en el servicio doméstico, esto es, en una actividad “típicamente” femenina<sup>8</sup>.

Es posible afirmar que la ampliación de los derechos laborales en la Argentina estuvo favorecida por la escasez relativa de fuerza de trabajo, que se derivaba no sólo de la lógica centralmente “corporativa” de las instituciones del Estado de Bienestar populista, sino también por la relativamente baja tasa de crecimiento vegetativo de la población (al menos en comparación con los otros países latinoamericanos). Como resultado, se verificaban grandes flujos de inmigración y ciertos puestos eran ocupados con fuerza de trabajo sobrecalificada.

Esta escasez relativa de trabajo, la vigencia del principio de “igual remuneración por igual tarea” y el elevado índice de afiliación sindical en organizaciones que actuaban muy centralizadas, favoreció la utilización de los aumentos del salario nominal como mecanismo de redistribución de ingresos y de sostenimiento de la demanda. Al mismo tiempo, el aumento de salarios y del gasto público, alimentados por un manejo expansivo de la oferta monetaria, sostenían el nivel de demanda efectiva en un punto alto de empleo.

Este modelo de funcionamiento fue encontrando límites a su dinámica expansiva y ya en la década del sesenta el mercado laboral argentino empezó a mostrar formas de ajuste “espurias”. Un hecho importante es que durante la década del sesenta, cuando la industria entra en una “segunda fase” de sustitución de importaciones con promoción de la inversión

---

<sup>8</sup> Pautassi (1995) analiza con mayor detalle el papel asignado a la mujer en la construcción del Estado de Bienestar argentino.

en bienes de capital e intermedios, el empleo industrial registró un comportamiento negativo, que fue concomitante con un aumento sostenido de la productividad. La situación fue diferente desde mediados de la década del setenta, cuando tanto el empleo como la productividad industrial registran valores negativos. La construcción, el comercio y los servicios explican la mayor parte de la absorción del empleo en este período, aunque estos dos últimos sectores económicos no registraron buenos rendimientos en materia de productividad. Ya en la década del ochenta cayó la productividad en todos los sectores económicos, pero mientras el comercio y los servicios siguieron absorbiendo fuerza de trabajo, la construcción y la industria expulsaron personal<sup>9</sup>.

Otro aspecto importante de las formas de ajuste del mercado de trabajo en la Argentina fue el aumento constante de la fuerza de trabajo en el auto-empleo o “trabajo por cuenta propia”: mientras el Censo de 1947 registraba sólo 7,2% de los ocupados como trabajadores por cuenta propia, el porcentaje se eleva a 20% en 1980 y 23% en 1991. En la segunda mitad de la década de los años 70 se incorporó como una forma adicional de ajuste, el “desempleo oculto”, esto es la fuerza de trabajo que se retira del mercado, ya sea porque no encuentra los estímulos suficientes o porque perdió toda esperanza de encontrar trabajo.

El punto a señalar aquí es el siguiente. Más allá de discutir la racionalidad del modelo económico, lo cierto es que el mismo sostenía un consenso distributivo que tenía una forma particular de administrar los conflictos entre los distintos agentes económicos y sociales. Ese consenso dependía en gran medida de la red de seguridad laboral cuyo entramado se presentó previamente y que, a su vez, se correspondía con un determinado ambiente económico, político y socio-cultural.

En cierta manera, esta red de seguridad laboral fundaba la pretensión de construir cierta conciencia de “clase” que veía al trabajo como un medio de integración funcional de la mayoría de las personas a la sociedad, que a su vez se traducían en una integración social. Al mismo tiempo, el Estado Benefactor compensaba al trabajador por la dedicación de la mayor parte de su tiempo al trabajo, asumiendo los costos de la seguridad en ámbitos importantes para la familia y la sociedad en su conjunto.

Mientras tanto se desarrollaba una cultura colectiva del trabajo que veía a cada trabajador como pieza de un sistema complejo que dependía de todos. En esto, no aparecían mayores contradicciones entre los propios trabajadores porque todos accedían a puestos que, si bien diferían en las retribuciones y en las condiciones, eran muy similares en cuanto a los requisitos mínimos impuestos por la red de seguridad laboral. De aquí se desprende un ideal clave para que prevalezca un *ethos* cooperativo de los trabajadores con el régimen

---

<sup>9</sup> En Barbeito y Lo Vuolo (1992) analizamos más detalladamente estos comportamientos.

económico y social: la gente podía despreocuparse en gran medida de la cobertura de las necesidades básicas, en tanto tenía asegurado el ingreso y los servicios sociales que se relacionaban con el trabajo.

Más aún, al prevalecer una dinámica expansiva de “imitación de privilegios”, los beneficios de unos no se vislumbraban como pérdidas de otros sino como legítimas conquistas que se obtenían en un juego de suma cero donde todos se beneficiaban. Esto explica en parte porque los beneficios de la clase trabajadora se expandían por “enganche” con otros grupos, y porque aumentaban esas posibilidades con el propio auge económico que vivía en términos generales la economía.

Cierto es que en términos económicos, esta dinámica trajo sus problemas. En particular, el mercado de trabajo empezó a mostrar una temprana “terciarización” que no se vinculaba a la expansión de sectores modernos, sino que respondía más bien a ajustes espurios en formas de empleo por cuenta propia, sobre-empleo en el sector público y poco crecimiento de la productividad. Estas formas de ajuste eran poco transparentes, pero sin dudas aliviaban los impactos sociales propios de la acumulación de capital. Bueno es recordarlo aquí: el crecimiento económico sostenido que vivió la Argentina durante la posguerra y bajo este esquema, nunca pudo ser repetido después. Más allá de las críticas sobre las condiciones particularmente favorables y las irracionalidades ocultas en un momento de crecimiento económico “fácil”, lo cierto es que se notaba la vigencia de un régimen de acumulación con tendencias a “incluir” a la mayoría de los agentes económicos.

La situación cambió notablemente en los últimos años. En su primera etapa, el plan de Convertibilidad generó condiciones favorables para la transformación global del país. Entre 1991-94 el consumo interno creció 38%. La inversión bruta interna fija (incluyendo variación de existencias), fundamentalmente privada y de la mano de las privatizaciones de empresas públicas, empezó a recuperarse desde valores de 14/15% del PBI en 1989-90, hasta promedios cercanos a 21/23% en 1993-94. Sin embargo, el ahorro bruto nacional cayó y en 1994 seguía en valores equivalentes a los de fines de los ochenta (poco más de 17%). La dinámica expansiva se basó en el financiamiento internacional: el ahorro externo pasó de valores negativos en la hiperinflación (-3,7% del PBI en 1990), a 5/6 puntos positivos en 1993/94. En este contexto, la balanza comercial cambió desde un pico positivo de casi 7% del PBI en 1990 a fuertes déficit en 1992-94 (casi 6% este último año).

En este primer impulso de “auge”, la fijación del tipo de cambio, la apertura comercial y la entrada de capitales presionaron para una modificación de los precios relativos en contra de los bienes comercializables. Si bien la entrada de importaciones genera déficit en la balanza comercial, esto permite expandir la oferta rápidamente y alivia las presiones inflacionarias del shock de demanda (situación distinta a la del Plan Austral). El elemento clave es el



financiamiento externo: la economía doméstica crece a expensas de los ahorros del mundo. La entrada de capitales se ve favorecida por el proceso de privatizaciones y fundamentalmente por el diferencial de tasas de interés, fuertemente positivas.

La competencia externa hace que muchas empresas locales pierdan participación de mercado y bajen su margen de ganancias, pero dada la capacidad ociosa disponible al comienzo, pueden compensar con mayores cantidades esta situación adversa. Al mismo tiempo, las privatizaciones van seguidas de aumentos en el valor de los insumos más generalizados y con ello, se genera una presión adicional a los costos del capital de trabajo. Esta presión obliga a un rápido aumento de la productividad, lo cual repercute en expulsión de fuerza de trabajo y/o aumento del uso del trabajo de los ocupados. Las posibilidades de realizar estos ajustes no son iguales para todas las unidades empresarias.

Al mismo tiempo, los precios de los bienes no comercializables son más flexibles y reciben los influjos del creciente poder de demanda. Así, los precios de muchos servicios, particularmente los vinculados al poder de demanda de grupos de ingresos medios y altos, crecen por encima del nivel general y absorben parte del empleo expulsado de otras áreas. El deterioro de las instituciones del Estado de Bienestar favorece este traslado hacia los servicios privados y se crea la ilusión de un reemplazo automático del espacio público por el privado. En un primer momento, el sector de no comercializables no tiene tanta presión de aumento de productividad y absorbe parte del empleo que expulsan las actividades de comercializables, incluyendo la construcción que recibe el lógico impulso de la estabilidad y la recuperación del crédito.

Nótese lo siguiente. En un primer momento, los conflictos distributivos se ocultan detrás de factores que pueden considerarse “estacionales” en el desarrollo lógico de un plan de estabilización y que en el caso de la Argentina también responden a un ambiente externo circunstancialmente favorable. Otros ejemplos: la estabilización recupera cierta ilusión monetaria a lo que se suma la posibilidad de acceder al crédito por parte del público en general ; los capitalistas ven reducir su margen de ganancias pero aumentan su nivel de ventas dada la reactivación del consumo, a la vez que se “capitalizan” por el efecto riqueza que la sobrevaluación genera sobre los patrimonios empresarios expresados en dólares.

Claramente, este “círculo virtuoso” es muy frágil pero mientras tanto gana tiempo para producir los cambios. Si bien aumenta la productividad en los bienes comercializables, fundamentalmente por tecnologías de organización y las posibilidades de incorporar bienes de capital importado a bajo precio, esta no es suficiente como para superar las diferencias con los competidores externos y mucho menos en un contexto de tipo de cambio sobrevaluado y presión de los costos del capital de trabajo. Superada esta primera etapa de ajuste fácil y agotados los impulsos lógicos del despeque estabilizador, la economía requiere de cambios de tecnología de planta y de incorporación de fuerza de trabajo que

permita sostener la demanda doméstica, y generar ahorro interno. De lo contrario se frena y comienza a sentirse todo el peso social de esta estrategia; si a eso se agrega el cambio en los lógicamente cíclicos mercados financieros internacionales (caso del denominado efecto “tequila”), el panorama se complica aún más.

Entre otras cosas, esta reversión del ciclo vuelve imperiosa la necesidad de ajustar aún más los costos de producción no sólo del núcleo “duro” de comercializables sino ya del conjunto de la economía. Dadas las condiciones en que se privatizaron los insumos de uso generalizado, y mas allá de la posibilidad de incorporar ciertas tecnologías ahorradoras de los mismos, el peso del ajuste se traslada totalmente sobre los costos laborales. Ya no es un problema de expulsar mano de obra a la difusa zona del desempleo; ahora se suma la necesidad de ajustar el costo de los que están “adentro” del sistema y que, en un primer momento, se creían fuera del ajuste. Así, se presenta con toda crudeza el conflicto de intereses que el auge generalizado de un primer momento venía ocultando.

Nótese lo siguiente. Aunque ciertos elementos pueden ser estacionales, permiten que se introduzcan modificaciones de carácter más estructural. El punto es que esas modificaciones pueden funcionar de manera distinta cuando la etapa de auge se agota.

Así, el razonamiento anterior es necesario para ilustrar como el ajuste estructural de la economía argentina se relaciona con los cambios en los mercados y en las relaciones de trabajo. Así, es evidente que la política macroeconómica del Plan de Convertibilidad: 1) abandonó el objetivo del *pleno empleo* como objetivo central de la política macroeconómica en favor de garantizar la represión del alza de precios ; 2) para ello, generó un fuerte cambio de precios relativos, favoreciendo la rentabilidad en ciertos sectores y acotándola en otros; 3) también aumentó la competencia externa en el mercado local, tanto por importación directa como por la sobrevaluación del peso ; 4) esto generó presiones para el aumento de la productividad de forma abrupta, particularmente mediante la incorporación de tecnologías blandas de organización, la incorporación de bienes de capital importado (incluyendo aquí la directa venta de patrimonios empresarios a capitales extranjeros) ; 5) a su vez, se desató una presión adicional de costos por la privatización y el aumento de los precios de los servicios (antes públicos) de uso generalizado ; 6) expulsó directamente planteles de la administración pública, tanto por las privatizaciones como por los ajustes de personal de la administración ; 7) cambió las condiciones de negociación entre capital y trabajo, tanto por la división interna entre núcleo duro y estable de trabajadores y núcleo más “flexible” en función de las condiciones del mercado, como por el aumento del “riesgo social” del desempleo.

Lo anterior explica lo que para algunos funcionarios es una “paradoja” frente a la cual se sienten “perplejos”. No sólo que son evidentes sino también múltiples los canales que vinculan los cambios en el ambiente económico, político y social con lo que sucede

actualmente en el mercado de trabajo. Más aún, es este ambiente el que permite avanzar en el cambio profundo que se impuso sobre las normas que regulan las relaciones entre capital y trabajo; por lo tanto, también eran “previsibles” los efectos ahora emergentes. Por lo tanto, no sólo que es lícito dudar de la aparente “perplejidad” que señalé al principio, tanto de los funcionarios del gobierno como de sus promotores desde otros ámbitos, sino que además puede sostenerse que la política del gobierno tuvo como objetivo provocar estas condiciones para poder así modificar imponer un escenario favorable a los cambios en las normas que regulan la relación entre capital y trabajo.

Si es cierto que estos impactos se pudieron anticipar, es posible afirmar que desde la óptica de los inspiradores de este nuevo escenario *se considera un valor positivo el desmantelamiento de la red de seguridad laboral* que caracterizaba al régimen anterior, o al menos que era un precio que valía la pena pagar en honor a otros objetivos más importantes. Sintéticamente, los argumentos para promover este desmantelamiento serían los siguientes:

- i) el mayor desempleo presionará para que bajen los salarios de los ocupados, esto bajará los costos laborales y mejorará la competitividad;
- ii) la mayor dispersión de ingresos por el trabajo facilitará la construcción de una sociedad donde prevalezca más la racionalidad económica y donde todo se mida en función de la mayor o menor productividad de cada actividad (se vincule más con el valor de “cambio” y no el de “uso”);
- iii) la presión sobre los costos laborales y la dispersión de salarios presionará para que caigan los costos laborales “no salariales” y la mayor inestabilidad en el empleo favorecerá el aumento del esfuerzo productivo de todos los que se verán amenazados por el despido y los que tengan que demostrar su capacidad para que los contraten;
- iv) la desregulación de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, liberará las normas para que empleador y empleado realicen acuerdos individuales en base al “interés” que se deriva de la situación “específica” de ambos;
- v) la inestabilidad laboral y la flexibilidad de salarios permitirá que el “riesgo” empresario se traslade en parte a los trabajadores/as, lo cual hará que ajusten sus demandas en casos de recesión, acepten cesantías, renuncien a sus acreencias privilegiadas cuando la empresa quiebra y a las demandas judiciales en caso de accidentes laborales.

Más allá de los evidentes cambios en cuestiones como el régimen fiscal o la tan mentada competitividad internacional, lo cierto es que las políticas domésticas lejos de aliviar los impactos sociales de esos ambientes, más bien los potenciaron. En consecuencia, los factores supuestamente exógenos al modelo no lo son tanto. Cuando se decide la apertura irrestricta de la economía, cuando se favorece la entrada de capitales para financiar la expansión descontrolada de la demanda externa, no se puede sostener que variables como la tasa de interés internacional son factores exógenos al modelo. En realidad, son elementos

externos que se vuelven endógenos conforme a la estrategia adoptada en el modelo doméstico. De esta manera, se abandonó toda posibilidad de controlar el ciclo económico, presionando para que las unidades productivas ajusten su “microeconomía” a las rígidas reglas “estables” de la macroeconomía.

Mientras tanto, se van robusteciendo los cambios institucionales que apuntan a consolidar un nuevo sistema de relaciones sociales, incluyendo en un lugar central las relaciones laborales. Por lo tanto, una primera conclusión es que los fenómenos que emergen en el ámbito laboral no se explican por procesos de transición sino que son elementos propios de la *consolidación* de un nuevo modo de organización del sistema social. Este modo de organización no sólo se caracteriza por nuevas relaciones técnicas de producción, sino también por un nuevo sistema de relaciones sociales y una nueva visión hegemónica con respecto al mismo.

Esta visión hegemónica, que en el caso argentino se instituye como política oficial en la materia, no tiene en cuenta una aproximación al problema desde la óptica del desarrollo humano. Por el contrario, lo que hace es consolidar una nueva racionalidad económica que ubica al trabajo como un mero “recurso productivo”, capaz de cumplir todos los ciclos propios del mismo: crearse, destruirse, volverse obsoleto, modificarse técnicamente, abandonarse. Sin embargo, la profundidad de estos cambios no se corresponde con las confusiones que aún prevalecen sobre el problema y que son evidentes en el análisis que hoy aparece como más difundido.

#### IV. ALGUNAS CONFUSIONES DERIVADAS DE LA POSICION OFICAL EN LA MATERIA

El gobierno intentó sintetizar su propia versión del “estado de situación” del debate sobre el empleo en una publicación de título sugestivo: “Libro blanco sobre el empleo en la Argentina”, publicado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Esta publicación es un excelente punto de referencia para analizar las confusiones que se derivan de las posiciones más difundidas en la materia.

Tradicionalmente, los denominados “Libros Blancos” son documentos donde organismos oficiales fijan su política y compromisos en el tema del empleo. Así, en el renombrado *White Paper*, documento oficial del *Steering Committee on Post War Employment*, que fuera elevado en 1944 al Primer Ministro Winston Churchill a los efectos de ser adoptado por el gobierno británico como política oficial en materia de empleo, se establecían “compromisos concretos de políticas”. Su primera frase sentencia : “El Gobierno acepta la responsabilidad por el mantenimiento de un nivel alto y estable de empleo después de la guerra”. Luego, enumera las condiciones y las políticas concretas que se compromete a adoptar para ello. Más recientemente, el *Libro Blanco* de la *Comisión Europea*, titulado “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI” (Comisión Europea, 1994), al no ser de un gobierno con potestad para tomar decisiones, se presenta como un documento que “pretende nutrir la reflexión y colaborar en la toma de aquellas decisiones -descentralizadas, nacionales o comunitarias- que nos permitan sentar las bases de un desarrollo sostenible de las economías europeas”; sin embargo, también asume compromisos a nivel de la CE con respecto a políticas concretas de promoción económica.

El Libro Blanco publicado por el MTSS es un híbrido que refleja la confusión y la falta de compromiso del gobierno en la materia. Por ejemplo, en la presentación del coordinador del trabajo (Adolfo Canitrot) se lee que “su denominación Libro Blanco sobre el empleo, tiene una intencionalidad definida: resaltar el carácter del tema del empleo como una cuestión de Estado de largo plazo que trasciende lo inmediato y sobre el cual es necesario alcanzar el máximo posible de acuerdos básicos ...”. La idea, siguiendo a uno de los autores (Rodolfo Díaz) es que el problema del empleo forma parte de las denominadas “políticas de Estado”, entendiéndose por tales a “un tipo distinto al de las políticas de gobierno-oposición que (...) define marcos comunes de orientación y referencia, con un horizonte temporal que tiende a superar la coyuntura”. Como resultado, en el Libro blanco autóctono (al igual que en otros documentos y discursos oficiales y oficialistas) el gobierno no asume ninguna responsabilidad frente a los crecientes problemas laborales de la población sino que pone la reflexión de algunos autores “a consideración de los actores sociales, individuales y colectivos, de los estudios del tema y del conjunto de la sociedad argentina”.

Aquí está el principal problema de la posición oficial. No se puede reclamar que el problema del empleo es responsabilidad de todos cuando no todos fueron convocados para decidir las políticas que afectan la materia en cuestión. Esto sólo es defendible si se acepta que las políticas económicas y sociales aplicadas no tienen relación con el problema, y como se explicó, esto no es así. El punto es que las reformas *estructurales* que se aplicaron en Argentina en los últimos años se decidieron no por consenso sino por imposición bastante autoritaria. Más aún, se impusieron bajo la argumentación de que se trataba de políticas de “emergencia” que eran necesarias para resolver urgentes políticas de coyuntura; para los que esgrimen semejante argumento. Si uno atendiera a la definición anterior, todas las reformas al régimen económico, que se sintetizaron previamente y que cambiaron el ambiente de vida de los argentinos, serían políticas de gobierno mientras que sus efectos más perniciosos son un problema de Estado.

Aquí cabe una primera reflexión útil para comprender el problema desde la perspectiva del desarrollo humano. El problema del empleo es creado como resultado de políticas que promueven y aplican un grupo de ciudadanos pero que afecta al conjunto y trasciende temporalmente a la actual generación. Estas políticas no responden a una búsqueda de equilibrios en ámbitos de consenso, sino que incluso reciben la influencia directa de grupos que están totalmente ajenos a sus efectos (por ejemplo, los consultores de organismos internacionales).

Todas estas cuestiones son más alarmantes, cuando son evidentes las confusiones que existen en la materia. Esta evidente contradicción es el resultado de las propias confusiones del diagnóstico oficial sobre el problema del empleo y que se sintetiza a continuación.

#### **IV.1. Reformas económicas y desempleo**

Por un lado, se deben realizar algunos comentarios acerca de la lectura oficial(ista) con respecto a la relación entre plan de Convertibilidad y situación en el mercado de trabajo. Al respecto, en el citado Libro Blanco, el coordinador del trabajo (Adolfo Canitrot) señala que “la estabilidad alentó la expansión de la actividad económica pero tuvo al mismo tiempo el doble efecto de acelerar el crecimiento de la oferta de trabajadores y de suprimir la ‘flexibilidad’ salarial que permitía la inflación. Esta combinación de hechos tuvo una consecuencia paradójica: el fuerte aumento del desempleo simultáneamente al rápido crecimiento de la actividad económica” (pág. 14). Esta idea se complementa más adelante: “El efecto de la estabilidad es introducir una prima de riesgo en las contrataciones laborales. Las empresas conservan la memoria de los ciclos del pasado, y en las fases ascendentes del ciclo, cuando aparece la exigencia de trabajo adicional para atender el crecimiento de la demanda, no pueden dejar de tener en cuenta la eventualidad de una

nueva fase descendente en el futuro. Este es el fundamento del reclamo empresario para ampliar los requisitos y reducir los montos de las indemnizaciones por despido” (pág. 17). Así, “La legalización de estas prácticas flexibles de contratación significa para los nuevos empleados el reconocimiento de una pérdida respecto de las garantías teóricas de estabilidad e indemnización por despido de la legislación antes vigente. Pero representa en contrapartida una ganancia con respecto de las prácticas cada vez más extendidas de la flexibilización espontánea en tanto permiten corregir abusos y liberan al empleado del estado de desprotección absoluta en que ellas lo sitúan” (pág. 18).

En otras palabras, no es que el Plan de Convertibilidad impuso reformas estructurales que generaron problemas de empleo, sino que el control inflacionario expuso cuestiones que antes ocultaba la inflación. Primero, ahora la gente mantiene el poder de compra de sus ingresos y ese estímulo le hace salir a buscar empleo, con lo cual crece la oferta laboral en niveles que no ocurrían con inflación. Segundo, no es que los empresarios no demandan fuerza de trabajo por problemas de la política actual (por ejemplo, aumento de la productividad o mayor uso de la fuerza de trabajo ocupada), sino porque todavía conservan la memoria de los pasados funestos. Tercero, tampoco el ajuste de personal y las presiones empresariales para bajar costos se deben atribuir a la política actual sino que son legítimas medidas compensatorias porque ya no pueden beneficiarse de la flexibilidad de hecho que les ofrecía la inflación. Cuarto, frente a esta situación, los trabajadores deberían estar contentos porque la “flexibilidad” normativa que se impone en las leyes laborales sólo regula en las normas lo que era una garantía meramente “teórica” que nadie cumplía en realidad.

Es curiosa esta lectura de los efectos del plan. En primer lugar, no parece sensato contrastar como similares los efectos que producen los movimientos de precios (por definición, coyunturales), con los que producen las normas de derecho (estructurales). Más aún, si se sigue el razonamiento expuesto, el punto que hay que explicar no es tanto porque la estabilidad no permite que “sigan bajando” los salarios, sino más bien porque, en la misma lógica de la “flexibilización inflacionaria”, los salarios no suben; si la inflación explica la supuesta baja, la estabilidad (incluso, deflación) debería mostrar alzas equivalentes, sobre todo cuando se consideran las evidentes ganancias de productividad de los últimos tiempos. En todo caso, lo que no se dice es que detrás de esta discusión está la conocida contradicción entre una política que se plantea el control de la inflación a cualquier costo y el objetivo de promover el empleo. Además, si se llama “flexibilidad” laboral a la baja real de los salarios que se deriva de la inflación, y a esto se lo compara con la flexibilidad normativa que se está imponiendo en la Argentina, entonces *se está admitiendo que esta flexibilidad normativa implica la baja de salarios reales.*

Acerca del planteo sobre los incentivos a buscar trabajo provenientes de la mejora del poder adquisitivo que trae la estabilización de precios, luego se harán mayores comentarios.

Aquí se anticipan algunas ideas. Para que este argumento se acepte como cierto: i) se debe probar que la gente tiene una fuente alternativa de recursos; ii) se debe probar que la gente no acepta trabajos mal remunerados; iii) se debe probar que la gente deja de buscar trabajo cuando el incentivo de la remuneración se devalúa frente al hecho concreto de no conseguir trabajo.

Más llamativo aún es la legitimación que se hace de la degradación de las normas del contrato laboral. La justificación es que el mercado ya las “impuso” en la práctica y es mejor que las normas estén de acuerdo con el mercado a que se le opongan; de lo contrario, las garantías son “teóricas”. Haciendo un paralelo, se deberían eliminar los impuestos porque los empresarios evaden, o hacer legal otros delitos cuya práctica es habitual en la sociedad argentina. El argumento es el siguiente: en realidad, los trabajadores estaban peor con la inflación porque tenían una flexibilidad de hecho, ahora están mejor porque la tienen por derecho propio. O mejor deberían admitir que “perdieron” las llamadas “garantías teóricas” y aceptar que las nuevas reglas que impone el mercado. “justifican” el reclamo empresario que se impone a un (¿injustificado?) reclamo de los trabajadores.

No es de extrañar que sean evidentes las contradicciones entre los distintos autores del Libro Blanco. Así, en otra parte del libro, Alfredo Monza admite que hay una evidente vinculación entre el tipo de reforma que se está aplicando específicamente en la Argentina y lo que pasa en el mercado de trabajo. “Debe entonces destacarse de partida el carácter estructural y la especificidad idiosincrática de la crisis del empleo en el caso argentino (...) los resultados en este campo están directamente implicados, en lo fundamental, en el ritmo y la modalidad del patrón de crecimiento seguido (pág. 139). Para que nadie se haga el desentendido, Monza infiere que la cuestión del empleo es un “derivado” y por lo tanto presenta un “margen significativo para su previsión y consideración anticipada” (pág. 140). En pocas palabras, nadie debería sentirse sorprendido ni perplejo con lo que pasa porque es un resultado previsible del tipo de reformas que se aplicaron. Sus efectos, digamos resolución del conflicto distributivo en favor de los empresarios, deberían haberse previsto, ponderando adecuadamente la pérdida que sufrirían los trabajadores y adelantar mecanismos de compensación.

Para Monza son múltiples los factores asociados con las reformas económicas que explican lo que está pasando y no tanto los efectos supuestamente asociados con la bendita estabilidad. “En primer término, la privatización de las empresas públicas nacionales (o bien, en algunos casos, su cierre) se ha caracterizado por su amplitud y por su rapidez en relación con otras experiencias nacionales del mismo tipo (...) En segundo término, el aparato estatal nacional ha reducido su tamaño ocupacional en forma significativa (...) en tercer término, la situación del empleo no puede independizarse totalmente de los sucesivos avances desregulatorios verificados en el trienio reciente (...) En último término, debe considerarse la apertura externa -absolutamente impostergable como principio-, pero con



efectos evidentes sobre la ocupación en las mismas ramas productoras de comercializables, de una manera no independiente de su velocidad y modalidad de implementación, del estado inicial de competitividad de dichas ramas y de otros aspectos de contexto” (pág. 148-149). Además, “por encima de los efectos empleo propios de las líneas directrices del proceso de transformación estructural en curso (...) se han mencionado dos factores adicionales (y vinculados) de carácter más general que podrían dar cuenta de la escasa respuesta de la ocupación a la dinamización del nivel de actividad durante el último trienio. El primero de ellos se refiere al cambio tecnológico (...) El segundo factor se refiere al precio relativo entre el capital y el trabajo (págs. 150-51).

Podrá discutirse si esto era “necesario” u “obligatorio”, cuestión que remite más a una discusión ideológica que apunte a discutir el “¿para qué?”, pero es evidente la relación entre el rumbo emprendido y lo que se observa en el mercado de trabajo. La contradicción no es menor, incluso para problemas que no siempre se asocian con la política económica, por ejemplo los movimientos poblacionales. Así, en su artículo sobre migraciones, Carlos Reboratti advierte que “el diseño de políticas relativas a las migraciones laborales no es un problema de políticas demográficas, es un problema de política económica. Si ésta continúa centrándose en la obtención de una mayor productividad y eficiencia empresaria vía la reducción de la mano de obra y el aumento de la tecnificación, y si la concentración de los esfuerzos y beneficios de la política económica se sigue realizando sobre la pampa húmeda y sobre algunas pequeñas áreas del interior, todo hace pensar que el mapa migratorio argentino volverá a cambiar hacia una reconcentración en las áreas ya saturadas” (pág. 218).

Por lo tanto, pareciera que los impactos sobre el empleo derivados de la política económica son mucho más complejos que los propuestos por ciertos autores “perplejos” frente al problema. Pero además, el tipo de diagnóstico cambia de forma tajante las prescripciones de política.

## **IV.2. Productividad y desempleo**

Otro punto importante de controversia es la relación entre productividad y empleo. Por ejemplo, en cierta parte del Libro Blanco el coordinador sostiene que “se anuncia que este aumento del nivel de desempleo, en tanto subproducto obligado del ajuste estructural, habrá de revertirse en el futuro cuando la productividad laboral, ya recuperada de su atraso inicial, modere sus incrementos” (pág. 15). Esta correlación negativa entre productividad y empleo aparece desmentida luego por José Luis Bour, quien presenta cifras que supuestamente señalan una correlación “entre incrementos de la productividad laboral e incrementos del producto en la industria a lo largo del tiempo (...) La conclusión que estos datos sugieren es la siguiente: los aumentos de productividad laboral y de empleo, en la

medida en que ambos están relacionados con el incremento del producto, tienen entre sí una relación positiva. Productividad laboral y empleo crecen y crecen conjuntamente y no muestran, en los hechos, una vinculación contradictoria como habitualmente se teme y se argumenta” (pág. 44).

Los lectores del Libro Blanco que el gobierno propone a la ciudadanía para ofrecer claridad sobre el problema y marcar el rumbo para su solución, se quedan así perplejos. ¿Hay una relación positiva o negativa entre productividad y empleo? En su caso, ¿es un problema de intensidad? ¿Es un sub-producto obligado o puede moderarse, planificarse?

Aquí también, Alfredo Monza sugiere algunas diferencias de criterio. “Los ajustes económicos muestran, en rigor persiguen un crecimiento rápido de la productividad, no siempre vinculado a la introducción de innovaciones tecnológicas duras (esto es, asociadas aun aumento de la dotación de capital) (pág. 140) (...) Cualesquiera sean sus determinantes, es la aceleración de la productividad lo que rompe la correspondencia entre el crecimiento y el empleo” (pág. 147). Luego, Monza trata de no desviar las responsabilidades. “la verdadera opción en materia de economía y empleo (...) se refiere a la consideración explícita, a la anticipación y a la regulación de los impactos ocupacionales derivados de las necesarias transformaciones estructurales” (pág. 159).

Entonces, sí parece haber una relación más bien negativa entre productividad y empleo. Pero si la estrategia económica está basada en una acelerada recuperación de la productividad, ¿porque “se anuncia” que se podrán atemperar los aumentos de productividad en el futuro? ¿Se cambiará el camino? La experiencia internacional no muestra que los países líderes en productividad hayan reducido el crecimiento de la misma con el tiempo y tampoco Argentina aparece avanzando en las evaluaciones que distintos institutos privados hacen de la competitividad de las naciones. En todo caso, la pregunta clave no es cuanto va a aumentar la productividad sino cuáles serán las políticas que se han de adoptar para atender los efectos de una tendencia al crecimiento de la misma.

### **IV.3. El aumento de la oferta y los estímulos para el trabajo**

El impacto del crecimiento de la oferta de trabajo sobre el aumento de los índices de desempleo es una parte importante del debate sobre la situación del mercado de trabajo en la Argentina. No sólo que se detecta un crecimiento de la PEA sino que además “los datos muestran que el crecimiento porcentual de la PEA fue mayor en las mujeres que en los varones, y que se aceleró hacia edades mayores de ambos sexos (...) Pero revelan además una correspondencia significativa: que, entre 1982 y 1993, las tasas de actividad de cada grupo de sexo y edad tuvieron un aumento proporcionalmente mayor cuanto menor fue su nivel inicial en 1982”. A esta comprobación empírica se le intenta dar una explicación

funcional: “Esta función de incorporación al mercado de trabajo, común a todos los grupos de sexo y edad, es compatible con la tesis que atribuye el crecimiento de la tasa de actividad a razones culturales relativamente independientes de la evolución de las variables económicas. Esta incorporación progresiva en los márgenes del mercado de trabajo se supone asociada tanto a la expansión de la educación formal como a la universalización de la audiencia televisiva (sic)” (pág. 30).

En esta parte, la explicación del aumento de la PEA ya no parece atribuible a los flujos de la estabilidad. Ahora sucede que por razones llamadas “culturales” (aquí vinculadas con la educación y la televisión) son las mujeres y los viejos los que se vuelcan a buscar trabajo y aumentan así la tasa de desempleo. ¿Qué es lo que se intenta decir aquí? ¿Será que lo que intenta decirse es que a medida que la gente tiene más cultura, tiene más ganas de trabajar? o, lo que es lo mismo, ¿que los incultos no quieren trabajar? Porque si fuera así, una política que, desde esta óptica, podría resolver el problema del desempleo sería la reducción de la educación de la gente (al menos de las mujeres y los viejos), así volverían a la zona “económicamente pasiva” que parece propia de los menos educados.

Más adelante se observa un intento por otorgar mayor racionalidad económica a estos comportamientos. Así, Juan Luis Bour dedica una gran parte del libro a sugerir que el concepto de “salario de oportunidad” es el relevante para el análisis de la oferta de trabajo. Para Bour los agentes deciden si ingresan o salen del mercado de trabajo según sea el salario que le ofrezcan. Las funciones que captan ese comportamiento se construyen respondiendo a una forma en la que el “salario se asocia con el nivel de educación alcanzado por el individuo, y eventualmente con su experiencia”. De las ecuaciones así expresadas se obtienen las “tasas de retorno a la educación”, definidas como el “aumento esperado de los salarios medios de largo plazo de los individuos, en términos porcentuales, por cada año adicional de educación” (pág. 31). Los autores sugieren que “para todos los grupos poblacionales el efecto salario propio, es decir, el impacto de un aumento salarial permanente sobre la decisión de participación laboral es positivo. Ello implica que el salario y la participación se mueven en el mismo sentido”. En contraste, y sin explicar muy bien el método, Bour acota que sus análisis mostrarían que “la variable salario del cónyuge no fue significativa como explicación de la decisión de participación laboral” (pág. 33).

Esta cuestión se ocupa directamente de una discusión técnica que tiene una fuerte repercusión política. ¿Por qué? Porque para explicar el desempleo pone el acento en el supuestamente “inusual” aumento de la tasa de participación económica de la población. En pocas palabras, el desempleo estaría aumentando porque hay más gente que quiere trabajar (supuestamente estimulada por lo que el mercado de trabajo le ofrece) y no porque la economía no esté generando puestos de trabajo.

Para el ciudadano no acostumbrado a razonar con categorías económicas, el debate le puede sonar incomprensible. La pregunta que se pretende responder de esta manera es la siguiente : ¿por qué la gente busca trabajo o se ofrece como trabajador? Cualquiera diría, “porque necesita trabajar”. Pues bien, no parece ser la respuesta que sugieren algunos autores del Libro Blanco del MTSS. Por el contrario, para ellos, además de las difusas razones “culturales” esgrimidas previamente, la gente se incorpora a la oferta porque estarían supuestamente “alentados” o “estimulados” por las mejores condiciones del mercado laboral. La idea es que hay más gente buscando trabajo porque la remuneración que hoy puede conseguir es mejor que la que le ofrecían antes. De lo contrario no trabaja. Más aún, cuanto mayor es el salario, más ganas de trabajar tiene la gente y no al revés. Si se analizan todos los argumentos, el círculo de la interpretación oficial del problema sería algo así: cuanto más educado es un pueblo, más ganas de trabajar tiene y más salario se le pagará. Conclusión, *los que no consiguen trabajo son poco educados, no tienen ganas de trabajar y por ello a lo sumo se les ofrece un trabajo mal remunerado.*

Sin embargo, las evidencias no parecen corroborar estas explicaciones. En primer lugar, lo inusual no es tanto el crecimiento de la tasa de actividad en los últimos años sino la caída que había registrado durante la década del setenta: desde valores de 40% en 1970 a 36,6 % en 1980. Más aún, cuando se observan las tasas de actividad por grupos de edad, se concluye que durante la década del setenta el grupo de “mujeres centrales” (entre 25 y 59 años) continuó la tendencia ascendente de su tasa de participación económica. Los que bajaron su participación fueron principalmente los “jóvenes” y los “mayores”, lo cual puede atribuirse a la expansión de la matrícula educativa y de la cobertura del sistema de previsión social. Nótese que esta es una explicación más bien “institucional” y no de estímulos de mercado ni de audiencia televisiva. La gente no ofrecía su fuerza de trabajo porque había instituciones que le pagaban ingresos por otro lado o le ofrecían actividades alternativas más interesantes.

Puede ser que cuando a uno le pagan más aumente su estímulo para el trabajo pero probado que tiene otra alternativa de ingresos (otro trabajo o renta), de lo contrario, bien puede suceder lo contrario : que haya más predisposición a trabajar cuando los ingresos son insuficientes. Una situación inversa a la de la década del setenta, puede explicar el aumento de las tasas de actividad desde finales de los ochenta de estos grupos. Por ejemplo, el valor real del haber jubilatorio mínimo pagado en 1995 es equivalente a 38% del de 1983 y 60% el del haber medio<sup>10</sup>; en consecuencia, la explicación del aumento de la oferta de trabajo en los grupos de mayor edad bien puede deberse a ingresos alternativos insuficientes. En el caso de los jóvenes la interpretación es más difícil, en tanto juegan fuerzas contrapuestas

---

<sup>10</sup> También es evidente, y contrariando algunos supuestos de cobertura informal por parte de la familia, que los ingresos de los familiares se han deteriorado y no permiten sostener a los ancianos (en caso que lo deseen).

entre los procesos de retención del sistema educativo y la necesidad de trabajo, ya sea como fuente principal de ingresos propios o complementaria del ingreso de otros miembros de la familia.

En cuanto al aumento de la tasa de participación económica femenina, lo primero que hay que señalar es que sigue siendo baja comparada con parámetros internacionales y que la tendencia ascendente responde en parte a previsibles cambios en los arreglos familiares y a la búsqueda de independencia económica por parte de las mujeres. Pero además, es evidente que el deterioro de las condiciones de empleo reduce el ingreso del principal ocupado de la familia o directamente lo elimina, con lo cual las mujeres salen a buscar ingresos complementarios. Un dato es relevante: *la tasa de participación económica femenina aumentó principalmente en las mujeres casadas*. A esto se suma el deterioro del valor de los beneficios sociales y la caída de las coberturas de las instituciones del seguro social que están ligadas con la percepción y el nivel de los salarios.

Un punto adicional se refiere al tipo de trabajo que está ofreciendo el mercado. En las nuevas condiciones de relaciones laborales, con puestos inestables y de tiempo parcial, muchas veces las mujeres consiguen trabajo más fácil que los hombres, en tanto están dispuestas a aceptar condiciones de trabajo más precarias; en ese sentido, la “feminización” de la fuerza de trabajo puede ser, en realidad, un reflejo de su “precarización” (Pautassi, 1995). Esto es lo que sugiere otra autora del Libro Blanco del MTSS, M.A. Gallart: “Las mujeres continúan incrementando su participación en el mercado laboral, quizá por una doble causa: la caída global de los ingresos en la década de los 80 que las impulsa a tener un empleo para acrecentar los ingresos del hogar, lo cual aumenta la oferta, y una mayor demanda de mano de obra femenina por su menor salario relativo, lo que en tiempos de ajuste resulta un factor importante en la elección del tipo de mano de obra que se demanda en el mercado” (pág. 259).

Ciertos relevamientos realizados para el Gran Buenos Aires, que es el área urbana más importante de Argentina, apoyan este último tipo de conclusiones. Por ejemplo, en MTSS (1994) puede consultarse información acerca del comportamiento de distintos grupos de aquellos trabajadores que se declaran desempleados y que ingresan por primera vez a la fuerza de trabajo. Es evidente que el grueso de este grupo de desempleados corresponde a gente más vieja y a mujeres. También es significativo el aumento de aquellos que se declaran cabezas de familia y sus consortes. Otro fenómeno es el notable aumento en la duración del desempleo, lo cual indica un comportamiento de “persistencia” en la oferta que no se corresponde con los supuestos incentivos favorables del mercado sino más bien con la necesidad<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Con un promedio de 7 meses y un máximo de 27 meses, según una estudio oficial para el Gran Buenos Aires (MEOySP: 1995).

El problema de utilizar funciones de “elasticidades” del “salario de oportunidad”, del tipo de las presentadas por Juan Luis Bour para sostener la tesis del estímulo salarial como motor del crecimiento de la oferta, es que las relaciones detectadas pueden estar mostrando otra cosa de las postuladas. También M. A. Gallart sugiere los problemas de una lectura sesgada de estos indicadores: “La relación entre los niveles educativos de la población activa y la desocupación dista de ser mecánica y lineal. En el caso argentino han coincidido en la última década, un claro incremento de los niveles de instrucción de la PEA y un aumento notable de los índices de desocupación” (...) “Una adecuada formación para el trabajo implica una reducción marginal del índice de desempleo, si consigue disminuir el cuello de botella entre la demanda de personal para ocupaciones calificadas y la sobreoferta de trabajadores sin calificación” (...) Se produce también el efecto inverso, ya que el incremento de la desocupación repercute en la inserción ocupacional de personas con distintos niveles de instrucción (...) datos de la encuesta de hogares señalan que, a mayores niveles de desocupación, aumenta la diferencia entre la menor desocupación de los trabajadores más educados y la mayor desocupación de aquellos con menores niveles de instrucción” (pág. 256).

De lo anterior se desprende que las diferencias de educación pueden justificar las dispersiones salariales pero no la voluntad de trabajar. Es un lugar común observar que tal vez a mayor educación (e ingreso) es probable que exista mayor capacidad de valorar, aprovechar y financiar servicios considerados típicamente de “ocio”. En todo caso, es probable que a una misma intensidad de demanda, consigan trabajo los más educados. Pero eso no sirve para explicar porque faltan puestos de trabajo<sup>12</sup>.

La parte final del Libro Blanco del MTSS es apropiada para justificar en parte las contradicciones señaladas. Allí, Juan Luis Bour ilustra la situación mostrando que la Argentina “es uno de los países de desarrollo medio con menor cantidad de estadísticas disponibles, a juzgar por la cantidad de celdas vacías que aparecen en los anuarios estadísticos internacionales. Esta situación, que viene de larga data, no ha mostrado una evolución satisfactoria en los últimos años, ya que muchas estadísticas que se elaboraban con carácter periódico fueron discontinuadas. En el marco del mercado laboral, la ausencia de información, tanto pública como privada, es realmente notable (...) El panorama de información con que se cuenta actualmente para analizar el mercado de trabajo sigue siendo, en general, desalentador” (pág.277).

---

<sup>12</sup> Pero además, las propias cifras presentadas en el Libro Blanco del MTSS aumentan la confusión. Más allá de la falta de información precisa sobre el cálculo realizado, en el propio cuadro presentado (pág. 172) se observa que sobre 24 elasticidades posibles, ocho registran la advertencia NS (no significativa) y al menos otras cuatro son bastante bajas como para postular una relación relevante.

Frente a esta admisión expresa de la deficiencia informativa, la pregunta inmediata sería: ya que el gobierno no asume en el Libro Blanco del MTSS, como sus homónimos, compromisos explícitos en materia de políticas laborales, al menos podría haber definido compromisos en materia de información. Esto es, con qué criterios e indicadores se podría evaluar la situación y evolución del mercado laboral argentino. Esta cuestión no es menor, porque de alguna manera se deberían establecer formas de evaluación que permitan anticipar lo que después resulta muy difícil reparar.

#### **IV.4. Las nuevas políticas para el mercado de trabajo**

No obstante las evidentes confusiones y contradicciones que se observa en el diagnóstico oficial y oficialista en la materia, como así también la carencia informativa, en los últimos años se han implementado una serie de reformas institucionales y normativas que apuntan a cambiar totalmente la “administración” de las relaciones laborales. Son tantos y tan profundos los cambios que, a esta altura de los acontecimientos, en la Argentina, y en muchos países de América Latina, ya no se puede hablar de *crisis* del Estado de Bienestar sino de un *nuevo régimen* de Estado de Bienestar, que reemplazó la vieja red de seguridad laboral por la promoción de la inestabilidad laboral como norma<sup>13</sup>.

A fines de 1991 se sancionó la “Ley de Empleo”, por la cual se crearon: i) el Fondo Nacional de Empleo, que entre otros objetivos pasa a financiar el primer “seguro de desempleo” de Argentina; ii) distintas figuras de modalidades de contratación laboral “promovidas” mediante rebajas o eliminación de cargas sociales; iii) programas de empleo para los llamados “grupos especiales de trabajadores”; iv) cambios en los métodos de ajuste salarial, promoviendo cláusulas del tipo “ajuste por productividad”.

Pese a que, como se ilustró previamente, las condiciones del mercado laboral se siguieron deteriorando, el gobierno profundizó su apuesta en este sentido. Así, avanzó en la flexibilización laboral con una legislación dirigida a las pequeñas y medianas empresas (casi 70% del empleo asalariado). Además, sancionó una ley sobre “riesgos del trabajo”, que elimina el viejo régimen de “accidentes de trabajo” suprimiendo toda posibilidad de culpa por parte del empleador y limitando su responsabilidad a la cobertura mediante un seguro en compañías que funcionan con la misma lógica que las administradoras de fondos de pensiones; incluso, las compañías de mayor tamaño pueden recurrir a un “autoseguro”. También se aprobaron mecanismos de “privatización” de la justicia laboral, principalmente por incorporación de conciliaciones obligatorias extra-judiciales. La remoción de la red de seguridad laboral también alcanzó la legislación de concursos y quiebras, donde se suprimieron los tradicionales privilegios de cobros por créditos laborales y se terminó con

---

<sup>13</sup> *Sigo aquí la línea argumental que desarrollo más ampliamente en Lo Vuolo (1995b).*

la obligación del “comprador” de la empresa en dificultades de reconocer derechos adquiridos a los trabajadores de la misma.

¿Cuáles son los rendimientos de estas políticas? La cantidad de prestaciones pagadas por el Seguro de Desempleo equivalen a 10% del número total de desempleados urbanos que registran las encuestas. Esto se explica en gran medida por las restricciones para el acceso. Entre otras cosas, para que el trabajador reciba cuando mucho un año de prestaciones debe probar que trabajó por lo menos un año en el lugar que lo despidieron; además, el Fondo no cubre a los empleados públicos, trabajadores de la construcción y trabajadores rurales. A su vez, esta institución es un buen ejemplo de cómo se distribuye la carga de la “culpa” del problema: no pueden acceder los que trabajaron en “negro” (culpa de haber aceptado la ilegalidad), tampoco los que son despedidos en corto tiempo (culpa de ser improductivos o de cometer actos punibles) ni los que llevan mucho tiempo desempleados (culpa “estructural”, porque ya no es un problema de ciclo económico sino de sus incapacidades). Para la visión oficial, todas estas situaciones son ajenas a la “normalidad” que supuestamente tiene la relación laboral de la mayoría de los ciudadanos y la imagen legitimante que se busca es clara: el gobierno hace “todo lo posible”, pero algunos no se lo merecen o no tienen solución. Los afectados son en realidad los culpables.

Las formas contractuales “promocionadas”, en los hechos son instrumentos de precarización laboral y mecanismos para eludir obligaciones fiscales. Más aún, ya se observan denuncias de “competencia desleal” y evidentes muestras de falta de control por parte de la autoridad de aplicación de las condiciones de trabajo que deberían respetarse. En todo caso, ¿por qué las empresas deberían cumplir normas si la tesis oficial es que hay que “blanquear” legalmente las prácticas del mercado? Así, no hay mucha información, por ejemplo, acerca de la aprobación y evaluación por parte del MTSS del plan de formación en los contratos de “trabajo formación” o el cumplimiento del límite legal por establecimiento. Esto es particularmente alarmante si se recuerda que estos contratos pueden renovarse indefinidamente, que la remuneración del tiempo supuestamente “formativo” está a cargo del Fondo Nacional de Empleo y las firmas están exentas del total de los aportes patronales.

Estas contradicciones confunden la estrategia oficial frente al problema. Así, al convocarse recientemente un Consejo Nacional del Trabajo y el Empleo, una instancia que pretende buscar consenso entre las grandes corporaciones que representan a los empresarios y trabajadores, lo primero que se hizo fue elaborar proyectos para combatir el trabajo en “negro” mediante un sistema de inspección laboral. Las estimaciones disponibles ubican el trabajo no registrado en niveles cercanos al tercio del total de trabajadores asalariados. El gobierno no logró reducir esos índices pese a la rebaja de los impuestos al trabajo y de los salarios, lo cual pone en duda el argumento oficial acerca de que el problema es



simplemente de nivel de costos o distorsiones en los estímulos que se derivan de las instituciones de protección social.

Si bien estas modalidades contractuales registran crecimiento, la pregunta clave es muy difícil de responder: ¿se contrata bajo estas modalidades por sus “bondades” o se aprovecha de sus ventajas frente a la necesidad de contratar? Así, por ejemplo, un reciente adelanto de una investigación en el tema señala que : “En general, con la sola excepción tal vez de la firma automotriz, las firmas que han incrementado su empleo lo hubieran hecho aún ante la ausencia de los instrumentos de contratación promovida, recurriendo probablemente a los ‘contratos a plazo fijo’. La contratación temporal como vía de entrada a las firmas es, a la vez que una práctica generalizada, un tema menor a la hora de decidir inversiones mayores” (Esquivel, 1995)

En todo caso, el comportamiento global del empleo no permite pensar que estos programas sean relevante para resolver el tamaño del problema. De hecho, las iniciativas más importantes en política laboral son una sucesión de programas de empleo público “directo” de tipo asistencial, que nacieron como transitorios, se fueron renovando y cambian destinatarios pero sin resolver sus problemas. Prácticamente todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) tienen este tipo de programas de los que no existe ninguna evaluación técnica.

Otro impacto notable del nuevo régimen económico sobre los mercados de trabajo es el que refiere a los ajustes de las remuneraciones. Dos cuestiones aquí son claves: la tendencia a descentralizar las negociaciones y la mayor preponderancia de la productividad como indicador de ajuste de las remuneraciones. En el primer caso, es obvio que en un mercado laboral con las características señaladas, la fuerza de negociación de la parte subordinada es muy débil con lo cual pueden adivinarse los resultados de las nuevas normas: posibilidad de manejar por parte del empleador las licencias, el horario de trabajo, los descansos semanales, etc. En el caso de los ajustes por productividad, se notan dos criterios: uno relacionado con la productividad pasada y el otro con los aumentos futuros en la productividad. Además de los problemas de medición, si se observan los señalados indicadores globales de aumento de productividad (sectorial y global) y se los compara con el comportamiento de los salarios, es evidente que -al menos a nivel macro- la mayor productividad no se trasladó a los trabajadores.

Otros problemas vinculados con este criterio son ya evidentes. El enganchar los salarios con la productividad implica relacionarlos con decisiones de innovación y cambios en la tecnología y organización. Sin embargo, los contratos colectivos que negocian con criterios de productividad no registran compromisos en estas cuestiones y tampoco se comprometen en la investigación o capacitación de la fuerza de trabajo. Obviamente, tampoco permiten la

participación de los trabajadores en las decisiones de gestión empresaria ni en las ganancias (medida más clara de la performance que la productividad).

Las evidencias señaladas también apuntan hacia un problema creciente que sin embargo suele ignorarse frente a los agobiantes indicadores de desempleo y subempleo: el cambio en las condiciones de empleo de los que logran mantener u obtener un puesto de trabajo. En gran medida, la flexibilización en lugar de crear puestos nuevos lo que logra es deteriorar las condiciones de trabajo de los existentes.

Este problema no es menor. Por ejemplo, ya no es posible pensar que sólo los desempleados o subempleados tienen problemas de ingreso. Es probable que muchos que están registrados como empleados tengan los mismos problemas en tanto el trabajo no es garantía de ingreso suficiente ni en el presente y mucho menos en el futuro inmediato. A la vez, cada vez son mayores las dispersiones de salarios entre los trabajadores ocupados, situación que ya fue detectada en varios trabajos, incluyendo el mentado Libro Blanco del MTSS. Evidentemente, esto debería repercutir de forma regresiva en la distribución del ingreso.

Algunas evidencias marcan ciertas tendencias. Entre 1980 y 1991, la participación en el ingreso del 40% más pobre de los perceptores del Gran Buenos Aires cae de 17,1% a 14,1% y la del 10% más rico crece de 28,7% a 35,9%. La relación entre los ingresos familiares per capita del 10% más rico y los del 40% más pobre aumenta de 7 a 10.7 entre esos años (Barbeito y Rodríguez Enríquez : 1995, Cuadros 3 y 5). Con el plan de Convertibilidad, dado el efecto conjunto del fuerte crecimiento del ingreso global y la estabilización del valor de la moneda, aumentó el valor absoluto del ingreso de todos los estratos. Sin embargo, este crecimiento fue desigual: entre los meses de octubre de 1991 y 1994, el ingreso familiar per capita real del decil más pobre sólo registra 5,3% de crecimiento, mientras que el decil más rico llega al 13,7%. Esta escala se mantiene en todo el espectro de distribución del ingreso, esto es, cuanto más pobre, menos recuperación. Por lo tanto, la dispersión se aumenta y además los pobres siguen apareciendo como el grupo de ingresos más vulnerables frente a procesos de ajuste económico, como la recesión que sufre el país desde comienzos de 1995.

## **V. PROBABLES ESCENARIOS Y LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA LABORAL EN LINEA CON LOS POSTULADOS DEL DESARROLLO HUMANO**

Con el panorama expuesto hasta aquí, es posible retomar las preguntas iniciales acerca de los temas relevantes que, desde la perspectiva del desarrollo humano, merecen atención frente a los problemas que se derivan de la situación del mercado de trabajo en la Argentina. Es oportuno recordar que el desarrollo humano se entiende como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente”. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de derechos humanos y el respeto a sí mismo, lo que “Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse avergonzado de aparecer en público”.

Ahora bien, la pregunta clave aquí es la siguiente : para lograr ese proceso, el trabajo ¿es sólo un *medio* para obtener recursos que permitan desarrollarse humanamente o es uno de los espacios sociales cuyo fin propio es ser elemento esencial del proceso “mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos? La conclusión es evidente por un simple problema de carga horaria y esfuerzo físico y mental. El trabajo es el espacio social (público) donde las personas utilizan por mayor tiempo y con el uso de mayor esfuerzo sus capacidades. Además, allí las personas interactúan con otros miembros de la sociedad y participa con ellos del “hacer colectivo”. Si el ser humano es esencialmente un ser colectivo y si el desarrollo humano es un desarrollo en sociedad, el espacio del trabajo es el espacio social donde más se concretan estos presupuestos.

Así era entendido el tema en pasados no tan remotos. Así, por ejemplo, tradicionalmente, el trabajo en la Argentina tenía dos funciones: era el medio de acceso directo y principal a un ingreso como retribución a la participación en el proceso de producción social y, al mismo tiempo, el prerequisite para tener acceso a prestaciones sociales importantes dentro del sistema de políticas públicas. Ninguna de estas dos condiciones parece que están garantizadas actualmente y es muy probable que estén menos garantizadas en el futuro.

Pero el problema no es sólo que no estén garantizados los requisitos “institucionales”, sino que, al mismo tiempo, la tradicional “ética del trabajo” sigue prevaleciendo como valor cultural y económico. Al tiempo que la sociedad no crea puestos de trabajo donde se pueda ejercer con plenitud las capacidades creativas de las personas, se sigue pensando que el trabajo “dignifica”, que el trabajo es el medio idóneo (¿legítimo?) de inserción y movilidad social, que el trabajo es el reflejo de los méritos y las capacidades individuales. Más aún, hay una tendencia a promocionar la ideología del “recurso humano”, esto es de la empresa

como una unidad social que integra seres humanos de igual importancia, un espacio multidimensional donde se logra la realización personal de la gente.

Mientras se crea la imagen de que el trabajo en la empresa es el lugar de realización personal de la gente, la realidad muestra que cada vez se reemplazan más trabajadores por máquinas y que entre los propios trabajadores se producen segmentaciones. Así, sólo un grupo numéricamente minoritario reúne los requisitos para responder a cierta “ética del trabajo”, pero en este caso se trata de una ética instrumental, meramente técnica, un conjunto de saberes especializados que sólo tiene utilidad en tanto funciona en estrecha colaboración y dependencia con la unidad empresaria. Otro grupo mayoritario de la población, ni siquiera accede a esos saberes técnicos, y pasa así al desempleo, la precariedad, la descalificación y la inseguridad.

El punto es aquí es el siguiente. El futuro del trabajo en la Argentina y su mayor o menor “humanización” depende no sólo de garantizar los presupuestos técnicos (digamos, existencia de puestos de trabajo, capacitación técnica para ocuparlos) sino que también depende del tipo de “cultura del trabajo” que se logre imponer. Por ejemplo, es evidente que ya existe una profunda contradicción entre una ética que pretende imponer el “amor” y el “compromiso” con la empresa, al tiempo que no se garantiza ni la estabilidad en el puesto ni condiciones dignas de trabajo. Esta “ilusión de afecto a la empresa” se pretende fomentar con un listado de nuevas técnicas que forman lo que sería el nuevo “menú” de los “sistemas productivos”.

Lo menos que puede decirse es que sólo una élite privilegiada de trabajadores se inserta en esa lógica instrumental. Y en esto hay que ser claros: la pretensión no es sólo de integrar a la empresa a una élite técnica de la que la empresa no puede prescindir, sino también de separar ese grupo privilegiado de trabajadores del resto, de forma tal de escindir los intereses de ambos grupos. La individualización de los derechos sociales (seguros de salud, de previsión), la separación de instituciones sociales conforme al tipo de actividad y grado de profesionalización, persigue ese fin, esto es que al interior de la clase trabajadora se construyan instituciones que se diferencien fundamentalmente por el grado de compromiso con la dirección y no con la base del proceso de producción.

Nótese lo siguiente. Separar entre trabajadores esforzados y vagos, entre reemplazables e irremplazables, entre capaces e incapaces, lleva al final del camino en una separación entre seres humanos útiles e inútiles. La moral del trabajo se vuelve peligrosamente la moral propia del capital : la gente se clasifica por sus posesiones, por sus propiedades y no por sus comunes condiciones de “ser humano”. Una forma de consolidar esto es confundir “desarrollo humano” con “capital humano”. Esta última teoría, heredera de un pensamiento económico de raíz neoclásica, lo que defiende es la igualación de las

condiciones productivas del capital físico y el capital humano, y no tanto la igualación entre los propios humanos.

Como resultado, en la Argentina ya no se puede hablar de una relación laboral “típica” o “normal” en el sentido a que se estaba acostumbrado. Mientras prima una ética del trabajo que sólo puede abrazar una élite, el trabajo en todas sus expresiones se ha vuelto un “bien escaso”. Paralelamente, los gobiernos abandonaron el objetivo del pleno empleo como motor de la política económica, con lo cual aumenta la “amenaza” (y la realidad) del desempleo y el subempleo. Por el otro, el desmantelamiento de las regulaciones del contrato privado de trabajo, “mercantiliza” la relación laboral hacia formas previas a las redes de seguridad propias del Estado de Bienestar. Las tendencias actuales consolidan lo que sí aparece como una paradoja típica de los procesos de dominación desarrollados por el ser humano : mientras que los avances técnicos permiten cada vez más el control sobre el medio natural e incluso el de organización social, la vida de las personas es cada vez más insegura.

Desde el punto de vista económico, más allá del juego de las divergencias entre las proyecciones econométricas, hay ciertos hechos que parecen evidentes. Por ejemplo, frente a presiones para el crecimiento de la tasa de productividad, es probable que se amplíe la diferencia entre ésta y la tasa de crecimiento de la economía y del empleo. Las controversias se refieren exclusivamente al grado de esa diferencia. Por lo tanto, si las políticas públicas no cambian su orientación, no puede esperarse que el problema del empleo se resuelva por el lado de la demanda. Por otro parte, parece también evidente que el crecimiento demográfico ha disminuido su importancia como factor determinante de la oferta de trabajo: más importante es la incorporación de mujeres, jóvenes y viejos a la fuerza laboral.

Tal como está la situación en Argentina, los probables escenarios en el futuro inmediato se mueven entre uno de “desempleo masivo” y otro de “subempleo masivo”, entendiendo por esto último no sólo los que trabajan menos horas de las deseadas sino los que trabajan en “condiciones” no deseadas. En el caso del escenario de desempleo masivo, la primera consecuencia que puede señalarse es la acentuación de la distribución desigual del "riesgo del desempleo". Esto no sólo significa la concentración de dicho riesgo en determinados grupos de actividades o calificaciones, sino también el aumento de la proporción de desempleados de largo plazo, que se alejarían cada vez más de las posibilidades de retornar al mercado laboral y se volverían más dependientes de la asistencia social.

¿Qué significa en términos sociales este escenario?<sup>14</sup>. Significa un ambiente donde la amplia mayoría que está empleada pierde interés en todo esfuerzo social tendiente a

---

<sup>14</sup> Sigo aquí la línea argumental expuesta más ampliamente en *Lo Vuolo (1995b)*.

resolver el problema de los desempleados, mientras que los desempleados pierden toda esperanza en una solución a su problema. Este escenario no implica necesariamente un ambiente conflictivo. Por el contrario, los defensores de este nuevo consenso confían en la “despolitización” del problema del *desempleo*, cuya contracara es la “politización” del problema de la *inflación*. Con estos términos quiero significar la ubicación del objetivo de lucha contra la inflación como prioridad del sistema de políticas públicas. Esto es así porque tanto empleados como desempleados coinciden en privilegiar la estabilidad de precios por sobre cualquier otro objetivo. Los primeros, para mantener el valor de compra de su ingreso y su acceso a crédito; los desempleados, porque una vez que se pierde toda esperanza de volver al mercado de trabajo, el interés está en mantener el valor de compra de los subsidios que se reciben o de la precaria actividad que se realiza de forma irregular. Como consecuencia, el objetivo del pleno empleo queda *subordinado* al de la inflación; más aún, se presenta al control inflacionario como un primer paso necesario para resolver los problemas de empleo.

Este escenario puede asimilarse a lo que se conoce como “sociedad de dos tercios” [*two-thirds society*]. Este concepto describe una situación en la que dos tercios de la sociedad disfruta de los beneficios del crecimiento económico y de las instituciones formales del sistema de políticas sociales, mientras que el tercio restante queda atrapada por situaciones de pobreza o próximas a la pobreza. Pese a que se pueden generar reacciones de protesta aisladas, este escenario puede ser políticamente estable, en tanto disponga de un fuerte apoyo electoral de aquellos que pertenecen a los dos tercios incluidos, pudiendo incluso recibir soporte de muchos excluidos, sea por prácticas clientelísticas o en tanto la oposición política no muestre una alternativa sólida de mejorar su situación sin amenazar la estabilidad de precios.

Este contexto ilustra en gran medida lo que sucedió hasta el momento en la Argentina y explica la secuencia seguida en la aplicación de medidas en el campo laboral: lo primero fue un seguro de desempleo de baja cobertura y difícil acceso y programas “promocionados” de empleo que en realidad buscan aliviar la carga fiscal y el costo empresario. Es más barato y sencillo pagar seguro de desempleo y realizar políticas de empleo mínimo cuando los beneficios por desempleo y los asistenciales exigen requisitos de acceso difíciles de cumplir, tienen límites temporales, con lo cual necesariamente caen con el tiempo o al menos se estabilizan por las entradas y salidas. Esto es posible en mercados de trabajo donde el riesgo del desempleo está muy concentrado, porque así se diluyen las posibilidades de competir por los puestos escasos, los cuales se vuelven en gran medida un privilegio acaparado por el mismo grupo “afortunado” de trabajadores/as. En todo caso, la competencia se daría en los niveles de muy baja calificación. Como se anticipó previamente, el resultado de este escenario bien podría ser una falta total de solidaridad de los empleados mejor ubicados y con poder de organización para los que

están fuera del mercado laboral; la contrapartida sería el deterioro del bienestar de esa población y una fuerte presión sobre las políticas asistenciales focalizadas en los “pobres”.

Sin embargo, este escenario se enfrenta a dos problemas “económicos” de difícil solución. En primer lugar, en la medida que se amplía el “tercio” marginado, el costo de las políticas sociales para atenderlos sería mucho más alto que el de los acotados seguros de desempleo, programas de empleo mínimo o de asistencia social en dinero y en especie que hoy están vigentes en la Argentina. En segundo lugar, cómo la baja de los salarios que supone la visión hoy hegemónica, se daría sólo en la amplia base de trabajo no calificado, donde es muy sencillo y cada vez más barato reemplazar mano de obra, eso no alcanza para que la economía sea “competitiva” ni para que se produzca el ajuste “masivo” de los mercados con que sueñan los que se quedan en las conclusiones de las expectativas racionales. En consecuencia, es necesario que el efecto se expanda cada vez a más población, incluyendo a grupos de trabajadores/as que anteriormente se podían sentir “protegidos” y “seguros” porque se veían del lado de los “dos tercios”.

Esta alternativa tendría poco futuro, puesto que, si bien el modelo necesita *bajo costo laboral*, al mismo tiempo también requiere una cuota de fuerza de trabajo *productiva y calificada*. Esto significa que tiene que trasladar la caída del costo laboral también a la llamada zona de los “dos tercios” y, por lo tanto, es necesario presionar la “flexibilidad laboral” de los que están “adentro”. De esta manera, los hasta ahora cuasi-fijos costos laborales se transformarían en costos variables, creando algo así como la figura del “asalariado interino”, que entra y sale de una situación de empleo “formal” en el sistema productivo según los vaivenes de la demanda. Casi toda la fuerza de trabajo pierde “estabilidad” de mediano y largo plazo. Al ampliarse la población afectada por el “riesgo” de desempleo, se puede diluir en parte el riesgo individual pero a cambio se pierde “calidad” en las condiciones de empleo. Cuando se bajan los costos de “despido”, esto favorece la incorporación de trabajadores/as con igual calificación pero a menores salarios. Por lo tanto, más que resolver el problema, en este escenario el entramado social aumentaría su “porosidad”, gracias a una ampliación de las situaciones que se considerarían “técnicamente” como de “ocupados”. La desregulación abre así un amplio abanico de tareas y tipo de remuneraciones. Aquí es interesante notar que mientras el modelo reclama *estabilidad de condiciones macroeconómicas y de reglas de juego* para que sea rentable la inversión en capital físico y financiero, al mismo tiempo *exige inestabilidad de las reglas que rigen para el “capital humano”*.

En este escenario ya pierde vigencia la sociedad de los dos tercios, porque ahora aparece una zona “gris” donde es más volátil la entrada y salida. Los sectores medios enfrentan una libertad que, al menos en términos de “estabilidad” de su posición social, no los iguala con los incluidos sino con la “periferia”. Este tipo de problemas no puede ser captado por análisis que reducen el espectro social a la convivencia de “pobres” y “no-pobres”, ni

tampoco con la incorporación de la categoría “nuevos pobres”, con la que se denomina al grupo de pobres recientes, a los “empobrecidos”. Esto es así, porque la idea de “pobreza” identifica las condiciones de *reproducción* de los individuos mientras que la de “empobrecimiento” se refiere a condiciones de vida, al cambio de “status” entre las dos categorías de referencia<sup>15</sup>. Esta reducción tiene como resultado operativo la justificación de una política social cuyo único objetivo sea focalizar la asistencia en el grupo de pobres, cualquiera sea el adjetivo calificativo de los mismos. Pero eso significa que los grupos se conciben como “fijados” en una situación que se puede “apuntar” como objetivo de la política social “focalizada” y disimula el complejo y disímil sistema que define la situación de cada uno en esos grupos.

La realidad es otra. Lo que es más probable que se verifique es la conformación de una amplia zona “gris”, con condiciones muy heterogéneas y volátiles, que alimente ilusiones temporarias de “horizontes” promisorios, con una mezcla de gente que logra “salir” por sus supuestos “méritos” y otros que se caen. Este escenario, a diferencia del anterior, puede ser social y políticamente inestable en tanto el riesgo del desempleo, de la inestabilidad de ingresos y del cambio de “status” no está tan concentrado y afecta a grupos poblacionales acostumbrados a otra situación, al tiempo que crea expectativas que pueden no verificarse. Claro que también la “probabilidad” individual se reduce en tanto la población se amplía y, por lo tanto, el resultado de este escenario es indefinido.

Y aquí es necesario volver a plantearse el tema. ¿Cuál es el objetivo a cumplir? ¿Ingreso para todos o trabajo para todos? ¿O ambos objetivos, pero no necesariamente dependientes uno del otro? Tiempo de trabajo e ingresos son cantidades económicas *limitadas*, por lo cual la cuestión se traslada inexorablemente al espacio de la *distribución*. Contrariamente a lo que suponen algunos, el problema del trabajo y del ingreso no es tanto uno de “producción” (crecimiento) sino más bien un problema de “distribución” del tiempo de trabajo y de los ingresos disponibles. Este punto se desprende de una conclusión típica de los Informes de Desarrollo Humano: los ingresos *per cápita* han ido creciendo en todo el mundo, pero el bienestar de la mayoría de la gente no. Nuestras sociedades son cada vez más capaces de crear cantidades crecientes de riqueza con cantidades decrecientes de trabajo. La pregunta es ¿para qué queremos esta posibilidad técnica? ¿Qué es lo que una sociedad va a hacer con su mayor riqueza y su menor “necesidad” de trabajo, o lo que es lo mismo, con mayor “tiempo libre”? Para estar de acuerdo con los postulados del Desarrollo Humano, la *reducción del tiempo necesario en el ámbito del trabajo* debería permitir la *extensión del tiempo de vivir en otros ámbitos*, que son tan o más importantes para el desarrollo integral de las personas y para ampliar sus oportunidades de vida. En palabras de Gorz (1996, pág. 125), esta situación permite que “el tiempo de la vida ya no tiene que ser

---

<sup>15</sup> Salama y Valier (1994). *Entre otros trabajos, el de Minujin y Kessler (1995) difundió la idea de “nuevos pobres” en el caso argentino.*



administrado en función del tiempo de trabajo; es el trabajo el que debe encontrar su puesto, subordinado, en un proyecto de vida”.

A poco se piense el problema, se concluye que es el mismo que desvela a los defensores del concepto de desarrollo humano : *¿cómo se pone límites a la racionalidad económica?* Esto es, la racionalidad que sólo ve al trabajo como un *medio económico*, la que sólo lo entiende como un *instrumento*, cuyo fin es *acoplarse de la forma más eficiente con el resto de los medios económicos* y acumularse como *medio económico* a través de la generación de beneficios. Desde esta óptica, el fin de la actividad económica es simplemente *economizar medios* para obtener mayores beneficios. Muy bien, pero ¿qué se hace con el trabajo economizado?

Una primera respuesta ha sido el avance de la *industria del ocio*, o lo que más genéricamente se llaman “servicios”. Pero sucede que, como en todos los mercados, la expansión de estos servicios tiene límites y, si la capacidad de pago de la gente depende de su trabajo y no hay trabajo suficiente, uno de los límites será que muchos no podrán pagarlos. Además, la sobreoferta en esos servicios llevará a lo que ya es evidente : que los mismos se transformen en refugio de “trabajo basura”, que lejos de desarrollar las capacidades creadoras de las personas sólo sirvan para aumentar su alienación y frustración.

Por lo tanto, un sistema de políticas que afronte el alarmante problema laboral desde una óptica afín con desarrollo humano, debería ensamblar políticas en varios espacios sociales: 1) deberían encararse políticas macroeconómicas que tengan como objetivo la creación de la mayor cantidad de puestos de trabajo posible dadas las técnicas disponibles ; 2) el trabajo disponible debería distribuirse entre la mayor cantidad de gente posible ; 3) el ingreso por el trabajo debería verse afectado lo menos posible por la disminución de horas ; 4) deberían implementarse políticas que distribuyan ingresos independientemente del trabajo (en línea con las propuestas de *ingreso ciudadano* o *ingreso básico*, que se discuten en los trabajos compilados en Lo Vuolo, 1995b).

Claramente, la respuesta oficial del gobierno argentino es la más irracional de todas. Que la *riqueza se genere al máximo posible incluso si esto implica que se concentre en aquellos que tienen mayores posibilidades de trabajar más horas y, al mismo tiempo, reclamen menos remuneración por hora*. Por el contrario, un tipo de salida acorde con el desarrollo humano parece ser exactamente la contraria. Que la riqueza se cree de forma tal que *destruya la menor cantidad de puestos de trabajo* o al menos que el ritmo de destrucción sea compatible con la creación de otros trabajos, que la gente *trabaje menos horas*, para permitir que más gente consiga trabajo y que por esas menos horas reciba un ingreso suficiente, contabilizando no sólo lo que recibe en la unidad productiva sino también por fuera de la misma. Ahora bien, como la situación de cada empresa y de cada persona en

particular es muy diferente, esto no puede exigirse a nivel de cada unidad productiva sino que requiere de *políticas públicas universales* y no focalizadas en cada empresa o persona en particular.

Así, por ejemplo, no se trata de reducir *todas* la jornadas de trabajo de la gente, esto es menos horas de trabajo por día, porque tal vez el sistema de producción no lo permita y se vuelva muy complicado su administración. Pero bien se puede reducir las *horas anuales* que trabajan, establecer períodos de trabajo en función de las necesidades de producción y rotación de personal. Tampoco es sensato averiguar el estado de situación laboral y de ingresos de cada uno para decidir si le corresponde o no un “crédito fiscal” (subsidio). Se debe promover la reducción de las horas de *todos* y la distribución de un ingreso ciudadano a *todos*, porque esta es la única garantía de que, *para todos*, la mentada ética del trabajo cobre sentido como ética de integración social.

Es así que cobraría sentido la aplicación de una política como la del “ingreso ciudadano”. Este tipo de política pretende distribuir un *ingreso básico e incondicional* a todas las personas, de forma tal que las mismas dispongan del mismo *antes de tomar sus decisiones* sobre trabajar o no trabajar en determinado puesto. No hay que analizarla encerrada en sí misma o como un mecanismo que abandona la pretensión de emplear a todos (típica crítica de Rosanvallon, 1995 y en cierta forma Gorz, 1995). Por el contrario es una propuesta que retoma esa pretensión en concordancia con la reducción de las horas de trabajo y el aumento del tiempo de libre disponibilidad que, seguramente, se corresponderá con el desarrollo de un trabajo más afín con las pretensiones y capacidades de cada individuo. Si es cierto que la sociedad acepta como derechos humanos fundamentales que todos *tienen derecho a un trabajo y que todos tienen derecho a un ingreso*, entonces este debe ser el presupuesto de partida del orden económico y social.

Otra discusión es si el ingreso ciudadano se debe entregar o no a cambio de trabajo. En primer lugar, si se entrega en concordancia con una política pautada y planificada de reducción del tiempo de trabajo, las situaciones en las que la gente está desempleada serían el resultado de un problema “técnico” que sí es atribuible al modo en que la sociedad decidió encarar su sistema de producción. Digamos, estaríamos en el punto máximo, técnicamente posible, del empleo dadas las condiciones actuales ; con lo cual, el desempleo no debería atribuirse a culpa de las personas. Pero además, podría exigirse trabajo a cambio siempre y cuando el mismo se garantice en condiciones en las que la persona puede ejercer sus potencialidades. Y este ya es un tema de debate mucho más amplio.

El punto es que nadie debe percibir que las personas que reciben el ingreso ciudadano no están realizando su aporte al bienestar general ; como resolver esto debería ser motivo de una amplia discusión. Podría ser en línea con el RMI francés o políticas similares (Rosanvallon, 1995 y Lo Vuolo, 1995b). Pero este debate no debe olvidar que el principio

es retomar el objetivo de seguridad y estabilidad de las oportunidades de vida de la gente, que son propios de una sociedad que progresa hacia la liberación plena de sus capacidades humanas.

Visto el problema desde esta óptica, la paradoja del trabajo en la Argentina actual no es porque el ajuste económico y social que se impuso no tiene impactos positivos en el mercado de trabajo, sino observar que esta dinámica de exclusión social se impone en nombre de supuestos beneficios en términos de “libertad” de elección, mientras que los hechos reflejan una sociedad donde los ciudadanos están cautivos de una compleja telaraña de la que no pueden salir por sus propios medios. Se trata de un orden social donde es difícil conseguir trabajo, donde el trabajo que se tiene es inestable, donde es necesario trabajar más horas individualmente y por grupo familiar, donde hay cada vez más gente que busca cualquier tipo de trabajo, donde la capacidad de trabajo se vuelve rápidamente “obsoleta” y donde no se diseñan instituciones que ofrezcan redes de seguridad en el ingreso que se basen en una lógica diferente a la relación de trabajo.

La óptica del desarrollo humano nada tiene que ver con este tipo de libertad de rehenes. Por el contrario invita a pensar el problema desde una óptica diferentes que nos aleje de la necesidad con la que habitualmente se trata el tema. Esta necesidad tampoco es novedosa. Ya en 1932, Bertrand Russell, en su *“Elogio de la ociosidad”*, la observaba claramente: *“Los métodos de producción modernos nos han dado la posibilidad de la paz y la seguridad para todos; hemos elegido, en vez de esto, el exceso de trabajo para unos y la inanición para otros (...) en esto, hemos sido unos necios, pero no hay razón para seguir siendo necios para siempre”*. No se ve razón para seguir siendo unos necios, aunque sí se notan mezquinos y poderosos intereses para ello.

## Referencias Bibliográficas

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992): *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Unicef/Ciepp/Losada.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993): “Las políticas sociales en la Argentina contemporánea”, en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

Barbeito, A. y Rodríguez Enríquez, C. (1995): “Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso. O acerca del cuento de la buena pipa”, en Minsburg N. y Valle H. (coords.), *Argentina hoy: crisis del modelo*. Buenos Aires: Letra Buena.

Comisión Europea (1994) : *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI. Libro Blando*. Bruselas, Luxemburgo : CECA-CE-CEEA.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Esping-Andersen, G.(1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton. NJ: Princeton University Press).

Esquivel, V. (1995) : *La flexibilización laboral en tiempos de reestructuración económica. Un estudio sobre los efectos de la flexibilización laboral en firmas grandes del sector industrial*. Mimeo: Informe Final, Becaria de Investigación, Facultad de Ciencias Económica, UBA.

Giordano, O. y Torres, A. (1994): *Estudio sobre el proyecto de reforma laboral*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gorz, A (1995): *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica*. Madrid: Editorial Sistema.

Habermas, J. (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Buenos Aires: Amorrortu Editores).

Lo Vuolo, R. (1993): “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”, en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila, 153-246.

Lo Vuolo, R. (1995a): “Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables”, en Bustos P. (comp.), *Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 247-286.

Lo Vuolo, R. (1995b): “La economía política del ingreso ciudadano”, en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires : Ciepp/Miño y Dávila.

Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (MEOySP) (1995): *Estudio especial de desocupados del Gran Buenos Aires*. Documento de Trabajo, Secretaría de Programación Económica, mayo.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (1994): *Transición económica y mercado de trabajo*. Buenos Aires: Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT-ARG/92/009, Informe N° 15, febrero.

Minujín, A. y Kessler, G. (1995): *La nueva pobreza en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Pautassi, L. (1995): ¿Primero ... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano, en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires : Ciepp/Miño y Dávila.

Ros, J. (1989): *On inertia, social conflict, and the structuralist analysis of inflation*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper No. 128, Agosto.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Rosanvallon, P. (1995) : *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Manantial.

Salama, P. y Valier, J. (1994): *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*. Paris: Éditions La Découverte.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Taylor, L. (1990): “Plan Austral and Other Heterodox Shocks-Phase II”, en Lance Taylor (ed.), *Socially Relevant Policy Analysis. Structuralist Computable General Equilibrium Models for the Developing World* (Cambridge, Mass. and London: The MIT Press).

**SEGUNDA PARTE: DESARROLLO HUMANO E INFANCIA EN LA ARGENTINA**

## VI. DESARROLLO HUMANO, DERECHO Y MENORES

### VI.1. Introducción : democracia, derecho y desarrollo humano

Cualquiera sea la concepción de la democracia que tomemos como valiosa, es difícil no coincidir acerca de cierta orientación básica que debiera distinguir a la misma. De algún modo u otro, y de acuerdo a los postulados del Desarrollo Humano, a todos nos interesa que el sistema político contribuya a que los individuos se autorrealicen, pudiendo desarrollar el modelo de vida que prefieren.

Nadie piensa, obviamente, que este ideal es de concreción sencilla, o que un cierto plan de gobierno puede impugnarse si no asegura el más completo "autodesarrollo" de cada uno. Sin embargo, aquel ideal puede servir, al menos, para ayudarnos a evaluar la orientación general de una política de gobierno. Así, por ejemplo, podremos decir que una cierta política es mejor cuando permite una mayor igualdad de oportunidades; cuando abre mayores posibilidades de elección para cada uno; cuando asegura una provisión de recursos tal que cada quien puede llevar adelante el plan de vida que ha elegido para sí; etc.

Un dato esencial, dentro de tales parámetros, es el de que el gobierno no traduzca en desventajas sociales aquellas diferencias que desde el punto de vista moral resultan irrelevantes. Esto significa decir, primero, que si nos interesa que cada persona desarrolle su vida del modo que ha preferido hacerlo, es que nos interesa que las personas sean "responsables de su propio destino". Y así, luego, si queremos que las personas sean "responsables" de su propia vida, entonces tenemos que preocuparnos ante la posibilidad de que ellas resulten desventajadas por cuestiones que resultan completamente ajenas a su control<sup>16</sup>. Así, por ejemplo, nos debe preocupar la posibilidad de que alguien sea discriminado por su color de piel; que alguien se vea condenado a la indigencia por el mero hecho de haber nacido discapacitado; etc. (en cambio, no debe preocuparnos que alguien elija vivir con poco dinero; o que alguien opte por llevar adelante una empresa riesgosa, que -lo sabe de antemano- puede terminar con un gran éxito o un estrepitoso fracaso).

Tomando en cuenta tales criterios, resultará de primera importancia reconocer el modo en que la sociedad trata a los individuos menores de edad: los menores, como ningún otro grupo, necesitan del apoyo "externo" para no sucumbir a los avatares de la mera desfortuna. Además, es evidente que si el Desarrollo Humano es un *proceso*, poco se puede esperar en términos del éxito de ese proceso si el mismo *comienza mal*. La situación de los menores es uno de los elementos inequívocos para evaluar cómo se trata al conjunto de las personas.

---

<sup>16</sup>En este sentido, típicamente, ver la posición de Rawls (1982); y Nagel (1987).

En este sentido, indudablemente, el gobierno estará ranqueado mejor en la medida en que no permita que los niños/as y jóvenes resulten perjudicados o beneficiados por cuestiones meramente accidentales. Así, por ejemplo, podremos hablar de una mejor performance en el gobierno cuando el mismo no permita que la pobreza de los padres afecte el nivel educacional de sus hijos; cuando brinde una ayuda eficiente a los menores física o mentalmente desaventajados; cuando independice la buena atención médica de los niños de la afluencia de sus respectivas familias; cuando impida que el color de piel, el sexo, o las creencias de los menores se conviertan en trabas para su propio desarrollo personal. Puede decirse, por ello, que en pocas áreas como en lo relativo a la minoridad, el papel del gobierno resulta tan necesario para asegurar la remoción de obstáculos o privilegios indebidos: una tarea insuficiente por parte del gobierno, en esta área puede "condenar" de por vida a sujetos completamente inocentes. Esto es lo mismo que decir incapacitar de forma permanente para que los mismos puedan desarrollarse como seres humanos.

El derecho es una de las principales herramientas que tiene el gobierno para la consecución de fines como los señalados: el gobierno "se expresa" a través del derecho. Por medio del mismo, en efecto, hace conocer sus puntos de vista, a la vez que alienta o desalienta determinadas conductas en la ciudadanía. Resulta claro, hablar de una solución "legal" es hablar de una decisión respaldada por la fuerza estatal; mientras que, hablar de una conducta "ilegal" implica hablar de una conducta a la que, en principio, se le va a oponer la fuerza del aparato coactivo del Estado.

De allí que cualquier error del gobierno, en esta tarea, resulte trágico en cuanto a los costos que lleva implicados (cabe dejarlo en claro, el gobierno puede equivocarse tanto al actuar en pos de fines erróneos, como al escoger medios no idóneos para alcanzar tales fines, como, así también, al omitir actuar del modo debido).

La pregunta que podemos hacernos, a esta altura del razonamiento, es la siguiente: *¿de qué modo se ha utilizado el derecho en el tratamiento de los menores de edad?* Cualquiera sea la posición ideológica a la que respondamos, es difícil no admitir que el derecho se ha acercado a los problemas del menor en las peores formas posibles: no para "rescatar" a los miembros más débiles de la sociedad, frente a situaciones de infortunio, sino para "castigarlos" y "estigmatizarlos" -muy normalmente- por cuestiones completamente ajenas a su responsabilidad. Esto quiere decir, según veremos, que se ha utilizado el aparato jurídico y coactivo del estado, para hacer justamente lo opuesto a lo que sugiriéramos al comienzo de este escrito.

## **VI. 2. Lo que se hace a través del derecho**



De qué modo podríamos corroborar la pobreza de la tarea del gobierno, respecto del área de la minoridad? Antes que nada, conviene prestar atención al uso activo y abusivo del "derecho penal de menores". Al respecto, podría decirse lo siguiente:

1. En primer lugar, los medios del Estado no se utilizan prioritariamente para dar una necesaria y especial atención a los menores carenciados -que representan a los más desaventajados dentro del grupo de los más desaventajados- sino que más bien se tiende a discriminar contra éstos, equiparando directamente a los menores abandonados o maltratados con los menores supuestamente delincuentes<sup>17</sup>. Esta actitud -reconocida lamentablemente en la generalidad de los países de Latinoamérica- aparece oculta bajo la llamada *doctrina de la "situación irregular"*, que sostiene la validez de tal equiparación con el objeto supuesto de no aplicar a los menores los principios del "derecho penal de adultos". En nuestro país, dicho tratamiento indiferenciado -entre menores afectados por los problemas sociales más graves, y los menores que incurrir en faltas penales- ha dado lugar a que, actualmente, el 70% de los sujetos recluidos en institutos de menores estén allí por causas "sociales", mientras que sólo el 30% restante esté allí por delitos (y de estos últimos, sólo un 1 o 2% se encuentra internado por delitos graves). A esta situación se la suele describir como la "*judicialización de la pobreza*"<sup>18</sup>.

2. Un segundo hecho igualmente notable, pero todavía más grave que el anterior, tiene que ver con el modo en el que el derecho se llega a inmiscuir en la *vida privada de los menores*. Respecto de los menores, se autoriza tomar en cuenta circunstancias que el derecho penal moderno ha luchado denodadamente por erradicar de la escena legal. En efecto, las medidas que se pueden disponer contra niños y jóvenes se originan más en la peligrosidad potencial de los mismos que en los actos que ellos cometan. La evaluación que hace el juez acerca de las características personales del menor, así, termina primando sobre la certeza que pueda tener respecto del hecho aparentemente cometido por aquél, y la gravedad de tal acto<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup>Conviene dejar en claro, antes de continuar, que en tres cuartas partes de los casos, los menores "abandonados-delinquentes" son jóvenes de sexo masculino; con más de cuatro años de retraso escolar; con residencia en zonas marginales; que trabajan en actividades que no requieren calificación laboral o en actividades ilícitas, con el objeto de contribuir al sostenimiento de su familia o núcleo de pertenencia; con un padre que pertenece a la categoría laboral de menores ingresos, generalmente subempleado o desempleado, y una madre que trabaja en actividades de muy baja calificación (empleada doméstica, venta de menudeo); y que en la gran mayoría de los casos pertenecen a los niveles de pobreza o pobreza extrema.

<sup>18</sup>Los niños de clase baja, pueden terminar en manos de un juzgado correccional de menores, y sufrir la aplicación de la ley de patronato, que puede determinar su internación, sólo en razón de problemas familiares que les son ajenos (problemas que, por ejemplo, pueden implicar que queden en situación de "abandono"). En cambio, los menores de clase media y alta, en todo caso, y ante problemas familiares graves, son objeto de atención en juzgados de familia, en donde reciben la mejor atención especializada.

<sup>19</sup>Ver, muy especialmente, Zulita Fellini (1996).

La actitud descrita resulta objetable tanto en sus fines como en sus presupuestos filosóficos. Respecto de sus *fines*, debe decirse que el objetivo que se toma como central parece ser el de defender a la sociedad frente a criminales potenciales. Se asume, así, un modelo de "*pura defensa social*", que ve al menor como un peligro potencial frente a los bienes jurídicos de la sociedad. Estos últimos aparecen como el objeto a custodiar, frente a la posibilidad de que el menor pueda atentar contra los mismos.

Respecto de los *presupuestos filosóficos* de esta disposición a evaluar, ante todo, la personalidad del menor, debe decirse que ellos pueden rastrearse en las antiguas corrientes positivistas, que han sido históricamente combatidas y alejadas del derecho penal "de mayores" por el perfeccionismo moral que incorporan. El *respeto por la autonomía de las personas*, se entiende, debe llevar a que tratemos a los sujetos de acuerdo con los actos que lleven a cabo, y debe impedir que nos inmiscuyamos en el análisis de su personalidad, de su supuesta "peligrosidad".

3. El enfoque predominante en materia de minoridad -anticipado en el punto anterior- ha llevado a tomar al *menor como objeto* (objeto de tutela), y *no como sujeto de derechos*. El menor pasa a ser un "bien" sobre el cual la justicia "dispone". Cuando se toma alguna medida contra un niño o adolescente, así, la misma puede resultar perfectamente independiente de la responsabilidad y voluntad de aquellos. Esta situación es común a prácticamente todos los países latinoamericanos, en donde no se reconoce a los menores como "sujetos de derecho", y además se acepta la reclusión por tiempo indeterminado de los mismos, en instituciones (así, por ejemplo, recientemente, en el Código del Menor de Colombia, de 1991, o en el anteproyecto tutelar del menor de conducta irregular, en El Salvador, o en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, de México, 1991, o, claramente, en el caso de la Argentina, según iremos viendo)<sup>20</sup>.

Como resultado de la concepción antedicha, por ejemplo, debe considerarse que la internación de un menor -esto es, la pérdida de su libertad- puede tener como origen el abuso o los malos tratos que éste recibe. Conviene notar, esta actitud es justamente la contraria de la aconsejada al comienzo de este trabajo: las personas, en principio, deben ser tratadas de acuerdo con lo que resulte de sus actos voluntarios, y no beneficiadas o castigadas que son ajenas a su voluntad.

Por supuesto, podrá alegarse, que no puede tomarse a los menores como sujetos "plenamente responsables" de sus actos. Más aún, podrá decirse que, justamente, para impedir que los

---

<sup>20</sup>Esta información, por ejemplo, en García Mendez (1994: cap. IX). El caso de Brasil, en este respecto, resulta algo peculiar. En Brasil rige una de las legislaciones más avanzadas en materia de minoridad, aunque también es cierto que dicho país se distingue por desarrollar una de las prácticas -a ojos vista- más repudiables, respecto del tratamiento de la minoridad.

mismos sean "afectados por cuestiones ajenas a su voluntad", es que resultan "exigidas" ciertas medidas especiales sobre el menor. Sin embargo, es la misma práctica la que desmiente e invalida estas réplicas: criterios como los recién referidos requieren darle un tratamiento privilegiado al menor y así, tendrían que servir para negar -y no para fundamentar- la privación de la libertad del mismo.

4. Sobre lo afirmado en el apartado anterior, corresponde aclarar que, en materia de minoridad se tiende a aceptar lo que se rechaza en todos los demás casos: la posibilidad de que los imputados sean privados de la libertad sin necesidad de cumplir, previamente, con ninguno de los requisitos procesales establecidos por la misma Constitución. En efecto, en estos casos se permite la violación del llamado "*principio de la legalidad*" -incorporado en el art. 18 C.N.- que es el que exige que nadie sea privado de su libertad si no en virtud de un juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso. El juez, en estos casos, puede disponer de la libertad del acusado por tiempo indeterminado, y hasta la edad de 21 años, sin necesidad de recurrir a un juicio contradictorio previo, en el que aquel pueda defenderse y probar su inocencia<sup>21</sup>.

Que el principio de legalidad se encuentre incorporado en la Constitución no representa un hecho casual, sino el reconocimiento de la importancia de los valores allí puestos en juego: por un lado, se entiende que toda la ciudadanía debe poder conocer cuáles son los actos por los cuales puede llegar a ser castigada; por otro lado, y sobre todo, se entiende que el Estado debe tener límites muy estrictos, infranqueables, que impidan la posibilidad de que se convierta en un estado arbitrario, discrecional. El hecho de que el principio de legalidad sea vulnerable en relación con los menores de edad, resulta especialmente grave, ya que estos últimos debieran ser los que reciban la mayor, más atenta, y más delicada atención por parte de las autoridades.

5. Resulta alarmante, también, el *grado único de discrecionalidad* que se le confiere al juez, en materia de minoridad. Como no ocurre en relación con ningún otro grupo, aquí le basta al juez con entender que el menor se encuentra en una situación de "*peligro moral*" para poder disponer del mismo -sin respeto por las garantías procedimentales arriba referidas. Así, las leyes más importantes y recientes -la 22.278, de 1980- sostiene que, si de los estudios llevados adelante por el juez resultara que el menor se halla abandonado, falto de asistencia, en peligro material o moral, o presentara problemas de conducta, aquél podrá disponer definitivamente del menor, previa audiencia de los padres, tutor, o guardador. Esta preocupante norma se agrava por el hecho de que no se define cuál es el tipo de medidas a las que puede recurrir el juez, dejándole de este modo un enorme margen de arbitrariedad<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>Debe señalarse que nuestro país cuenta con más de 26.000 menores institucionalizados en hogares e institutos.

<sup>22</sup>Ver al respecto, y por ejemplo, Pierini (1991).

Así, habitualmente, ante situaciones de delito o abandono, el juez puede disponer que se someta al menor a un régimen de libertad limitada o aún, puede ordenar su directa internación en algún instituto de rehabilitación. Debe quedar claro "*internación*" es lo que arriba denominamos "*privación de la libertad*". Más aún, debe tenerse en cuenta que la generalidad de estos institutos (a los que puede llegar un menor, simplemente a raíz de la pobreza de su familia) cuentan con escasísimos recursos, mezclan a supuestos delincuentes y no delincuentes, y rodean al menor de un entorno muchas veces violento y en todos los casos hostil.

6. La impropiedad de los principios que rigen el derecho penal de los menores, actualmente, puede corroborarse examinándolos a la luz de criterios tan básicos como los enunciados a comienzos de este trabajo. Sin embargo, de modo más contundente aún, puede aludirse a la directa contradicción de las disposiciones y la práctica dominante, en esta área, con las reglas definidas en la Constitución, y los tratados internacionales firmados por nuestro país. Tal contradicción -que en algunos casos ya anticipáramos en este escrito- puede detectarse en la habitual violación de principios como los siguientes:

- \* el principio de legalidad (que impide la privación de la libertad sin una ley y un juicio previos);
- \* el principio de culpabilidad (que impide que se pene a alguien si no es por delitos que cometió);
- \* el principio de defensa en juicio (todos deben tener la posibilidad de defenderse en juicio, de ser asistido en su propia defensa, de ser oído públicamente);
- \* el principio de proporcionalidad (que exige que las penas sean proporcionales al bien jurídico lesionado, y por tiempo determinado); y
- \* el principio de inocencia (todos son inocentes hasta que se demuestre lo contrario)

Todos los principios mencionados se derivan básicamente del art. 18 de la Constitución Nacional.

Por otro lado, suele resultar violado, también, el art. 19 C.N., que protege la vida privada de las personas, y determina que las "acciones privadas de los hombres" que no perjudiquen a un tercero, deben resultar "exentas de la autoridad de los magistrados". Esto ocurre, por ejemplo, cuando el juez no se concentra en los "actos" cometidos por el menor, sino en la personalidad del mismo, y su potencial peligrosidad en relación con la sociedad.

De modo similar, debe señalarse que a través de la práctica y la normativa vigentes en materia de minoridad, nuestro país viola normas internacionales -como las "reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad", o las "reglas mínimas para la justicia de menores"- como viola además otras normas internacionales que, luego de la reciente reforma constitucional, han quedado directamente incorporadas en la Constitución -como

ocurre con el "Pacto de San José de Costa Rica" ("Convención Americana sobre Derechos Humanos") y la "Convención Internacional de los Derechos del Niño")<sup>23</sup>.

En el caso seguramente más relevante y directamente pertinente a la cuestión de los menores, que es el caso de la "convención internacional de los derechos del niño", existen dos artículos, sobre todo -el 37 y el 40- que contradicen la normativa argentina. En ellos, se reafirman el principio de inocencia, el derecho de defensa, el respeto a la vida privada, el principio de juez natural y especial, y la regla de la inmunidad de declaración que, como viéramos, no resultan asegurados por la normativa argentina, luego de producida la detención de un menor. Respecto de la convención americana sobre derechos humanos, se ha señalado -al menos- la violación del art. 19, referido a la garantía de una completa protección de los derechos del menor. En nuestro país, este objetivo no se cumpliría -aún si tomásemos una visión muy estrecha sobre la idea de "derechos del menor"- dada la posibilidad de que se prive al menor de garantías tan básicas como la libertad, sin los debidos procedimientos que son exigibles antes de llegar a la toma de medidas tan drásticas.

En lo que hace a las reglas establecidas por las Naciones Unidas sobre la protección de los menores privados de libertad, la práctica jurídica argentina se muestra muy insatisfactoria. Sólo para mencionar algunos pocos ejemplos, simplemente, se podría mencionar que en la Argentina no se cumple la regla 12, referida a las cualidades que deben distinguir a las instituciones del menor, o la regla 17, referida al especial cuidado que merece la libertad del menor. En nuestro país tampoco se le asegura al menor el acceso a la reglamentación del instituto al que es destinado, ni la posibilidad de llevar adelante quejas -requerimientos fijados por las reglas 24 y 25. Tampoco se le asegura la posibilidad de reclamar y apelar frente a las sanciones que se le impongan, tal como resulta exigido en las reglas 68, 70, 75, y subsiguientes.

Respecto de las reglas mínimas establecidas por las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, los principios fijados en el art. 17, que hablan acerca de la absoluta excepcionalidad de la privación de la libertad al menor, resultan contradichos por el "derecho penal de menores", en nuestro país. En el art. 18, se continúan las directrices fijadas en el art. anterior. Esto es, se persiste con el criterio de eludir el confinamiento de los menores en establecimientos penitenciarios. En este caso, se presentan diversas medidas susceptibles de ser tomadas, frente a las faltas cometidas por el menor, y como alternativas a la posibilidad de privarlo de la libertad. Se mencionan entonces, entre otras medidas, las siguientes: órdenes de prestación de servicios a la comunidad; sanciones económicas; órdenes de participar en sesiones de asesoramiento colectivo; órdenes en materia de atención y orientación.

---

<sup>23</sup>Para este tema, fundamentalmente, me baso en el artículo "Desarrollo de los tribunales de menores en Argentina", de Lucila Larrandart y Graciela Otano, incluido en García Méndez y Carranza (1992).

### **VI. 3. Posibles reorientaciones del "derecho penal de menores" en línea con los postulados del desarrollo humano**

Las observaciones hasta aquí presentadas, simplemente, marcan algunas de las graves deficiencias que caracterizan al "derecho penal de menores", en nuestro país. Muchas de tales críticas dejan en evidencia, al mismo tiempo, cuál es la reorientación que podría reclamarse, frente a la actual práctica jurídica -una reorientación que, en muchos casos, parece contar con un claro consenso entre quienes estudian el tema<sup>24</sup>. Lo más claro, en este respecto, es que algunas de las normas vigentes se muestran en serio conflicto con otras disposiciones jurídicas que ya cuentan con respaldo constitucional. Típicamente, leyes tales como la ley de Patronato, y la Convención de los Derechos del Niño (esta última, incorporada a nuestra Constitución), parecen chocar la una contra la otra<sup>25</sup>. Ello, sobre todo, cuando en leyes como la de Patronato se considera a los menores presuntamente delincuentes o abandonados como "objeto de derechos" sobre los cuales puede disponerse por tiempo indeterminado, mientras que la Convención procura asegurar que aquellos sean tratados como "sujetos de derechos". Resulta obvio, en este respecto, que la legislación existente debiera reorientarse o reformarse, hasta llegar a ser compatible con las disposiciones incluidas en la Constitución. Resultaría deseable, además, que dicha legislación fuera respetuosa de la "doctrina de las Naciones Unidas de protección integral de la infancia": reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores o "reglas de Beijing"; reglas de las Naciones Unidas para la protección de los jóvenes privados de libertad; directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil o "directrices de Riad"<sup>26</sup>.

Por otra parte, la Convención enfatiza la necesidad de respetar principios jurídicos básicos cuyo respeto la normativa extra-Constitucional argentina no asegura, y la práctica general suele negar. Así, por ejemplo, en casos como los mencionados, que hacen referencia al principio de inviolabilidad de la defensa en juicio; el principio de la publicidad del proceso; el principio de legalidad; el principio de culpabilidad; el principio de proporcionalidad; y el principio de inocencia. La falta de respeto a estos principios es de por sí inaceptable. En idéntico sentido, es inaceptable la primera consecuencia en que se manifiesta tal actitud: la transformación del juez en un ser con poderes omnímodos, frente a la suerte de los menores.

Además -y en esto también parece existir un relativo consenso entre los estudiosos de la cuestión de la minoridad- la asimilación que se hace en la normativa (y en el tratamiento real) entre menores acusados de delitos y menores en estado de abandono resulta a todas luces

---

<sup>24</sup>Ver, en este sentido, por ejemplo, García Méndez (1994).

<sup>25</sup>Conviene recordar que la ley de Patronato de Menores, que lleva por número el 10.903, organiza el Patronato del Estado sobre los menores de edad (estableciendo reformas sobre la legislación civil en materia de patria potestad), e incorpora regulaciones particulares sobre el procedimiento criminal en materia de minoridad.

<sup>26</sup> Ver en este sentido, nuevamente, García Méndez (1994).

irrazonable, cuando, como producto de la misma, un menor que aparentemente ha cometido un delito y otro quien, simplemente, sufre el abandono de sus padres, pueden llegar a compartir un encierro en un instituto en donde son confinados por la justicia. Adicionalmente, el hecho de que no se distinga adecuadamente entre niños y adolescentes, por ejemplo, impide realizar en la práctica distinciones que podrían resultar convenientes, para asegurar una mejor atención de los menores.

La misma recepción de la categoría de menores en "peligro material o moral" que se produce en nuestra legislación, puede considerarse inadecuada. Ello, cuando se advierte que la misma puede servir a la "judicialización de la pobreza", esto es, a la posibilidad de que se prive de la libertad a un sujeto por la mera desgracia de haber nacido en un hogar paupérrimo, y no poder recibir una adecuada atención por parte de sus progenitores.<sup>27</sup>

Toda la concepción "tutelar" que parece distinguir al "derecho penal de menores" resulta incompatible, además, con el ideal de respeto a la autonomía personal que nutre a la legislación del país, en sus normas más básicas. Esto es, el derecho debiera estar orientado a facilitar y promover el desarrollo personal de los menores -como el de todos los demás sujetos de derechos- en lugar de tratar de inmiscuirse en la esfera que hace a la moral privada de aquellos, para tratar de modificarles su personalidad. En este sentido, por ejemplo, el derecho penal debería concentrar su atención en los actos delictivos cometidos, eventualmente, por los menores, en lugar de atender a su supuesta peligrosidad, para tratar de preservar a la sociedad contra potenciales actos de aquellos.

#### **VI.4. Lo que el derecho niega y lo que hace en materia de menores**

En la sección anterior, revisamos distintas tareas encaradas por el derecho penal, en lo que hace al tratamiento de los menores. En muchos casos, podríamos decir, el derecho aparecía afectando inadecuadamente la vida de aquellos. En esta sección, vamos a ver otras reacciones

---

<sup>27</sup> Para reconocer lo alarmante de aquella noción de "peligro material o moral" conviene tomar en cuenta el modo vago e inapropiado en que se trataba de precisar dicha situación, en la llamada "ley Agote" (10.903) -ley que sigue contando con una notable influencia en la legislación argentina y latinoamericana. En el art. 21 de dicha ley se afirmaba que: "A los efectos de los artículos anteriores, se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral, la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuencia a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o del mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueran, en las calles o lugares públicos o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud".

gubernativas, que en algunos casos tienen que ver con lo que el derecho niega, y en otras con lo que el derecho deja de hacer, en materia de minoridad.

Cabría decir, antes que nada, que en países con una tradición jurídica más desarrollada, la eficiencia y el alcance del derecho se suele evaluar en una mayor diversidad de casos, y con más frecuencia, en los tribunales de justicia. En nuestro país, tal vez por un mayor desconocimiento o un menor respeto hacia las autoridades judiciales, no son muchos los casos en los que se desafían los contenidos de las normas. De todos modos, las faltas u omisiones del derecho no pueden medirse exclusivamente a través de lo que no fue expresado o fue mal expresado por los tribunales de justicia. Deben considerarse además, y primordialmente, las limitaciones propias del legislativo, cuando no resuelve problemas básicos igualmente atinentes a la minoridad. Aquí, podrían hacerse -al menos- tantas observaciones como necesidades básicas de los menores que quedan insatisfechas<sup>28</sup>. De cualquier forma, las pautas arriba defendidas podrían ayudarnos a marcar ciertos criterios, muy elementales, que pueden permitirnos evaluar críticamente las actuales políticas públicas y/o sugerir rumbos deseables.

- Un primer punto a considerar tiene que ver con actitudes como la revelada en el caso "Muller" (CSJN, 13/11/90), en donde la Corte Suprema de Justicia sostuvo que no se podía obligar a un niño a realizar un examen de histocompatibilidad para determinar su filiación cuando sus padres no consienten que se efectúe dicho examen. En un voto disidente, el juez Petracchi sostuvo una posición distinta a la de la mayoría de la corte, afirmando que el derecho a la intimidad invocado debía ceder en consideración de la necesidad de que el menor conozca la verdad sobre su identidad personal: si el ideal es el de que cada persona elija y desarrolle libremente su plan de vida, el conocimiento acabado sobre la propia identidad resulta un prerequisite indispensable. La decisión de la Corte, al respecto, dejó entonces mucho que desear. Como sostuvo el jurista Carlos Nino, en respaldo de la disidencia de Petracchi, la Corte debió dar "prioridad a un bien que es central para la *constitución* de la autonomía del individuo [el conocimiento de la verdad sobre la identidad personal], sobre otro bien -la intimidad- que es relevante para cierto ejercicio de esa autonomía<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Se podría hacer referencia al hecho de que el Congreso apruebe presupuestos cuyas partidas no se dirijan, antes que nada, a atender ciertas necesidades urgentes. Así, por ejemplo, esta actitud se refleja en el hecho de que no tome como tema prioritario la disminución de la mortalidad infantil; que no se ocupe de resolver con inmediatez los problemas nutricionales de los menores; que no se aboque a asegurar la mejor atención médica para todos los menores, cualquiera sea su condición social; etc. Este "descompromiso" legislativo podría verse como una forma de tomar a los menores como "meros medios" mientras se persiguen objetivos diferentes, no directamente vinculados a la satisfacción de necesidades básicas, sino con la atención de reclamos sectoriales coyunturales.

<sup>29</sup> Nino (1992: 334).



Cabe señalar que, hacia 1995, la Corte pareció acercarse al fallo de Petracchi, en esta materia, contradiciendo su previa toma de posición (así, en S.C.H. 91 L. XXIV). Sin embargo, la decisión en "Muller" se vinculaba con la identidad de un menor con padres "desaparecidos", por lo cual no resulta tan claro que (la que aparece, en líneas generales, como la) más valiosa orientación de la Corte, vaya a permanecer en caso de que se reitere un pedido como el que estaba en juego en aquella ocasión.

- En su aproximación a la temática educativa, los principales criterios utilizados por el sistema legal tampoco resultaron especialmente destacables. Entre los pronunciamientos más relevantes que se encuentran, en este respecto, pueden mencionarse algunos tímidos fallos de la suprema corte, en donde se protegió a los menores frente a ciertos intentos discriminatorios contra ellos. Por ejemplo, la Corte Suprema se pronunció en más de una oportunidad para sostener la invalidez de una expulsión escolar de un menor miembro del grupo religioso de los "testigos de Jehová", que se negaba a reverenciar los símbolos patrios (CSJN, Fallos, 299:358, y 303:151). Las actividades del grupo habían sido prohibidas por el último gobierno militar, pero la corte denegó la posibilidad de que tal medida pudiera dar razón para expulsar a un estudiante de dicha religión, de una escuela pública. Si bien el resultado de la decisión judicial fue el adecuado, cabe señalar también que no se llegó al mismo a partir de las mejores razones. En efecto, para justificar su decisión, la corte sostuvo que las expulsiones llevadas adelante eran ilegítimas dado que los menores en cuestión carecían de discernimiento, y simplemente habían obedecido al mandato de sus padres, en ese respecto. Así expuestas, estas razones parecen sugerir que en caso de un mayor grado de discernimiento, por parte de los menores, o de una mayor independencia respecto del mandato paterno, la expulsión podría haber procedido perfectamente. Lo que la corte no dijo pero debió decir, en cambio, era que la expulsión en cuestión no debía corresponder, en ningún caso. Ello, porque las personas tienen derecho a practicar el culto que consideren más valioso, como tienen el derecho a elegir libremente los ideales de vida que prefieran. Al no escoger este tipo de argumentos, más básicos, la corte dejó abierta la puerta -también en esta área- a la introducción de ideales inaceptables, de tipo perfeccionista.
- Lo dicho en el punto anterior no debe confundirnos, de todos modos, a la hora de evaluar la orientación de las políticas públicas. Para algunos, la tarea del Estado en materia de educación, o en la regulación de las comunicaciones (otra área que puede tener implicaciones relevantes, en lo que hace al adecuado tratamiento del menor) debe limitarse a evitar ciertas discriminaciones activas, para asegurar así una mayor igualdad de oportunidades. Sin embargo, debe quedarnos en claro que dicha misión, aún en el hipotético caso en que fuese satisfecha, distaría de representar un ejercicio adecuado del poder estatal. No basta con que no se expulsen alumnos de una escuela pública, debido a sus creencias ideológicas; ni basta con que se asegure una necesaria libertad de cátedra; ni basta con que no se censuren opiniones, a través de los medios de comunicación. En todos los casos mencionados, y especialmente cuando ellos involucran directamente a los menores, resulta

igualmente necesario "expandir" el panorama de opciones al alcance de los mismos. Si no deja en claro y no se asegura este objetivo, se corre el riesgo de asumir como valioso un estado de cosas dominante que puede ser cuestionable por una multiplicidad de razones (por ejemplo, porque es el simple resultado de una imposición injusta, o de una aceptación meramente resignada de una tradición reprochable). Más aún, si lo que se quiere es que el menor tenga la posibilidad de optar libremente entre planes de vida distintos, corresponde hacer un esfuerzo especial para que el mismo tenga acceso a una pluralidad de formas de pensar (esto es, hacer un esfuerzo para "diversificar" lo más posible el abanico de opciones - ideológicas, culturales- del menor).

Piénsese, por ejemplo, en el caso de un menor que sólo tiene conocimiento de un tipo de creencias que, dogmáticamente, le inculcan en la escuela. O, piénsese en el caso de una programación televisiva que, en lo que hace a la minoridad, no asegura una adecuada diversidad de propuestas<sup>30</sup>. En ambos casos, el menor estaría sufriendo una restricción de conocimientos básicos, que podría afectar seriamente sus elecciones futuras. Obviamente, este tipo de consideraciones merecen una discusión mucho más detallada. Sin embargo, por el momento, puede bastar con dejar en claro ciertas pautas muy elementales: hoy por hoy, se tiende a tomar como centro de crítica a la acción estatal, sin considerar que -si no están reguladas del modo debido- las alternativas que quedan en pie pueden resultar igualmente cuestionables: ni es obvio que el menor sea de exclusiva propiedad de los padres (y, por lo tanto, no es obvio que éstos puedan disponer del niño como quieran), ni es obvio que la actividad privada (por ejemplo, a través de escuelas privadas, televisión privada) sea capaz de garantizar una debida pluralidad de ideas, si no es a partir de una regulación más estricta, que se les haga cumplir<sup>31</sup>.

Dentro de la avanzada jurisprudencia norteamericana, se presentaron algunos casos que reflejaron discusiones como la citada. Por ejemplo, en "Wisconsin v. Yoder" (406 U.S. 205, de 1972), estaba en juego la voluntad de los padres de un menor de 14 años, pertenecientes a la comunidad religiosa Amish. Dichos padres (conforme al pensamiento de los miembros de la comunidad) entendían que, luego de haber recibido una cierta educación elemental, ya no era necesario mantener al joven dentro del sistema educativo -ello, mientras la legislación vigente en el estado de Wisconsin determinaba la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 16 años. Por

---

<sup>30</sup> Debe tomarse en cuenta, en este sentido, que en promedio, los menores ven unas cuatro horas de televisión por día; que dicho promedio de horas frente al televisor tiende a aumentar a medida que disminuye el nivel educacional de los padres; que cerca del 15% de los televidentes, en Capital Federal y Gran Buenos Aires son menores de entre 6 y 12 años. Algunos de estos datos, por ejemplo, en Ana María Solari (1991)."

<sup>31</sup> Discusiones interesantes, en este respecto, pueden encontrarse en algunos casos resueltos por la suprema corte de justicia, en los Estados Unidos, como en "Meyer vs. Nebraska", 262 U.S. 390, 1923; o "Pierce vs. Society of Sisters", 268 U.S. 510, 1925. En casos como "Meyer" y "Pierce" la corte defendió una primacía en la "libertad de los padres y tutores para dirigir el crecimiento y la educación de los menores bajos su control".

el contrario, de acuerdo con la opinión de los padres, el joven ya gozaba de una instrucción suficiente, que le permitía cumplir satisfactoriamente con las futuras tareas que desempeñaría dentro del grupo religioso. Por ejemplo, ya sabía escribir, y ya era capaz de leer la Biblia. Lo demás, entonces, era inútil, y más bien ligado al adoctrinamiento en valores que no eran los compartidos por los Amish. Claramente, en este caso se discutía i) el rol que se asignaba a la voluntad de los padres y ii) la prioridad que se le asignaba a un valor como el de la autonomía religiosa, frente a otros bienes más básicos, como el de estar en condiciones de elegir qué orientación religiosa adoptar (si es que alguna). En dicha ocasión, la Corte norteamericana sentó el principio de que "algún tipo de educación es necesaria para preparar a los ciudadanos a participar efectivamente y de modo inteligente en nuestro sistema político [y] para poder constituirse en un participante independiente y autosuficiente en la sociedad". El criterio subyacente en la opinión mayoritaria de la Corte era el de que la sociedad debía preparar a sus miembros para ser capaces de elegir entre distintas concepciones del bien, y además, para poder discutir con los demás miembros de la comunidad de qué modo van a orientar sus vidas futuras<sup>32</sup>.

Para el logro de tal objetivo, resultaba fundamental asegurar que los menores pudieran reconocer valores alternativos a los inculcados por sus padres. Se asumió entonces que, si el menor no entraba en contacto con una diversidad de ideas religiosas o morales, entonces, difícilmente podía decirse que tal individuo hacía uso de su libertad de conciencia y elección cuando optaba por un cierto modelo de vida. El respeto de tal libertad exigía educar a cada persona en el conocimiento de pautas diferentes, también, de las preferidas por los padres<sup>33</sup>.

En un voto disidente, además, el juez Douglas hizo especial referencia a la posibilidad de un conflicto entre los padres y sus hijos, en caso de que algunos de entre estos últimos pretendieran continuar concurriendo al establecimiento educativo, en contradicción con el deseo de sus padres. En dichos casos, sostuvo Douglas, debía darse prioridad a la voluntad de los jóvenes porque era "el futuro del estudiante, y no el futuro de los padres" el que estaba en juego. Según Douglas, si no se adoptaba el criterio recién expuesto, podía ponerse en peligro la capacidad del menor para entrar en contacto con la diversidad propia del mundo social. De todos modos, la Corte no terminó suscribiendo esta opinión, dado que esta opción (que el niño

---

<sup>32</sup> Algunos de los más reconocidos filósofos políticos del mundo anglosajón apoyaron similares criterios que los expresados por Douglas. Así, por ejemplo, Bruce Ackerman, 1980: cap. 5, y Amy Gutman, 1980: 355.

<sup>33</sup> En este sentido, por ejemplo, ver la opinión del filósofo Joseph Raz, 1989: 373. Raz defiende que, para considerar que una opción es autónoma, ella i) debe haber sido elegida entre "un adecuado abanico de opciones", ii) por un sujeto con habilidad mental suficiente como para ejecutarla, y iii) debe ser una decisión independiente, en cuanto al haber estado libre de coerción y manipulación.

quisiera continuar con sus estudios, pese a la opinión del padre) no se había presentado en el caso particular bajo examen<sup>34</sup>.

- Aún si el derecho fuera capaz de remediar problemas como los anteriores -discriminaciones, falta de pluralismo o diversidad de ideas- podría seguir considerándose como esencialmente limitado. Ello, si tomara como dadas, si simplemente incorporase, las desigualdades que la misma naturaleza distribuye entre las personas, desde el nacimiento de éstas. Típicamente, tal situación se presenta cuando el derecho acepta que las personas que nacen en la pobreza reciban luego, por esa mera razón, la educación más pobre (en cuanto a la carencia de materiales básicos, por ejemplo); o cuando el derecho acepta que las personas que nacen expuestas a mayores y más riesgosas enfermedades (desnutrición, cólera, etc.) reciban luego la atención médica más precaria.

Casos como los citados, parecen ser absolutamente representativos de la situación de nuestro país, un país en donde la mayoría de los pobres son niños, y la mayoría de los niños son pobres. Así, puede señalarse que en la Argentina los pobres reciben claramente la educación más deficitaria; que el 32,44% de los jóvenes del país, entre 13 y 18 años, no asisten a ningún establecimiento educacional; que los índices de repitencia en familias pobres son cuatro veces más altos en los menores provenientes de familias pobres, que los que distinguen a los provenientes de familias ricas; que cada vez más los menores que dejan sus estudios para incorporarse al mercado de trabajo;<sup>35</sup> que los índices de mortalidad infantil son hasta tres veces más altos en las provincias pobres que en las ricas; que 7 de cada 10 de tales muertes son evitables, como producto de accidentes y enfermedades infectocontagiosas <sup>36</sup>.

Situaciones como las citadas representan justamente el extremo opuesto de las que el derecho debiera autorizar. En efecto, y según señaláramos, para que el derecho pueda ser considerado

---

<sup>34</sup>Conviene notar la diferencia entre este tipo de criterios, que procuran que el menor entre en conocimiento de una diversidad de puntos de vista, que ponen el acento en la no-imposición de valores sobre el menor, y las posiciones perfeccionistas que suelen adoptar muchos de nuestros jueces y legisladores. Piénsese, por ejemplo, en los recientes esfuerzos destinados a que el menor que salga por la noche retorne a su hogar en horas más "prudentes". Tal tipo de disposiciones se han basado, habitualmente, en los peores criterios: no han apelado tanto a la propia "seguridad" de los menores (argumento polémico pero más razonable), como a la convicción de que existen modelos de "buena vida" que son independientes de los modelos que los mismos menores y sus padres decidan escoger.

<sup>35</sup>Actualmente, se considera que 180.000 niños trabajan en el sector "informal". Entre los 10 y los 13 años la población económicamente activa es del 7%, y entre los menores de 14 a 17 años, del 26%, del total de los cuales un 11% no es recompensada económicamente -cifra que llega al 57% para la franja que va de los 10 a los 13 años-, y un 6% sólo lo es esporádicamente.

<sup>36</sup>Ver, entre otros trabajos, Roberto Marafioti (1990) y Norberto Liwski (1990). También ver UNICRI/ILANUD (1990).

justo, éste no debe castigar o beneficiar a las personas por cuestiones que desde el punto de vista moral resultan irrelevantes: el derecho no debe responsabilizar a los individuos por accidentes que aquellos simplemente padecen. Más bien, el derecho "justo" debiera ocuparse, antes que de cualquier otra cosa, de revertir situaciones como las citadas. En lugar de permitir que los sujetos naturalmente más desaventajados se conviertan en los sujetos socialmente más desaventajados, debiera intentar, prioritariamente, resolver la situación de aquellos más perjudicados por la "lotería natural". Conforme con este criterio no basta, por ejemplo, con que los alumnos pobres reciban educación gratuita, o que accedan a una educación pluralista: es necesario concentrar los esfuerzos en ellos, para que accedan a la calidad educativa más alta.

Algunos de los criterios mencionados fueron discutidos en uno de los fallos más trascendentes de este siglo, en los Estados Unidos, el caso "San Antonio Independent School vs. Rodríguez" (411 U.S. 1, 1973). En dicha ocasión, se discutió la constitucionalidad de una ley que provocaba fuertes desigualdades entre escuelas ubicadas en diferentes distritos. Esto, debido a que tales escuelas, conforme al estatuto en cuestión, se financiaban con impuestos que tomaban en cuenta los valores de la propiedad en tales diferentes distritos. A raíz de tal criterio, las escuelas ubicadas en las áreas más pobres, recibían mucho menores recursos que aquellas ubicadas en las áreas más privilegiadas. Conforme a la sentencia de la Corte, un estatuto como el que regía en San Antonio, Texas, no podía ser considerado inconstitucional. Según la opinión de la mayoría, liderada por el juez Powell, los demandantes hubieran tenido derecho a levantar tales reclamos si el sistema de financiamiento implicase, por ejemplo, que algunos menores quedaran directamente incapacitados para acceder a la escuela. En cambio - afirmaron- "cuando sólo están en juego diferencias relativas en materia de gastos", no existe ninguna base como para levantar una queja frente al Estado.

Tal decisión, que implicó desconocer a la educación su carácter de "derecho fundamental", produjo obvias reacciones en algunos de entre los mismos miembros de la Corte. Por ejemplo, en una famosa disidencia, el reconocido juez T. Marshall sostuvo la especial importancia de la educación, dentro de una sociedad que pretendía organizarse a partir de la idea de la discusión pública entre sujetos autónomos. Según Marshall, la educación y el modo en que ella era impartida debían ser objeto de un particular escrutinio, dada la "directa e inmediata" conexión con la libertad de opinión y el buen funcionamiento del proceso político. Y, conforme con la opinión de Marshall -opinión que se muestra alineada con los criterios que defendiéramos más arriba- en el caso en cuestión se habían "seleccionado medios totalmente inapropiados para asegurar los fines" declarados en la ley.

En consecuencia, si: i) se considera (como la Corte norteamericana supo reconocer) que no debe permitirse que las personas resulten afectadas por cuestiones moralmente irrelevantes, y ii) se reconoce el valor de la educación como precondition del buen funcionamiento del sistema político, luego, iii) no correspondía autorizar -como se autorizó- que la mayor o menor suerte de cada uno, respecto del contexto económico en el que nacían, pudiera tener tanta

influencia en su respectivo destino. Considérese, por ejemplo, que en el caso en cuestión, y a partir del modo desigualitario en el que se recaudaban y distribuían los impuestos, la comunidad de Texas terminaba invirtiendo 248 dólares por alumna en el distrito de Edgewood, mientras que disponía de 558 dólares por alumna en Alamo Heights. Resulta fácil esperar, luego, que las alumnas de Edgewood tuvieran acceso a una educación más deficiente que las de Alamo Heights, y que tales diferencias tengan impactos, luego, en sus futuras elecciones y chances (sus elecciones de un cierto puesto de trabajo, por ejemplo, y sus chances de ser aceptadas)<sup>37</sup>.

#### **VI.5. Lineamientos de reformas institucionales que respeten los postulados del desarrollo humano en el tratamiento de los menores**

En lo que hace al tratamiento de los menores, nuestro país se distingue, antes que nada (y como la mayoría de los países latinoamericanos), por el desarrollo de instituciones en donde se encierra y penaliza al menor. Tales instituciones, según viéramos, no siguen un funcionamiento acorde con los postulados del desarrollo humano, ya sea si se toma en cuenta la promoción de las oportunidades de vida como si se consideran los argumentos en favor de la “libertad humana”.

Así, estas instituciones resultan objetables por mezclar despreocupadamente a menores de distintas edades, o por no discernir entre menores presuntamente delincuentes y menores abandonados (menores pobres). Peor aún, la práctica de tales instituciones suele ser reprochable, en cuanto al grado de violencia que suele caracterizar a las mismas (violencia tanto por parte de los mismos menores, como por parte del personal encargado de los mismos), y la falta de personal especializado, orientado a cooperar con (más que a reprimir a) aquellos que ingresados allí, por orden de la justicia. Respecto de esta cuestión, de todos modos, conviene eludir la errónea ilusión según la cual el problema en juego radica en la mera carencia de recursos: aunque sea obvio que se destinan pocos recursos a atender las dificultades propias de la minoridad, lo más importante es reconocer que, hoy por hoy, se actúa en esta área a partir de criterios que distan de ser los más apropiados.

Por ello, corresponde señalar que lo que nuestro país requiere para reformar las instituciones que se ocupan de la minoridad en línea con los postulados del Desarrollo Humano no es, necesariamente, la dotación de mayores recursos hacia las instituciones hoy existentes, o la creación de nuevas instituciones destinadas a controlar al menor supuestamente peligroso. Lo que primero se requiere, más bien, es de *mejores criterios que impidan que el juez siga contando -respecto de los menores- con el poder omnímodo con el que hoy cuenta*; con criterios que nos permitan distinguir entre *menores que afrontan situaciones distintas* (por

---

<sup>37</sup>Discutiendo este tipo de cuestiones, por ejemplo, Frank Michelman (1969), y (1979).

ejemplo, menores pobres, menores con problemas de conducta); criterios que nos ayuden a discernir cuáles son las políticas más adecuadas, para *poder tratar a los menores con igual consideración y respeto* -y evitar así, por ejemplo, seguir castigando a algunos por cuestiones moralmente arbitrarias.

A raíz de lo dicho, podría señalarse que las instituciones de las cuales nuestro país carece *no son instituciones represivas* sino, en todo caso, *instituciones dedicadas de modo eficiente y directo a atender los problemas del menor, y custodiar el modo en que se los trata*. Por ejemplo, en países más avanzados y más cuidadosos en el tratamiento de los menores, como en Noruega, existe un "*ombudsman de menores*", que ha permitido visualizar mejor, y atender más eficientemente, los problemas de la minoridad<sup>38</sup>.

El *objetivo del ombudsman de menores* es, fundamentalmente, el de trabajar por los intereses de los menores frente a las autoridades gubernativas, además de encargarse de monitorear el desarrollo de las condiciones de vida de los menores<sup>39</sup>. La presencia de instituciones como la citada, por ejemplo, podría contribuir decisivamente a denunciar y frenar los abusos que, en nuestro país, suele caracterizar el tratamiento de los menores con problemas.

Esta y otras instituciones especializadas, además, deberían colaborar con el Congreso, en el diseño de políticas alternativas, respecto de la minoridad. Un último punto que correspondería señalar en este sentido, es el siguiente: como resulta obvio, *los menores no están ni van a estar nunca incorporados "personalmente" en el Congreso*. De allí que, en el diseño de políticas legislativas para los menores, se deba cuidar muy especialmente de no incurrir en faltas graves, a raíz del desconocimiento de datos elementales que no pueden ser directamente aportados por el grupo que va a ser afectado por tal legislación. Tal vez, entonces (en este caso, como en otros similares) convenga institucionalizar ciertas reglas que nos permitan superar los riesgos de una información defectuosa o escasa, en el tratamiento legislativo del problema del menor. Tales reglas, por ejemplo, *podrían obligar a la institución legislativa a convocar a audiencias abiertas a todos los posibles interesados en el tema*, cuando se toquen cuestiones como la citada.

Además -y dada la enorme urgencia de "recomponer" la política estatal respecto del menor- quizás convenga crear una institución específicamente destinada a *aglutinar a quienes están de*

---

<sup>38</sup>En el caso particular de Noruega, la institución del ombudsman de menores funciona desde 1981. En dicho país, el desarrollo de los derechos de los menores, así como el reconocimiento de los mismos como individuos independientes (en cuanto individuos que no representan, meramente, una propiedad de sus padres) data de finales de la década del 70, y se encuentra estrechamente ligado al desarrollo de los derechos de las mujeres.

<sup>39</sup>Tal como existe en nuestro país, actualmente, el ombudsman es un funcionario que depende del legislativo, y que es elegido por una comisión bicameral. Su función principal es la de proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad, frente a los actos, hechos, y omisiones de la administración pública nacional.

*hecho trabajando* -o quieran trabajar- en temas vinculados a la minoridad. Tal institución, hipotéticamente, estaría encargada de pensar y presionar en pos de una nueva legislación favorable al menor. Este forma activa de injerencia estatal podría resultar valiosa, al menos temporalmente, como forma de resolver los problemas de *coordinación* entre las distintas "organizaciones del menor" hoy existentes.



## Referencias bibliográficas

ACKERMAN, Bruce (1980) *Social Justice in the Liberal State*. New Haven, Yale University Press.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

FELLINI, Zulita (1996) *Derecho Penal de Menores*. Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio (1994) *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina*. Santa Fé de Bogotá D.C., Colombia.

GARCIA MENDEZ, E. y CARRANZA, E. (1992) *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Galerna.

GUTMAN, Amy (1980) "Children, Paternalism, and Education: A Liberal Argument", *Philosophy and Public Affairs* 9, n. 4.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

LIWSKI, Norberto (1990) "La salud, derecho humano fundamental", en García Méndez y Bianchi (comp.) *Ser niño en América Latina*. Buenos Aires, UNICRI / Ed. Galerna.

MARAFIOTTI, Roberto, (1990) "La educación básica en el conurbano bonaerense" en García Méndez y Bianchi (comp) *Ser niño en América Latina*. Buenos Aires, UNICRI/Ed. Galerna.

MICHELMAN, Frank (1969) "On Protecting the Poor through the Fourteenth Amendment", 83 *Harvard Law Review* 7.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

MICHELMAN, Frank (1979), "Welfare Rights in a Constitutional Democracy". Washington, *Washington U.L.Q.* 659- 745.

NAGEL, Thomas (1987) *What does it all mean?*. Oxford, Oxford University Press.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

NINO, Carlos (1992) *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ed. Astrea.

PIERINI, Alicia (1991) "Programas de Defensa Jurídica de Menores", en García Méndez y Bianchi (comp.) *Ser niño en América Latina*. Buenos Aires, UNICRI / Ed. Galerna.

RAWLS, John (1982) *Teoría de la Justicia*. México: F.C.E..

RAZ, Joseph (1989) *The Morality of Freedom*. Oxford, Oxford University Press.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

SOLARI, Ana M. (1991) "Medios de comunicación social convencionales y alternativos en los Derechos del Niño", en García Méndez y Bianchi (comp.) *Ser niño en América Latina*. Buenos Aires, UNICRI/Ed. Galerna.

UNICRI/ILANUD (1990) *Infancia, Adolescencia y Control Social en América Latina*. Buenos Aires, Depalma Editorial.

## **VII. EL TRATAMIENTO DE LA INFANCIA EN LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS**

### **VII.1. Los menores como fuente de transferencias fiscales**

Suele considerarse que las principales responsabilidades (y derechos) por la atención y el cuidado de los niños, corresponden a los padres y la familia. Sin embargo, actualmente (y como resultado de la propia evolución de los modernos sistemas de políticas públicas) se encuentra arraigada la idea de que el conjunto de la sociedad comparte responsabilidades y derechos con los progenitores.

La aceptación de la participación social en la definición del ámbito de vida de los niños, si bien es un valor bastante compartido, no siempre se basa en criterios coincidentes. Así, en algunos casos la justificación es de índole “ética”, esto es, se considera que los niños son un sector “vulnerable” y “dependiente” (incluso “inocente”) que requiere de cuidados especiales que los proteja de los problemas que los afectan y para los cuales no tienen “defensa propia”. Estos daños están siempre referidos a un sistema de valores cuya justificación es variada y abarca el campo religioso, el “orden público” o la propia justificación social de preparar a los “futuros ciudadanos” (ejemplo, la obligatoriedad en la asistencia a la escuela). A su vez, la justificación de la injerencia pública puede plantearse porque quiénes “naturalmente” deberían hacerse cargo, no lo hacen (o no lo pueden hacer), por “abandono de responsabilidad” de los adultos, por daños “morales” o “físicos” que las autoridades públicas entienden que se les está infligiendo a los niños en el ámbito familiar<sup>40</sup>.

Más allá de los fundamentos de tipo ético, que ponen el acento en la defensa del supuesto “interés” de los chicos, también la asistencia pública a la infancia se funda en la idea de una suerte de “contrato social” intergeneracional, esto es, los niños de hoy deben cuidarse porque son los adultos que mañana se ocuparán de cuidar a niños y ancianos. En esta línea, suele argumentarse que el cuidado y la atención presente de los niños constituye una inversión social para el futuro. Como la responsabilidad primordial es de los padres, la idea es que los mismos deberían disponer de un reconocimiento pecuniario compensatorio, en principio dirigido a aquellos miembros del grupo familiar con mayor responsabilidad en las tareas del hogar. Dentro de la misma lógica del contrato social intergeneracional, se argumenta en favor de que la sociedad pague una suerte de salario a quienes son los padres

---

<sup>40</sup> Estas cuestiones están desarrolladas más ampliamente en el capítulo acerca del tratamiento que el derecho tiene para con la infancia.

de las generaciones futuras, remuneración que debería entenderse como recompensa por los servicios prestados a los futuros ciudadanos<sup>41</sup>.

Debe notarse que el hecho de fundamentar la asistencia estatal a las familias con niños en la noción de “contrato social intergeneracional”, tiene importantes derivaciones instrumentales. Por ejemplo, si bien la justificación del apoyo pecuniario está en las tareas “domésticas” que implica el cuidado de los niños, como estas tareas no reciben remuneración en nuestras sociedades, la compensación suele hacerse en cabeza del miembro de la familia que tiene un trabajo remunerado; en los hechos, como “adicional” a su remuneración. De aquí se deriva un segundo problema operativo: en la Argentina esta compensación se realiza a través del programa de asignaciones familiares que, en los hechos tienen una cobertura no “universal” sino restringida a los que reciben una remuneración asalariada<sup>42</sup>.

Ahora bien, las asignaciones familiares se basan en la idea siguiente: todos tienen derecho a una compensación porque todos tienen una carga adicional de costos por los niños, y esa carga adicional debe ser compensada. Además, existe una justificación de tipo “relativa”: las familias con hijos están en una situación de desventaja frente a las que no tienen hijos (o tienen menos hijos), situación que se refleja en diferencias al momento de la contratación laboral o simplemente en su canasta de gastos. En otras palabras, *hay que evitar que los hijos sean una fuente de discriminación social*.

Otro tipo de justificación a la compensación pecuniaria a las familias con niños parte o se funda en criterios de carácter “asistencial” y que justifica programas asistenciales dirigidos a las familias con hijos en situación de “pobreza” o “vulnerabilidad”. Así, para aquellas familias cuyos ingresos totales (incluyendo las eventuales compensaciones universales del tipo de las asignaciones familiares) no es suficiente para atender los cuidados de los niños, se transfieren ingresos “focalizados” cuya justificación no es sólo la carga adicional de los chicos sino la situación de “pobreza” en la que estos viven y se desarrollan. Esta justificación, como todas las basadas en la pobreza, puede ser de índole “absoluta” o “relativa”; la primera dice que no es bueno que haya pobres y la segunda que no es bueno que haya niños con desventajas sobre otros niños por el hecho de que sus padres sean pobres. En este caso, el criterio dominante no es el de un problema “universal” de carácter “preventivo” (como las asignaciones familiares) sino el de “curar” la manifestación de la

---

<sup>41</sup> Este último argumento fue desarrollado tempranamente por Juliet Rhys Williams (1943: pp. 145-7) en su crítica al Plan Beveridge y en defensa de un ingreso universal no condicionado por situaciones de pobreza o de enfermedad. Al respecto, ver Parker, H. (1989).

<sup>42</sup> Como se verá más adelante, el programa de asignaciones familiares vigente en la Argentina reconoce objetivos generales de tipo universal, en tanto no prescribe limitaciones en función del ingreso de los perceptores. No obstante, en los hechos, tiene alcances limitados por vincular el derecho con la situación de trabajador en relación de dependencia.

“pobreza” por el lado del grupo más afectado por su vulnerabilidad : los chicos que viven en familias pobres.

Una combinación de los dos criterios es el que parece querer imponerse hoy en Argentina mediante las actuales propuestas de reforma del programa de asignaciones familiares. Así, se pretende que esta política más “universal” (de nuevo, si bien dirigida sólo a los asalariados) se concentre en los asalariados de menores ingresos, esto es, los que se supone que están más cerca del riesgo de pobreza. Nótese que no se dice “en los hogares pobres” (que implica una evaluación de la relación ingresos totales del hogar/gastos totales) sino directamente en los que *tienen menores salarios*. En este argumento se encuentran, por un lado, principios morales afines con los preceptos de la beneficencia; por otro, el pragmatismo de restringir lo máximo posible el gasto en estas asignaciones.

Junto con las distintas justificaciones de las compensaciones de ingresos cuya “fuente” son los niños, se observa una disputa en el plano instrumental. Así, los enfoques asistenciales resaltan como un valor positivo el restringir al máximo la “población objetivo”, de forma tal que no se justifica la asistencia a todos los niños sino sólo a los que están en situación de pobreza ; esto se justifica en nombre de la “economía” en la asignación de recursos pero a la vez tiene una connotación moral, ya que refuerza la responsabilidad (y derecho) “original” de los padres frente al tema. Por su parte, los enfoques más universalistas pretenden como ventajas: i) la mayor simplicidad administrativa; ii) que evita los costos típicos de la evaluación mediante “tests de recursos”; iii) que evita la generación de “estigmas” propios de la asistencia focalizada; iv) limita las prácticas típicas de las “clientelas políticas” que se adosan a las políticas asistenciales; v) reafirma la responsabilidad social sobre el conjunto de los niños.

Cualesquiera sean las particulares razones que lo fundamenten, el “derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”, ya se reconoce como un “derecho humano” fundamental en las sociedades contemporáneas. Una comprobación explícita de este hecho se encuentra en los contenidos de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, a cuyo cumplimiento se obligan los “Estados Partes”<sup>43</sup>. La Argentina no sólo adhirió a este compromiso internacional sobre la niñez sino que, además, la reciente reforma lo reconoce como un mandato de rango constitucional.

No obstante este reconocimiento formal, en la práctica, la aplicación de estos principios deja mucho que desear. Y esto es precisamente lo que interesa a los efectos del “desarrollo humano”, en tanto es un concepto que se preocupa por evaluar el *proceso efectivo* mediante el cual las sociedades aplican sus recursos con el objeto de promover mayores oportunidades de vida para las personas (incluyendo los niños). Si bien, hasta el momento,

---

<sup>43</sup> Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, artículo 27.

en los Informes respectivos no hay un tratamiento específico del problema de la niñez, tal como se señala al principio de este trabajo, los indicadores de “privaciones” de la infancia son motivo de consideración permanente al momento de evaluar el perfil y el sufrimiento humanos en los distintos países.

Tal vez aquí cabe una primera recomendación. Dentro de la idea de “prioridades” de desarrollo humano, los niños deberían ocupar un lugar privilegiado. Esto es, su carácter de dependientes económica, social y políticamente, los debería tener como un punto central de la evaluación acerca de las prioridades “humanas” de la asignación de recursos sociales en cada país.

Como contribución a la tarea de ubicar a la infancia como parámetro clave en la evaluación del “desarrollo humano”, aquí realizamos dos aportes. Primero, desarrollamos criterios para evaluar cómo se utilizan las transferencias fiscales (ingresos y gastos fiscales), que tienen como “fuente” de justificación los niños. Para ello, nos ocuparemos principalmente de las políticas habitualmente más ignoradas, y que son precisamente los que transfieren mayores recursos: asignaciones familiares y deducciones por “cargas de familia” en el impuesto a las ganancias. En base a esta evaluación, sugerimos criterios para reformar los esquemas actualmente vigentes.

## **VII.2. Programas de transferencias fiscales de ingresos cuya fuente son los niños**

En la Argentina, si bien suelen identificarse como “políticas dirigidas a la infancia” a los programas de asistencia alimentaria, la atención de las madres o los de inmunización, en los hechos las dos políticas públicas vinculadas con la infancia que más recursos mueven son : i) los beneficios otorgados por el llamado “programa de asignaciones familiares” y que tienen fundamento en los niños (asignación por nacimiento, por hijo, por educación, etc.<sup>44</sup>); ii) las deducciones por “cargas de familia” (especialmente por hijos) definidas en el llamado “impuesto a las ganancias personales”<sup>45</sup>.

Por estas dos vías señaladas, que en los hechos actúan de forma separada sin ponderarse su efecto “neto” para cada persona y/o familia, se modifican los ingresos originales de cada perceptor. Por lo tanto, un primer efecto de “redistribución” de ingresos tiene que ver

---

<sup>44</sup> En este caso, la asistencia a la niñez está mediada a través del padre (ocasionalmente, la madre) y atendiendo a la condición laboral asalariada del mismo. La asistencia no responde al reconocimiento de un principio de ciudadanía propio del niño; de manera tal que no comprendería a la infancia en situación de orfandad o abandono.

<sup>45</sup> En este caso, la asistencia a la niñez resulta condicionado al nivel de ingresos de los padres, el cual determina que los mismos sean “contribuyentes” efectivos (o no) del impuesto a las ganancias.

entre los perceptores que tienen hijos y los que no los tiene. Un segundo efecto, es entre los que tienen diferentes cantidades de hijos en distintas “edades” (que dan derecho, por ejemplo, a asignaciones especiales por escolaridad o a deducir la carga de familia en el impuesto a las ganancias). Un tercer efecto, es entre los que tienen hijos pero el tipo de relación laboral en la que se desempeñan no le da lugar a recibir asignaciones familiares por hijos y los que sí las reciben (típicamente, no asalariados y asalariados).

Lo anterior es un ejemplo del tipo de “selectividad” que se aplica en estas políticas orientadas a atender el problema de la infancia, de naturaleza muy diferente a las de otras políticas de carácter asistencial. En estas últimas, los criterios son el hecho de que el chico esté abandonado (chicos de la calle), que viva en el seno de una familia pobre, concurra a un establecimiento educativo donde se ofrece asistencia alimentaria, etc. En los programas de asignaciones familiares y de deducciones impositivas por cargas de familia, el niño es considerado como “motivo” de gasto del perceptor de ingresos y del contribuyente de impuesto.

### ***VII.2.1. El programa de Asignaciones Familiares (PAF)***

El PAF actualmente vigente en la Argentina comprende pagos por diversos conceptos, los que habitualmente se agrupan la “periodicidad” de su percepción: 1) mensuales; 2) anuales; y 3) no periódicas. En el primer grupo están las asignaciones por “cónyuge” y por “hijo”, así como adicionales por “familia numerosa” o “asistencia al sistema educativo formal”. La asignación mensual por hijo corresponde hasta los 15 años, pudiendo extenderse hasta los 21 años en caso de que continúe estudiando. El segundo grupo también comprende una asignación complementaria por “vacaciones”, que actúa como un adicional del Sueldo Anual Complementario (SAC), y otra en concepto de “ayuda escolar primaria” que debe abonarse en el mes de inicio del ciclo lectivo. Por último, el PAF comprende el pago de asignaciones extraordinarias por causa de matrimonio o de nacimiento (incluyendo la adopción).

Desde el punto de vista tributario, los importes percibidos como asignaciones familiares se consideran “rentas exentas” del pago al impuesto a las ganancias personales. De acuerdo a la información oficial disponible puede estimarse que los recursos movilizados a través del PAF, superan los \$ 2.000 millones, equivalentes a aproximadamente 0,7 % del PBI<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> El último dato oficial publicado corresponde a 1994, estimando una cifra de 0,6% del PBI. No obstante, debe destacarse que la misma refiere únicamente al “fondo compensador” para los asalariados del sector privado. Por lo tanto, excluiría tanto las asignaciones familiares abonadas a los trabajadores del sector público como las que se abonan a los beneficiarios del sistema previsional.

El PAF opera como un “fondo compensador”, esto es, el empresario está obligado a pagar una tasa igual de impuestos a los salarios independientemente de las cargas de familia de sus trabajadores dependientes y el fondo es el que le paga a cada uno en función de las cargas de familia ; en la práctica, el empresario compensa y determina su crédito o deuda “neta” con el fisco. El objetivo declarado de este modo de operación es el de evitar discriminaciones en cuanto a la contratación de trabajadores con familias más numerosas. El “fondo compensador” fue asumiendo progresivamente el pago directo de las asignaciones familiares a ciertos grupos de asalariados del sector privado, tal el caso de algunas actividades y/o regiones a las que se intenta evitar cargas tributarias adicionales. Por su parte, el sector público asume el costo de las asignaciones familiares abonadas a su personal con cargo directo a las respectivas partidas presupuestarias.

El sistema resultante determina la coexistencia de varios esquemas operativos de asignaciones familiares. Una parte de los asalariados del sector privado las percibe a través de los empleadores y con cargo a los recursos del fondo compensador. Otra parte es abonada directamente por el sector público a su personal, por lo que los recursos están distribuidos en las partidas de personal de dependencias y organismos nacionales, provinciales y municipales. Finalmente, también a través del sistema jubilatorio operan transferencias por asignaciones familiares. En consecuencia, es difícil conocer las coberturas efectivas y la suma total de los recursos utilizados por las asignaciones familiares.

Con todo, el problema mayor se deriva de las condiciones restrictivas para el acceso: la acreditación como asalariado registrado. De esta forma, son excluidos los trabajadores informales, categoría que comprende tanto a grupos de trabajadores autónomos como a los asalariados que se desempeñan con contratos laborales no registrados. En un estimación muy general, puede decirse que 35% como mínimo de los ocupados son trabajadores por cuenta propia, a los que se suma un 30% de asalariados en “negro”. En consecuencia, debe estimarse que *más de la mitad de las familias de los trabajadores argentinos no reciben “asignaciones familiares”*. Si a esto agregamos que puede suponerse que el promedio de niños de estos trabajadores es mayor que el de los más formalizados, es lícito pensar que son muchos más los niños argentinos que no reciben estos beneficios fiscales que los tienen como “fuente” de percepción. La mayoría de estos niños pertenecen a hogares con menores ingresos en tanto los padres/madres ejercen empleos de baja productividad e ingresos. Este es un ejemplo, por cierto poco citado, de como los *niños son discriminados por las propias instituciones públicas*.

Además de estas consideraciones con respecto a las restricciones en el acceso al PAF, es notorio como en los últimos años disminuyeron las tasas de impuesto sobre los salarios con destino a este programa, al tiempo que se ampliaron los grupos para los que rige el “pago directo” de las asignaciones (con cargo a los recursos del fondo y no a los empleadores).



Todo esto derivó en una sostenida reducción de los fondos disponibles para el pago de asignaciones familiares. La diversificación de las prestaciones también influyó en la pérdida de significación real de las mismas, junto con la aplicación de criterios de actualización que, por razones de ajuste fiscal, favorecieron a las prestaciones extraordinarias o no periódicas en detrimento de las asignaciones periódicas<sup>47</sup>.

Si bien es un lugar común afirmar que las asignaciones familiares se justifican por el “estado de necesidad” que se deriva de las cargas de familia, en los hechos no hay una evaluación del costo efectivo que demandan esas cargas. En realidad, los montos de las asignaciones se fijan sin criterios ni fundamentos explícitos, atendiendo más bien a las necesidades de caja y a la política fiscal del momento. En particular, y lo que debe ser de especial interés para este trabajo, ninguna de las asignaciones que justifica su existencia en función de las necesidades de los niños a cargo, responde a una *evaluación del costo requerido para cubrir (o complementar) los gastos que demandan las condiciones de vida de un niño en nuestra sociedad*.

Con todo, debe notarse que la percepción de las asignaciones familiares *sigue siendo un componente importante* del total de ingresos de los grupos de trabajadores de más bajos salarios. Por otra parte, el PAF constituye el único componente de las instituciones de “seguro social” (asalariado) que no discrimina beneficios por nivel del “aporte” sino que paga montos iguales por iguales expresiones de necesidad. Esto es, que responde a la pretensión de establecer beneficios con montos fijos, uniformes, relacionados, al menos supuestamente, con el concepto de necesidad y con prescindencia de la capacidad contributiva de las personas.

Sin embargo, y como una demostración del fuerte componente “corporativo” de nuestro sistema de políticas sociales, en los ajustes de los últimos años el PAF es la institución de seguro social que más recursos ha sacrificado en beneficio de otros programas. Así, por ejemplo, se trasladaron parte de los recursos al sistema previsional y el fondo de empleo, produciendo de hecho una *transferencia de ingresos desde los niños hacia los ciudadanos adultos y viejos*.

Las tendencias de reforma del PAF no mejoran esta evaluación. El proyecto de reforma del PAF presentado por el P.E.N. al Congreso de la Nación propone, como lineamiento central, reducir el número de subsidios - eliminar el pago por cónyuge, el adicional por familia numerosa y la asignación anual complementaria - y restringir la percepción del beneficio a los asalariados con remuneraciones mensuales inferiores a 20 AMPOs (unos \$ 1.500). Con

---

<sup>47</sup> Las asignaciones periódicas (mensuales) comprenden cuatro conceptos principales: i) por cónyuge: \$ 15; ii) por hijo: \$ 20, más un adicional de \$ 3 entre 0-4 años; iii) por escolaridad: \$ 3 cuando atienden al nivel primario; \$ 5 por escolaridad media; iv) adicional por familia numerosa: \$ 3 por cada hijo a partir del tercero. En ii) y iii) se prevé un importe mayor en el caso de hijos discapacitados.

parte del ahorro financiero obtenido de esta forma se propone incrementar la asignación por hijo<sup>48</sup>. El argumento oficial sostiene que la exclusión de los perceptores de salarios más altos aumentaría la equidad distributiva del régimen de asignaciones familiares.

Sin embargo, el impacto distributivo real es de dudosa efectividad. Por un lado, persistirían los rasgos más significativos de desigualdad del programa, como la no inclusión como beneficiarios de grupos familiares de ingresos bajos (trabajadores autónomos; asalariados no registrados). Por otro, la reforma introduciría nuevos elementos de inequidad como sería el caso de hogares con pluriempleo de sus miembros y/o con ingresos de otras fuentes<sup>49</sup>. En suma, la equidad que propone la reforma es más aparente que real, y su eventual aprobación, lejos de corregir las disparidades actuales, favorecerá el desarrollo de un sistema con rendimientos menos transparentes, mayor complejidad administrativa y dificultades de contralor operativo.

### ***VII.2.2. La infancia en los esquemas de tributación sobre los ingresos***

Aunque pocas veces se cita, una de las transferencias fiscales más importantes y cuyo fundamento está en la infancia, corresponde a las *cargas de familia* que se deducen del impuesto a las ganancias personales. En la Argentina, el régimen de impuestos que grava a los ingresos personales opera a través de dos vías: i) los aportes y las contribuciones a la seguridad social y que gravan, aunque de manera diferente, a los ingresos del trabajo asalariado y autónomo; ii) el denominado impuesto a “las ganancias”, que grava los ingresos netos de las personas físicas, provenientes de distintas fuentes, incluyendo las mismas remuneraciones del trabajo personal sobre las cuales se contribuye a la seguridad social.

Si bien suele pensarse que los aportes a los distintos programas de seguro social y el impuesto a las ganancias actúan como esquemas diferentes, hay muchos elementos que los vinculan; de hecho, en muchos países del mundo operan casi conjuntamente. En primer lugar, comparten la misma base tributaria: los ingresos del trabajo personal; segundo, por su carácter universal e independiente del nivel del ingreso percibido, los aportes al seguro social determinan un “piso” o “umbral” tributario, esto es, el impuesto a las ganancias

---

<sup>48</sup> *El proyecto propone utilizar el ahorro para la creación de un nuevo esquema de capitalización individual, administrado por las AFJP u otras empresas aseguradoras. En este sentido, se afirma que los “fondos que así se constituyen se orientarán prioritariamente a la atención de los gastos derivados de la capacitación y, excepcionalmente, de las emergencias familiares”.*

<sup>49</sup> *Por caso, no tendría derecho al beneficio una mujer jefe de hogar con hijos a su cargo en caso de que su salario supere en algo al mínimo establecido de \$ 1.500 mensuales. Por el contrario, podría percibirlo una mujer con un salario algo inferior a esa cifra, a pesar de tener un cónyuge con altos ingresos pero que no se originen en rentas del trabajo personal como dependiente.*

(ingresos) “mínimo” que pagan las personas son sus aportes sociales; tercero, en los últimos dos años fiscales, los aportes a la seguridad social se consideraban directamente como “crédito fiscal” a los efectos del impuesto a las ganancias, esto es, como si fuera un pago a cuenta de la suma que correspondiera tributar por este último<sup>50</sup>. Como dato adicional, las tasas de contribuciones de los empleadores (que de alguna manera se reflejan sobre el salario neto percibido, los precios o el propio incentivo a contratar trabajo) en los últimos años se fueron diferenciando según las regiones y las modalidades contractuales, o según sea el régimen laboral, asalariados o autónomos. Por lo tanto, son múltiples las formas de vinculación entre los impuestos al trabajo con fines sociales y el impuesto a las ganancias personales<sup>51</sup>.

Por otra parte, si bien las fuentes de ingresos de las personas son múltiples, el impuesto a las ganancias vigente en la Argentina deja exentas a ganancias (ingresos) de diferentes fuentes. Así, mientras están gravados todos los ingresos provenientes del trabajo personal, existen una amplia gama de exenciones tributarias para las rentas del capital, como los intereses por depósitos en entidades del sistema financiero, las ganancias derivadas de acciones y títulos públicos, los dividendos. Uno de los resultados de estos diferentes tratamientos tributarios, es que, así como no todos los padres/madres reciben asignaciones familiares por sus hijos, *tampoco todos pagan impuestos a las ganancias por todos sus ingresos*. En la Argentina no hay forma de evaluar el efecto “neto” de las transferencias fiscales, incluyendo aquellas que tienen su justificación en los niños.

Esta cuestión se complica aún más cuando se consideran las denominadas “deducciones” del impuesto a las ganancias. La normativa de este impuesto también admite la posibilidad de efectuar algunas “deducciones especiales”, las que se restan de los ingresos percibidos como paso previo para determinar la “ganancia neta sujeta a impuesto”. Entre éstas deducciones, se encuentran precisamente las llamadas “cargas de familia” y que comprenden tanto al cónyuge, como a los hijos, hasta los 24 años o incapacitados, y otros familiares cuyo sostenimiento está a cargo del titular.

Ahora bien, como el impuesto a las ganancias no prevé un sistema de reintegro en caso de saldo favorable ni tampoco la acumulación para ejercicios futuros de los mismos, las deducciones (como las de “cargas de familia”) sólo son aprovechables de manera plena por quienes cuentan con ingresos suficientemente altos que los coloquen como “contribuyentes efectivos” del impuesto. Por el contrario, los perceptores de ingresos menores no las pueden aprovechar o sólo llegan a hacerlo de manera parcial. Mas aún, en tanto el impuesto

---

<sup>50</sup> Este último aspecto, dejará de tener vigencia para la liquidación del impuesto a las ganancias del año fiscal 1996.

<sup>51</sup> Para un análisis más detallado de los problemas vinculados con la desintegración de los sistemas de transferencias fiscales de ingresos, ver Barbeito (1995).

a las ganancias opera con tasas marginales crecientes, resulta que la suma fija prevista como deducción legal por cargas de familia, en los hechos se convierte en un *subsidio variable*, mayor cuanto más elevado es el ingreso del titular.

Un ejemplo del confuso y poco transparente panorama fiscal en la materia puede ser ilustrativo. Como la tasa básica del impuesto a las ganancias es igual a la que se paga por aporte previsional (11% del salario nominal) y cómo la legislación hasta ahora vigente permite imputar dicho aporte como crédito fiscal, resulta que los perceptores de ingresos por el trabajo en relación de dependencia se convierten en “contribuyentes” efectivos del impuesto a las ganancias sólo cuando sus ingresos netos gravados caen dentro de los tramos en que se aplican tasas marginales superiores a la tasa básica. De manera estilizada, puesto que operan otras posibles deducciones, para el año fiscal 1995 tal situación se presenta para ingresos personales netos superiores a \$ 39.000 en el año<sup>52</sup>. En otras palabras, las personas solas, sin cargas de familia ni otras deducciones especiales, que perciben rentas del trabajo personal (recordar que la gran mayoría de las restantes fuentes de ingreso están exentas) se convierten en “contribuyentes” reales del impuesto a las ganancias cuando las remuneraciones netas son superiores a \$ 3.000 mensuales (considerando también el SAC).

Estos niveles *son muy altos en la experiencia internacional comparada*, esto significa que los ciudadanos argentinos son contribuyentes efectivos del impuesto a las ganancias en niveles relativamente altos de ingresos<sup>53</sup>. Debe notarse que los trabajadores autónomos se encuentran en una situación desventajosa en razón del menor nivel del crédito fiscal compensatorio proveniente de los aportes previsionales. No obstante, la mayor carga tributaria en ganancias se compensa, en gran medida, por la menor presión tributaria que afrontan por el lado de la contribución a la seguridad social.

De las consideraciones anteriores se desprende la explicación del bajo nivel de recaudación que caracteriza al impuesto a las ganancias de las personas físicas. Por consiguiente, es evidente que existe una amplia capacidad de incrementar los recursos fiscales mediante reformas que, al mismo tiempo, incrementen la recaudación y la equidad contributiva<sup>54</sup>.

Oculto detrás de este problema general del sistema tributario argentino, se encuentra un esquema implícito de transferencias fiscales a las familias que introduce nuevas diferencias

---

<sup>52</sup> Los ingresos netos para el tramo comprendido entre \$ 39.000 y \$ 60.000, están gravados con una tasa del 20%.

<sup>53</sup> Para un análisis comparativo de la situación argentina con los esquemas tributarios de América Latina y de los países de la OECD, ver Durán, Thiery y Collar López (1995) y Collar, Durán y Thiery (1995).

<sup>54</sup> Aunque la recaudación del impuesto a las ganancias tiene en los últimos años una tendencia incremental, el nivel alcanzado apenas supera 2% del PBI y se considera que la mayor parte proviene de las sociedades de capital y no de las personas físicas.

entre las mismas. Como se señaló anteriormente, el régimen del impuesto a las ganancias fija deducciones por “cargas de familia”, pero la normativa vigente determina que, para el caso de asalariados cuyos ingresos netos anuales no entren en las escalas progresivas (mas de \$ 39.000 anuales de renta neta sujeta a impuesto) la deducción por cargas de familia no tenga ningún efecto práctico. En los hechos, significa que para ese nivel de ingresos la carga tributaria del impuesto a las ganancias personales no reconoce ninguna diferencia entre el trabajador soltero y aquellos con familiares a cargo, sea esposa, hijos u otros miembros familiares.

La situación descrita se altera sólo cuando los ingresos superan el umbral señalado. Así, por ejemplo, para un salario mensual aproximado a los \$ 6.000 el contribuyente de una familia tipo (esposa y dos hijos a cargo) pagaría una suma menor a un asalariado soltero con el mismo nivel de remuneración, alrededor de \$ 120 mensuales<sup>55</sup>. Si bien el subsidio familiar implícito es de apenas 2% del ingreso de los hogares, debe notarse que duplica al subsidio familiar explícito que la familia tipo percibe a través del PAF. De aquí pueden extraerse varias conclusiones: 1) que por la vía tributaria opera un mecanismo de subsidio o transferencia fiscal implícita para las familias; 2) que este subsidio tiene vigencia para las familias de mayores ingresos; 3) que para estas últimas, el subsidio implícito tiene un monto significativamente mayor que el subsidio explícito del PAF.

El nivel de los subsidios familiares implícitos pueden ser aún más relevantes, puesto que la legislación vigente permite deducir las cargas de familia aunque las mismas cuenten con ingresos propios (si bien no deberían exceder, para 1995, un nivel neto de \$ 4.700 anuales). Nuevamente, esta ventaja fiscal no es aprovechable para las familias en las que el cónyuge no tiene ingresos adicionales de mercado (o sólo son muy reducidos), *situación que en muchos casos responde a la necesidad de atender directamente al cuidado de los hijos*.

En este sentido, puede hablarse de una discriminación respecto del trabajo no remunerado realizado en el seno familiar, de las familias con mayor número de hijos y miembros que sólo pueden percibir remuneraciones muy bajas. Es sencillo realizar un ejercicio numérico que demuestre que una familia de altos ingresos puede pagar parte de su servicio doméstico con las desgravaciones por “cargas de familia” que le permite el impuesto a las ganancias mientras, que las de bajos ingresos tienen que hacer ellos el trabajo y a la vez no pueden aprovechar el crédito fiscal.

Finalmente, cabe resaltar otras inconsistencias entre los dos esquemas vigentes en materia de transferencias fiscales de ingresos a la familia y la niñez. En primer lugar, respecto de la

---

<sup>55</sup> Las referencias cuantitativas sobre las alternativas tributarias tienen un carácter hipotético. Como tal, es preciso considerarlas como ejemplificación estilizada de los hechos e indicando órdenes de magnitud antes que datos precisos. Entre otros aspectos, esto se debe a la posibilidad de aplicar otras deducciones especiales o la combinación con rentas no gravadas.

identificación de los beneficiarios. Por un lado, el PAF define como sujetos del mismo a los niños hasta 15 años, límite de edad que puede extenderse hasta los 21 años, con la condición de que asistan al sistema educativo formal. Por otro lado, el impuesto a las ganancias admite la deducción tributaria por hijo hasta los 24 años, sin condicionar el beneficio a la asistencia educativa sino a que no cuente con ingresos propios que no superen determinado límite. En segundo lugar, también existen inconsistencias en los valores establecidos como beneficios “familiares”. Para el PAF, el subsidio básico otorgado por cónyuge o por hijo, sería - en valores equivalentes por año - de \$ 165 y \$ 260, respectivamente. Para el impuesto a las ganancias, la deducción máxima prevista como cargas de familia, sería de \$ 2363 por el cónyuge y de \$ 1182 por cada hijo.

### **VII.3. Lineamientos para una política de transferencias fiscales que garantice la cobertura de las necesidades básicas de los niños**

La voluntad política de fortalecer la acción pública en favor de la niñez, de manera tal de garantizar “un nivel de vida adecuado” para la plena integración social de los niños, requiere considerar previamente algunas cuestiones centrales. Por un lado, los aspectos vinculados con la construcción de los consensos sociales necesarios para afrontar la problemática de la niñez, lo que requiere unificar el diagnóstico sobre la situación de la infancia, los criterios generales orientadores de las intervenciones y los compromisos para el financiamiento.

Para ello, un punto central lo constituye la determinación del “nivel de vida adecuado” de los niños. En otras palabras, se trata de lograr consensos sociales acerca de cual es el costo que las familias argentinas debieran tener como piso garantizado para poder “criar” a sus hijos - de diferentes edades y sexos - sin renunciar a estándares básicos. Asimismo, la aplicación de un programa de asistencia familiar plantean diversos interrogantes como, por ejemplo: i) el grado de centralización o descentralización; ii) la complementación con otros programas de asistencia a la niñez, principalmente, relacionados con la educación y la atención de la salud; iii) estrategias de transición que pauten en el tiempo, tanto a los eventuales procesos de reforma en los programas existentes como las metas en materia de “niveles adecuados” de asistencia.

En este sentido, la “protección integral de la familia” y la “compensación económica familiar” constituyen principios incorporados en la Constitución Nacional hace ya varias décadas (art. 14 bis). Es notable señalar que los mismos son parte esencial de los denominados “derechos del trabajador” que reconocen, entre otros aspectos, la “retribución justa” y “el salario mínimo vital y móvil”. Esto es, tradicionalmente los derechos del niño se reconocían en cabeza del trabajador y no del “ciudadano” (ya sea el ciudadano padre o el ciudadano niño).

La nueva Constitución Nacional optó por ratificar la vigencia de dichos principios pero, además, incorporó de manera explícita los “derechos del niño”, particularmente, el compromiso de brindarles “un nivel de vida adecuado”. En otro apartado se realiza un análisis del grado de cumplimiento efectivo de los preceptos constitucionales. Aquí se pretende señalar que cualquier intento de evaluar y/o diseñar acciones en la materia, debiera contar con diagnósticos apropiados acerca de las “condiciones de vida” de las personas que integran la “familia (incluyendo los niños, como caso particular) y estimaciones del valor de los estándares de vida de las familias según sean sus características. En cada caso, la determinación de niveles “adecuados” implica incorporar criterios tanto de tipo axiológicos como normativos. Por lo tanto, es una discusión que debería contemplar un debate amplio y donde participe el conjunto de la sociedad.

A pesar de las normas constitucionales, y a diferencia de muchos de los países desarrollados, en la Argentina no se cuenta con tradición en la elaboración de indicadores sobre estándares de vida y su aplicación como orientadores de las políticas públicas<sup>56</sup>. Aunque se han creado instituciones específicas para este fin, las mismas tuvieron vida efímera o un grado de funcionamiento virtualmente nulo. La experiencia más reciente, que sirve para ejemplificar el argumento, es la creación del “Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil” en 1991. Entre otras funciones, este organismo debía “aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica, que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del SMVM” y su actualización periódica (Ley 24013/91). El organismo, prácticamente, no llegó a funcionar y se desconoce que hubiera adoptado iniciativa alguna en relación al tema señalado.

El principal antecedente sobre determinación de canastas de consumo tuvo lugar a mediados de los años ochenta en el marco del proyecto de Investigación sobre la Pobreza en Argentina (IPA). Claro que el objetivo era la identificación y valuación de una canasta alimentaria básica, cuyos componentes no respondían a estándares sociales sino a mínimos requeridos para la supervivencia humana. Por otra parte, dicha canasta consideraba la situación típica de un adulto, de sexo masculino, con localización preferente en el área

---

<sup>56</sup> A modo de ejemplificación puede citarse: 1) en Gran Bretaña, la experiencia del Family Budget Unit, un grupo de expertos que lleva a cabo investigación básica y estimaciones de presupuestos familiares desde 1985, que cuenta con apoyo de la Fundación Rowntree y se articula en sus actividades con unidades académicas de las Universidades de Londres y York, como también el Queen Margaret College de Edimburgo; 2) en Francia, el Institute National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) lleva a cabo estimaciones sobre los presupuestos familiares, en función de los cuales, el gobierno central determina periódicamente el valor del “Revenu Minimum d'Insertion”, que está vigente desde 1988 y que constituye un programa de complementación de los ingresos familiares, tomando en consideración un cierto estándar que se considera como nivel mínimo garantizado. Sobre esto último, ver: Lo Vuolo (1995); pp. 48-49.

metropolitana de Buenos Aires. En consecuencia, no considera diferencias regionales de los consumos (como las demandas de combustible en el sur del país; o costo del transporte diario en las grandes ciudades). Tampoco toma en cuenta *diferencias en los costos de las canastas familiares de consumo producidas por diferencias en el tamaño y la composición de los hogares*. En este aspecto, se aplicaron ponderaciones respecto del adulto varón, conforme una escala de requerimientos calóricos según edades y sexos.

A principios de los años noventa se dispuso la creación del Consejo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina y el Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza (CEPA), organismos integrados por funcionarios públicos y algunos especialistas, cuya misión sería diseñar, programar y evaluar los estudios sobre la pobreza en la Argentina. A pesar del tiempo transcurrido sus funciones se limitaron a proponer leves modificaciones en la metodología de cálculo de la línea de pobreza, sin que se lleven a cabo nuevos estudios y propuestas acerca de los patrones de consumo de las familias ni para la determinación de canastas normativas que permitan orientar las políticas públicas. De esta forma, el valor de los “beneficios” transferidos a las familias por diferentes programas sociales - asignaciones familiares, subsidios por desempleo, desgravaciones impositivas o haberes jubilatorios - no guardan relación explícita, ni elementos de consistencia mutua, con los costos requeridos para cubrir determinadas conformaciones familiares.

Las disparidades de criterio en cuanto a la identificación de necesidades básicas y los programas de transferencias de ingresos pueden ejemplificarse, en el caso de los niños, cruzando la información sobre la “línea de pobreza” y las “asignaciones familiares”. En el primer caso, se considera que los costos son crecientes según la edad del niño, y a partir de los 10 años, con incrementos mayores para varones que las mujeres, sin economías de escala según el número de hijos. El segundo, no contempla diferencias por sexo, asume costos crecientes de escala (adicional por familia numerosa) y sólo contempla diferencias significativas para el grupo de edad en escolaridad primaria. El contraste de estos criterios determina que, por ejemplo, la asignación por hijo represente 37% de la línea de pobreza correspondiente a 2 años de edad (valores de setiembre de 1995) y sólo 21% para el caso del varón de 13-15 años que asiste a la escuela media.

Teniendo en cuenta lo anterior, el diseño de un plan de acción para la atención de la niñez podría pensarse como sustentado en tres pilares fundamentales : 1) atención de la salud; 2) de la educación; 3) sostenimiento de los ingresos familiares. Los dos primeros pilares requieren un tratamiento específico en cuanto al “tipo de servicio” que debería garantizarse en materia de salud y educación para los niños, así como la responsabilidad de las instituciones públicas en la efectiva prestación de los mismos o la regulación de otros prestadores privados. En lo que sigue, se adelantan ciertos criterios para el manejo de las transferencias monetarias cuyo objetivo sería garantizar que las familias con niños dispongan de los ingresos necesarios para ofrecer a los niños un nivel de vida “adecuado”.



El punto central de la discusión, y sobre el cual la sociedad argentina debiera debatir y definirse, es si acuerda que cada niño, por el solo hecho de nacer en su territorio, tenga derecho a una asignación monetaria que le garantice ciertos niveles básicos de consumo, conforme dispone el texto constitucional. Ejemplos del tipo de preguntas sobre las que debiera obtenerse acuerdo son: ¿debería existir un derecho a una “asignación básica infantil” (ABI)?; en su caso, ¿cuáles serían las condiciones exigidas para recibirla?; ¿cuál sería la edad límite para la percepción?; ¿se establecerían diferentes montos según la edad?; ¿se daría a todos los niños o sólo a aquellos cuyos padres sean evaluados como “necesitados” de asistencia?

Del análisis previo surge que, al menos, es preciso remover los criterios de condicionalidad que imperan actualmente en el régimen de asignaciones familias y supeditan el acceso a determinadas características del desempeño laboral del padre u, ocasionalmente, de la madre<sup>57</sup>. Ahora bien, si se elimina la dependencia del ámbito laboral como fuente del derecho a la ABI, es lógico pensar que el “agente de percepción” debería ser, como criterio general, la *madre*, en tanto es la norma recomendada en la mayoría de los estudios que tratan de los programas de asistencia al niño. De esta manera, todas las madres de la Argentina pasarían a disponer de ingresos propios cuyo objetivo explícito sería la atención de los niños. La aplicación de esta política implica también asignar *responsabilidades efectivas a la madre y el padre* que, ahora sí, tendrán asegurados recursos para afectar al directo cuidado de los niños. Entre otras cosas, por ejemplo, debería terminarse con el típico argumento de que *los niños no van a la escuela porque es necesario que salgan a trabajar para pagar su manutención*, en tanto la manutención del chico estaría - al menos en niveles básicos - garantizada.

La ABI también tendría otros efectos derivados del reconocimiento social a las tareas no remuneradas que típicamente implica el cuidado de los niños. Así, sus efectos, podrían llegar a trasladarse al mercado de trabajo, en tanto ya no sería tan necesario buscar un ingreso pleno o complementario para atender la crianza de los niños y que explica en gran medida la creciente “feminización” (para algunos precarización) de la fuerza laboral<sup>58</sup>. Otro efecto tiene que ver con las situaciones de injusticia que se verifican en las frecuentes *separaciones de hecho* de los padres, en tanto suele ser el padre el titular de la asignación familiar pero la madre la que se queda con el cuidado de los niños y, de esta manera, se generan permanentes conflictos por la dependencia de la voluntad de transferir recursos que *legítimamente corresponden al niño/a*.

---

<sup>57</sup> Cabe recordar, que en la Argentina, y por el mero hecho de nacer, cada niño se incorpora con un pasivo de casi \$ 3 mil dólares.

<sup>58</sup> Ver apartado sobre el mercado de trabajo en la Argentina.

Una pregunta adicional se refiere a la eventual “contraprestación” que se puede exigir para percibir esta ABI. En este sentido, sólo puede pensarse en exigencias que favorezcan a los niños/as, como por ejemplo, que la madre atienda a controles periódicos del embarazo durante el tiempo de gestación<sup>59</sup>, a la realización de exámenes regulares acerca del estado de salud y de nutrición del niño en las primeras etapas de vida, a la asistencia escolar, etc.

Nótese lo siguiente. El monto de la ABI debería salir de un estudio detallado que contemple, al menos, los siguientes aspectos : 1) cuánto se gasta hoy en pagos de subsidios que tienen como fuente la niñez (ya sea del tipo de asignaciones familiares o programas focalizados); 2) cuál es el eventual aumento de recaudación del impuesto a las ganancias que surgiría de una reforma del actual criterio de “deducciones” por carga de familia ; 3) qué fondos adicionales se podrían asignar a esta prestación dado el evidente carácter de “prioridad social” que se debería otorgar a la misma.

Otra cuestión tiene que ver con su administración. Todos los niños deberían tener esa cobertura, pero esto no implica necesariamente que deba manejarse a nivel nacional. Sin embargo, su administración debería ser muy simple, en tanto el niño debería tener derecho a esa asignación por el solo hecho de inscribirse su nacimiento.

Finalmente, la ABI es más racional que las políticas actuales aún cuando no cubra todas las necesidades que debería cubrir. En primer lugar, porque las actuales políticas tampoco lo hacen. En segundo lugar, porque al menos otorgaría mayor simplicidad administrativa y una mejor asignación a los recursos existentes. En tercer lugar, porque evita las desigualdades de tratamiento entre los niños y el uso de los mismos para el clientelismo político y familiar. En cuarto lugar, porque marcaría un cambio sustantivo en la óptica con la que se están diseñando los programas sociales actualmente, de cuya efectividad ya es posible dudar ampliamente.

---

<sup>59</sup> *La ABI debería incorporar a la madre embarazada a partir de un determinado período del embarazo, lo que implicaría reconocer, al menos parcialmente, los costos adicionales que la familia debe asumir para el cuidado de la madre como resultado del niño en gestación.*

## Referencias Bibliográficas

Barbeito, A. (1995): La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social, en Lo Vuolo, R. (comp.): “*Contra la Exclusión. La propuesta del ingresos ciudadano*”, Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Collar, D; Durán, V. y Thiery, M. (1995): La imposición sobre los ingresos de los asalariados. Un estudio comparativo entre Argentina y los países de la OECD, mimeo., Buenos Aires.

Durán, V.; Thiery, M. y Collar López, D. (1995): La imposición a los ingresos de un trabajador asalariado en algunos países de América Latina, mimeo. , Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. (1995): A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano, en Lo Vuolo, R (comp.): “*Contra la Exclusión. La propuesta del ingresos ciudadano*”, Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Parker, H. (1989): *Instead of the Dole. An enquiry into the integration of the tax and benefit systems*, Routledge, Londres.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

Con formato: Español (España - alfab. internacional)

## **VIII. LINEAMIENTOS PARA LA MEDICION DEL DESARROLLO HUMANO INFANTIL**

### **VIII.1. El Índice de Desarrollo Humano : concepto y procedimientos de estimación.**

La construcción de indicadores para medir el nivel de desarrollo de una sociedad es una tarea compleja, tanto en lo relacionado a cuestiones conceptuales y metodológicas como a los problemas de disponibilidad de información confiable. En primer lugar, es preciso definir claramente qué se entiende por desarrollo humano para luego identificar los indicadores y elaborar la información básica que permita ponderar los distintos niveles de desarrollo.

El IDH publicado por el PNUD en oportunidad de la elaboración del primer Informe de Desarrollo Humano 1990, parte de considerar al desarrollo humano como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de vida de los seres humanos. En el mencionado Informe se afirmaba que “el Desarrollo humano se refiere no solo a la satisfacción de las necesidades básicas, sino también a un proceso dinámico de participación”. En consecuencia, el término “desarrollo humano” implica aquí tanto el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que se ha alcanzado. También ayuda a distinguir claramente entre dos aspectos del Desarrollo Humano: uno, es la formación de capacidades humanas, tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos. El otro, es la grado en que los individuos emplean las capacidades adquiridas.

Esta concepción requiere, necesariamente, que la medición del nivel de desarrollo de un determinado país, región o grupo social, no se base solamente en componentes económicos, que aunque esenciales, constituyen una aproximación imprecisa a la complejidad del proceso señalado. Precisamente, dentro del esquema propuesto por el PNUD se procura enfatizar la alarmante divergencia existente entre niveles de riqueza material y de desarrollo humano. Por esta razón, el principal objetivo subyacente en la construcción del IDH es proporcionar referencias cuantitativas de las privaciones humanas y de las distancias existentes con respecto a metas posibles de alcanzar, de donde caracterizar desvíos y monitorear la eficacia de las políticas en curso.

El IDH se ofrece, así, como un instrumento de medición más amplio y comprensivo del desarrollo de un país, que supera las limitaciones de medir el nivel de desarrollo alcanzado en función sólo del Producto Bruto Interno, recurso tradicionalmente utilizado para este fin. El IDH es elaborado como un índice compuesto que toma en cuenta tres elementos básicos, dos de los cuales aluden a la formación de capacidades (longevidad, nivel de

conocimientos) y un tercero (nivel de vida aceptable) que es una medida vinculada con el bienestar material y las capacidades de consumo personal. Si bien la metodología de cálculo experimentó sucesivas modificaciones desde su primera presentación en 1990, los criterios generales aplicados permanecen vigentes<sup>60</sup>.

Básicamente, la propuesta del PNUD para el cálculo del IDH consiste en evaluar el nivel de desarrollo de un país a través de un índice combinado que pondera los “logros” alcanzados en las tres dimensiones antes mencionadas: longevidad, conocimiento y poder adquisitivo adecuado.

La **longevidad** es definida como la posibilidad de que las personas puedan disfrutar de una vida prolongada y saludable. Para medirla se utiliza como único indicador la esperanza de vida al nacer. Para ello se parte del supuesto de que esta variable resume una serie de parámetros relacionados con la salud, la nutrición y otros elementos que describen de manera general la calidad de vida de las personas. El desarrollo de capacidades requiere un ciclo de vida suficientemente extenso que permita llevar a cabo los proyectos de los seres humanos. Al mismo tiempo, debiera ser claro que un objetivo central del bienestar humano consiste, precisamente, en evitar que la vida sea interrumpida prematuramente, lo cual remite a cuestiones esenciales para preservar la vida dentro de los límites biológicos posibles: alimentación y abrigo, seguridad e higiene en los ámbitos laborales, en las condiciones ambientales, en el tránsito y la prevención de accidentes y en las condiciones de seguridad personal, las que incluyen cuestiones como la vigencia de garantías legales que preserven el ejercicio pleno de las facultades políticas y los derechos humanos.

El **nivel de conocimiento** es definido como la posibilidad de adquirir conocimientos que potencien las capacidades de los individuos. Esta dimensión fue medida originalmente a través de un indicador único: el coeficiente de alfabetización de adultos. Posteriormente, se consideró apropiado agregar un componente adicional, que contemplase el hecho de que los requerimientos sociales en materia de conocimiento excede actualmente al nivel de las capacidades básicas identificadas con la lecto-escritura. Por un lado, se considera que el ejercicio pleno de la ciudadanía y de las actividades económicas supone, hoy, disponer de mayores conocimientos y destrezas. Por otro lado, el conocimiento se valora no sólo como un elemento de tipo instrumental sino también como un fin en si mismo, incorporado, como tal, entre las aspiraciones de vida de las personas. De esta forma, el Informe de 1991 propuso incorporar un indicador adicional para medir los avances en materia educativa: el promedio de años de escolaridad. Recientemente, y en razón de la dificultad para disponer de esta información, se optó por utilizar la tasa media de cobertura educativa de los niveles primario, medio y terciario.

---

<sup>60</sup> Para detalles referidos a la metodología y procedimientos de cálculo del IDH, consultar las Notas Técnicas de los Informes elaborados por el PNUD.

El **nivel de vida** es concebido como la posibilidad de disponer de los recursos materiales necesarios para desarrollar las oportunidades de la persona en su comunidad. Para calcular este indicador se utiliza como punto de partida el Producto Bruto Interno per cápita. Este valor es ajustado mediante dos procedimientos. En primer término se lo ajusta expresándolo en términos de poder adquisitivo (PPA), de manera de compensar los desvíos que suelen presentarse por la existencia de disparidades en los tipos de cambio. El segundo procedimiento se orienta a atenuar la incidencia de los altos niveles de producto per capita sobre el desarrollo humano considerando que, al menos a partir de ciertos niveles básicos, el incremento del ingreso medio tiene una contribución marginal decreciente para el bienestar humano. Los criterios aplicados para tal propósito experimentaron varias modificaciones sucesivas. Hasta el Informe 1993 se utilizó como umbral el nivel de pobreza de los países industrializados, luego se tomó el promedio del ingreso per cápita mundial correspondiente al año de la medición. Los valores superiores a dicho nivel se ajustaron conforme una función decreciente.

El IDH se construye como una combinación de los indicadores correspondientes a los tres componentes mencionados: longevidad, logro educacional e ingreso. Para uniformar la ponderación de estos indicadores se procede en primer lugar a expresarlos en una escala uniforme comprendida entre 0 y 1, donde 0 señala la posición más desfavorable y 1 la más favorable en relación al nivel de desarrollo alcanzado. La forma de definir los valores mínimo y máximo también tuvieron experimentaron diversos ajustes a lo largo del tiempo. Inicialmente, se tomó como referencia a los valores extremos de cada distribución en cada año, procedimiento que luego se modificó adoptándose valores fijos que actúan como patrones de referencia normativos. Estos valores extremos son definidos de la siguiente manera: los mínimos corresponden a los observados históricamente retrocediendo 30 años, y los máximos son los que pueden preverse en los próximos 30 años. De esta manera la modificación de la posición de un país en el IDH significará, necesariamente, una mejora o un deterioro en cuanto a su propio desempeño, con independencia de los cambios que pudieran producirse en los países ubicados en los extremos. Al mismo tiempo, la ubicación dentro del ranking de países continua siendo una referencia válida para ponderar los cambios relativos.

Finalmente, una vez estimados los valores de cada subíndice se calcula el IDH de cada país, el que se obtiene mediante promedio simple de los valores correspondientes a cada uno de los tres componentes que lo integran.

## **VIII.2. El Índice de Desarrollo Humano Infantil**

En este punto se pretende desarrollar un indicador que permite medir la situación de la infancia, desde la perspectiva del desarrollo humano. Siendo conscientes de la complejidad del problema, el intento debe tomarse como una primera aproximación al mismo, y con el objetivo principal de construir un espacio para la reflexión y el debate, del cual surjan propuestas que superen las dificultades señaladas.

El punto de partida elegido para elaborar un Índice de Desarrollo Humano Infantil (IDHi) procura mantener la máxima identificación posible con los criterios y los componentes básicos utilizados para la elaboración del IDH, esto significa: longevidad, conocimientos y nivel aceptable de consumo. El tratamiento del tema se encara desde dos perspectivas complementarias: **a)** la identificación de los componentes que mejor reflejen el bienestar infantil desde el concepto del desarrollo humano; **b)** la evaluación de la información disponible a nivel internacional y nacional, adoptando aquellos indicadores que al tiempo que son relevantes para el tema, también estén disponibles para un amplio conjunto de países y para el tratamiento particular de las provincias argentinas.

### ***VIII.2.1 Los componentes del IDHi.***

#### **a) Longevidad**

Dentro del IDH se utiliza como único indicador de longevidad a la esperanza de vida, debido a que resume una serie de parámetros relacionados con la salud, nutrición, calidad de vida y a la seguridad (ambiental y personal). Un indicador que podría ser equivalente en el caso de la evaluación de la situación de la infancia es la consideración de la cantidad de niños que logran sobrevivir hasta determinado número de años. La mortalidad en la infancia es el resultado de un conjunto de factores: biológicos, demográficos, socio-económicos, culturales, ambientales y de atención de la salud. La influencia de los mismos difiere según la edad, en los primeros días de vida prevalecen aquellos factores relacionados a las condiciones congénitas como a la atención de la salud (salud de la madre, control del embarazo, atención del parto y del niño durante los primeros días de vida, etc.), a medida que el niño crece aumenta el impacto de las condiciones ambientales y socioeconómicas.

Por las razones apuntadas, se propone aquí la utilización de la tasa de mortalidad de los menores de 5 años (TMM5), indicador que resumiría la situación de los niños en sus primeros años de vida (neonatal, postneonatal e infantil). Esta tasa es el resultado de relacionar las defunciones de menores de 5 años por cada 1000 niños nacidos vivos. De esta forma, puede entenderse como la probabilidad de muerte antes de los cinco años que enfrenta cada niño al momento de nacer; en un sentido inverso, puede plantearse como la probabilidad de lograr sobrevivir, al menos, hasta dicha edad.

La TMM5 es considerada por UNICEF como el indicador más representativo para medir el estado de bienestar de la infancia de un país debido a que expresa el resultado final de un proceso de desarrollo, y permite una aproximación a los distintos factores que influyen en el mismo: salud nutricional y conocimientos básicos de la salud de la madre; cobertura de inmunización; accesos a servicios de atención materno infantil; nivel de ingresos y disponibilidad de alimentos de la familia; acceso a agua potable y saneamiento eficaz y el grado de seguridad del medio ambiente infantil.

## **b) Conocimiento**

La medición de las posibilidades de que un individuo desarrolle sus capacidades tiene lugar en el IDH a través de combinar dos dimensiones: en primer lugar, se considera el porcentaje de personas que no han alcanzado un mínimo (analfabetismo); en segundo término, el porcentaje de la cobertura media alcanzado a nivel primario, secundario y terciario. En este último aspecto, debe recordarse que este indicador sustituyó, por razones prácticas, al indicador del promedio de años de escolaridad. En claro en este aspecto, que para el desarrollo humano la pretensión es evaluar el acceso al conocimiento desde una perspectiva de máxima o de permanente ampliación.

Teniendo en cuenta que internacionalmente (Convención Internacional de los Derechos del Niño) se reconoce como población infantil a los menores de 18 años, la equivalencia mas apropiada para los indicadores que midan el nivel de conocimientos de los niños podrían ser: a) el porcentaje del grupo de edad escolar que no accedió al sistema (los excluidos); b) el porcentaje del correspondiente grupo de edad que alcanzó el máximo nivel educativo posible para dicho grupo, o sea el nivel medio<sup>61</sup>.

Si bien muchos países no han alcanzado aún una cobertura universal en el primer nivel de enseñanza, los mayores problemas de este nivel se refieren más a la calidad de la enseñanza que a la extensión de la cobertura. La situación del nivel medio es diferente, si bien aquí también se plantean problemas en materia de calidad, en un número considerable de países los niveles de cobertura aun están muy lejos de aproximarse a la universalidad, observándose importantes diferencias en el porcentaje de población atendida por el nivel medio en los distintos países. De esta forma, un indicador apropiado para mostrar las disparidades existentes en la distribución del conocimiento podría ser el porcentaje de niños que concluye el nivel medio. Este indicador cristaliza de alguna manera el funcionamiento del sistema educativo, al considerar los dos componentes de la igualdad educativa: cobertura y egreso, pues quedan excluidos aquellos que no accedieron al

---

<sup>61</sup> En este aspecto, el indicador más apropiado para reflejar el máximo nivel educativo de la población infantil estaría dado por la tasa de cobertura para jóvenes de 18 años.



sistema, quienes no concluyeron la primaria o habiéndolo hecho no continuaron los estudios y finalmente quienes accediendo al nivel medio abandonaron sin concluirlo.

Por otra parte, la utilización de este indicador se adapta a la mayor demanda de conocimientos que plantea el mundo actual. En efecto al extenderse la cobertura del sistema educativo, se incrementa la necesidad de permanecer más tiempo en el sistema, de manera de lograr acceder a títulos o credenciales que se consideren valiosos en la sociedad.

### **c) Nivel de vida aceptable**

Como se vio anteriormente para medir el nivel de vida de un país el IDH incorpora el producto per cápita - ajustado por paridades de poder adquisitivo - como una medida para evaluar si los individuos disponen de los recursos materiales necesarios para desarrollar sus capacidades en la comunidad. En general este indicador suele ser criticado, pues se señala que el mismo está expuesto “a la falacia del promedio estadístico”<sup>62</sup>. Una forma de medir la disponibilidad de recursos para el desarrollo de las potencialidades de los niños, que estaría menos sujeta a las dificultades de utilizar un promedio de este tipo, se refiere a la información sobre el estado nutricional de la infancia.

Existe una aceptación general que el potencial de crecimiento hasta los 5 años de edad es similar en niños de diferentes grupos étnicos y raciales. Al no existir limitaciones socio-ambientales, las variaciones del crecimiento no son significativas. Sin embargo, cuando existen diferencias del nivel socioeconómico en las condiciones de vida se observan variaciones significativas de los valores.

El estado nutricional puede ser medido por indicadores que se denominan “negativos”, en el sentido que expresan fenómenos indeseables, tales como la mortalidad debida a la desnutrición o la prevalencia de la desnutrición en ciertos grupos de edad. También pueden utilizarse indicadores de crecimiento, que en general se basan en una relación del peso con la edad o la talla de los niños de toda la población considerada. Los indicadores de crecimiento no son meros sinónimos de desnutrición infantil, el crecimiento es el resultado de la confluencia de patrones genéticos, del medio ambiente y de la interacción entre ambos. Estos indicadores no sólo expresan la salud física del niño, sino que son el resultado final de una multiplicidad de variables, entre las que se incluyen la nutrición, la salud y el bienestar socioeconómico. En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha recomendado que los datos sobre crecimiento infantil constituyen uno de los mejores indicadores para la evaluación de las condiciones de salud imperantes.

---

<sup>62</sup> UNICEF (1995),

Teniendo en cuenta esta perspectiva, sería conveniente incluir dentro del IDHi algún indicador referido al crecimiento de los niños, como por ejemplo la relación de talla-edad o peso-talla. En la talla se refleja la presencia de déficit alimentario-nutricionales, como así también la incidencia de enfermedades infecciosas y en última instancia el estado de salud de los niños y las condiciones de vida en la que se desenvuelven. La baja talla para la edad es un indicador de inequidad y refleja las condiciones nutricionales y de salud en el largo plazo. La relación entre la talla y la edad señala la presencia de desnutrición crónica, mientras que el peso-talla es el indicador más sensible para evaluar la presencia de desnutrición aguda en el momento de la medición<sup>63</sup>. En el IDHi se podría incluir un promedio de estos dos indicadores: peso-talla y talla-edad que indique la proporción de población que presenta déficit nutricional, la que es considerada generalmente cuando los valores están por debajo de los 2 desvíos estándar respecto la media o mediana de la población analizada.

En síntesis; los indicadores que se presentan como más apropiados para la elaboración de un Índice de Desarrollo Humano Infantil serían los siguientes:

- \* **Tasa de mortalidad de menores de 5 años;** expresada como relación entre las defunciones de menores de 5 años cada mil nacidos vivos;
- \* **Porcentaje de la población menor de 18 años que egresa de la enseñanza de nivel medio;**
- \* **Promedio simple del porcentaje de niños de ciertas edades que tienen una relación de peso-talla y talla-edad dentro de valores considerados de normalidad.**

Para definir los valores mínimos (0) y máximos (1) de los subíndices correspondientes, de manera de contar con expresiones homogéneas, podrían utilizarse inicialmente los valores mínimos y máximos de las respectivas distribuciones, sin perjuicio de lo cual, sería interesante que se avance en la discusión acerca de valores y criterios normativos.

### **VIII.3. Las restricciones debidas a las estadísticas disponibles.**

Las posibilidades de elaboración de un IDHi como el propuesto en el punto anterior depende del grado de disponibilidad de los indicadores que lo componen. Con el objeto de relevar la situación en esta materia fueron consultadas las principales publicaciones de los organismos internacionales que producen series estadísticas periódicas. Entre éstas,

---

<sup>63</sup> La medición de la talla por otra parte es el método recomendado para monitorear la meta de reducción de la desnutrición planteada en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

destacan los informes anuales de UNESCO, Banco Mundial, UNICEF y OMS. En el caso específico de Argentina, se recurrió, además, a las fuentes de información de los organismos oficiales nacionales que procesan información detallada a nivel provincial.

En relación a los indicadores de **longevidad**, la tasa de mortalidad de menores de 5 años (TMM5) se encuentra disponible tanto a nivel internacional (158 países de los 174 incluidos en el IDH del último informe del PNUD) como para las provincias argentinas. Uno de los aspectos a tener en cuenta en el análisis de este indicador, sobre todo cuando se comparan valores de distintos países o jurisdicciones se refiere a la posibilidad de sesgos por subvaluación. Esta situación se deriva del posible subregistro de los nacidos vivos y/o de las defunciones, o bien, por aplicaciones incorrectas de la definición de nacido vivo y de defunción fetal, por lo que se incluye dentro de las defunciones fetales a niños que, aún naciendo vivos, mueren inmediatamente. A pesar de estas dificultades la TMM5 constituye uno de los indicadores más relevantes para evaluar la situación de la infancia.

En referencia a los indicadores del **nivel de los conocimientos** de la población infantil, lamentablemente no se cuenta con datos sobre el porcentaje de niños que, en el límite de la edad correspondiente, asiste al nivel medio del sistema educativo formal. Las estadísticas publicadas a nivel internacional sólo incluyen datos referidos a la cobertura de este nivel, expresada en tasas de escolaridad. Estas tasas relacionan al grupo etéreo que debería asistir con el total de la población que efectivamente asiste (tasa bruta) o bien con la población de ese grupo de edad que efectivamente asiste (neta).

Con el objetivo de incluir en el análisis la mayor cantidad de países, en este cálculo inicial del IDHi, y al menos hasta tanto se disponga de indicadores más representativos, se ha optado por considerar a la tasa bruta de escolaridad media. Si bien para el caso de la Argentina se dispone de información sobre la “tasa neta” de escolarización media, no ocurre lo propio a nivel internacional, donde se cuenta sólo para un limitado número de países. La utilización de la tasa bruta de escolarización media ofrece dificultades para la comparación entre países debido a situaciones como: **a)** la diferente duración de la enseñanza de segundo grado en los distintos; si bien en la mayoría la extensión del mismo varía entre 5 y 7 años, hay casos en los cuales tiene un máximo de 9 años (Alemania) y, en otros, un mínimo de 2 años (Venezuela); **b)** el hecho de considerar la matrícula bruta tiende a “mejorar” la posición de países que tienen altos índices de repitencia. Por ejemplo las tasas bruta de Argentina y Jamaica son, respectivamente, 72% y 66%, de donde podría deducirse una mejor posición de nuestro país. Sin embargo, al tomar las tasas netas, la cobertura en Argentina disminuiría a 59%, mientras que Jamaica baja a sólo 64%.

Con respecto a los indicadores de **nivel de vida aceptable**, es notoria la escasez de información respecto de la nutrición infantil. A nivel internacional se cuenta con un número muy limitado de indicadores de crecimiento, y dentro de éstos, restringidos a países de Asia

y de Africa. La ausencia de datos para los países de Europa y América del Norte parecería reflejar la escasa significación que tendría el problema en los mismos, posiblemente, con valores estadísticamente no significativos. El único indicador nutricional que cubre a un número representativo de países (99) es el de bajo peso al nacer. En nuestro país la situación también ofrece serias dificultades. En primer lugar, el dato más generalizado refiere sólo al número de niños con bajo peso al nacer. En segundo lugar, esta información presenta varios problemas de registración, en tanto se nutre de datos provenientes del sector público de atención de la salud - con evidentes sesgos respecto del tipo de población atendida -, de encuestas puntuales en áreas geográficas determinadas, o falta de registro del peso al nacer en los certificados de nacimiento. Tomando en cuenta las limitaciones señaladas para el indicador de bajo peso al nacer, el cálculo del IDHi se presenta considerando solamente los indicadores referidos a los otros dos componentes: longevidad y conocimiento.

No implica esto desconocer que el indicador de “peso al nacer” puede ser de utilidad para caracterizar la situación nutricional en ciertas circunstancias especiales, como lo es la problemática perinatal. En este sentido, está comprobado que la probabilidad de un niño de morir en sus primeras horas o días de vida está en relación estrecha con el peso al nacimiento, en tanto esta situación suele reflejar situaciones de privación que debieron afectar a la madre durante la gestación, con impactos negativos derivados sobre el propio niño. Por otra parte, en un documento reciente se comprueba la existencia de una alta asociación entre los indicadores de bajo peso al nacer y de hogares en situación de pobreza<sup>64</sup>.

Es oportuno resaltar aquí el problema de la falta de registros e indicadores adecuados sobre desnutrición infantil. Esta situación va más allá de las limitaciones que impone para la elaboración de índices estadísticos agregados, lo realmente preocupante es que evidencia la falta de controles periódicos y de relevamientos sistemáticos. Precisamente, en un área tan crítica como lo es el de la desnutrición infantil. Sin estos registros, seguramente tampoco hay políticas adecuadas en la materia ni tampoco evaluaciones acerca de los rendimientos de los programas en gestión. En los últimos años se han firmado una serie de compromisos internacionales que comprometen a los Estados en favor de impulsar el desarrollo pleno de los niños. En 1990 tuvo lugar la Cumbre mundial en favor de la Infancia, convocada por las Naciones Unidas. En este encuentro, los numerosos Jefes de Estado presentes suscribieron la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y el Plan de Acción para la aplicación de dicha declaración. En este Plan de Acción además de especificar estos compromisos en forma de metas, se estableció que los países firmantes debían reunir, analizar y publicar regularmente los datos para vigilar los indicadores sociales

---

<sup>64</sup> INDEC (1995)

relacionados con las metas. Las metas establecidas están vinculadas a la salud infantil, la salud materna y la mejora de la situación nutricional de los niños.

Complementariamente, en abril de 1994 se realizó la Segunda Reunión Americana sobre la Infancia y Política Social, “Agenda 2000: Ahora los Niños”, en la cual se suscribió el llamado Compromiso de Mariño. Los objetivos de esta reunión fueron asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por gobiernos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, su adaptación a las particularidades de cada país y la formulación de metas intermedias para 1995 en las áreas de salud y nutrición, agua potable y saneamiento ambiental, educación, derechos cívicos. En las metas previstas se encontraba la de “desarrollar antes de finalizar 1994 el adecuado funcionamiento de los sistemas para el seguimiento y evaluación de los avances en el cumplimiento de las metas para 1995 y el año 2000.

En Argentina se han hecho algunos avances en cuanto a la evaluación de las metas sociales para la infancia, a través de la aplicación de un Censo y Talla a escolares de primer grado en cuatro jurisdicciones (Provincias de Chaco y Jujuy y Municipios de Rosario y Santa Fe)<sup>65</sup> y el diseño de un Módulo de Monitoreo de Metas Sociales como anexo de una de las ondas de relevamiento de la Encuesta Permanente de Hogares<sup>66</sup>. No obstante, todavía se está muy lejos de cumplir mínimamente con los compromisos asumidos en relación a la instrumentación de sistemas de evaluación apropiados para monitorear el cumplimiento efectivo de las metas. A nivel internacional, de acuerdo a la información disponible, tampoco se observan avances importantes en el desarrollo y producción de indicadores que permitan el monitoreo del cumplimiento de las metas y el diagnóstico de la situación actual de los niños.

#### **VIII.4. El cálculo del IDHi**

Antes de presentar y comentar los resultados obtenidos se describen las fuentes utilizadas y la metodología de cálculo aplicada para el cálculo del IDHi.

##### **a) Fuentes de información**

---

<sup>65</sup> Ver UNICEF (1995): “La talla de los escolares de primer grado en cuatro jurisdicciones argentinas”.

<sup>66</sup> Este módulo fue aplicado en mayo de 1994 en la mitad de las áreas urbanas en que se realiza la EPH: Gran Buenos Aires (Capital Federal y Conurbano Bonaerense), Rosario, Mendoza, Neuquén, Río Gallegos, Salta, Paraná, Córdoba, San Luis Resistencia, Corrientes, Santiago del Estero y Tucumán. Las ciudades para las que al momento hay información son las siguientes: Gran Buenos Aires, Rosario, Paraná, Río Gallegos, Mendoza, Salta y Neuquén. Los resultados se publican en INDEC (1995): “Infancia y condiciones de vida. Encuesta especial para el diagnóstico y la evaluación de metas sociales”.

Los datos utilizados en la elaboración del IDHi a nivel internacional provienen de las siguientes fuentes:

- \* Tasa de Mortalidad de Menores de 5 años: los datos utilizados corresponden a 1994 y fueron extraídos del Informe Mundial sobre la Situación de la Infancia de 1996, de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, y del Banco Mundial.
- \* Tasa Bruta de Escolaridad Media: los datos fueron extraídos del anuario de la UNESCO (1995), y cuando no se disponía de datos en esta fuente se utilizó el WORLD BANK (1994): “Social Indicators of Development. 1994”. Los datos de la UNESCO corresponden a 1992, los datos del World Bank, toman en cuenta el dato mas reciente estimado para el período 1987-1992.
- \* Bajo peso al nacer: datos obtenidos del anuario estadístico sobre indicadores de desarrollo, preparado por el Banco Mundial (año 1994).

Para el cálculo del IDHi a nivel de las provincias argentinas, los datos referidos a la tasa de mortalidad de menores de 5 años y a porcentual de niños con bajo peso al nacer corresponden a 1992 y provienen del Ministerio de Salud y Acción Social. La tasa bruta de escolarización corresponde a 1991 y se obtuvo de MEOySP (1995), donde se estimó con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda.

## **b) Metodología de cálculo**

Los valores de cada uno de los indicadores fueron traducidos como índices. Con este objetivo cada valor fue ubicado en una escala de 0 a 1, donde 0 corresponde al valor mínimo observado en la distribución y 1 al valor máximo. En el caso de la tasa de escolarización bruta se fijó como valor máximo de la misma el equivalente a la cobertura universal, puesto que los datos que exceden este valor indican, claramente, la existencia de fuertes índices de retraso educativo y repitencia.

Los valores de la tasa de mortalidad de menores de 5 años (por cada 1000 nacidos vivos) fueron expresados en términos positivos; es decir, como medida de la probabilidad de supervivencia, para lo cual la formula de cálculo utilizada para el subíndice fue la siguiente:

$$\frac{[(1000 - VO) - (1000 - TM)]}{[(1000 - Tm) - (1000 - TM)]}$$

Donde: VO = Valor observado  
TM = Tasa máxima de la distribución

Tm = Tasa mínima de la distribución

Los valores referidos al porcentaje de niños bajo peso al nacer también fueron expresados términos positivos; es decir, como medida de logro a la proporción de niños nacidos con un pesos mayor, o igual, a 2,5 kilogramos. En este aspecto, el procedimiento de cálculo utilizado es similar al aplicado respecto de la tasa de mortalidad infantil.

Una vez elaborados los subíndices correspondientes a cada uno de los componentes, el IDHi se calcula como promedio simple de dichos subíndices. Como se mencionó anteriormente, se calcularon dos índices alternativos, cuyos resultados se presentan en el Anexo adjunto a este capítulo. El primero, calcula el IDHi a escala internacional, sobre la base de un promedio simple de los logros en materia de sobrevivencia y conocimiento. El segundo, que por razones estadísticas se limita a un número menor de países, incluye el subíndice correspondiente al logro nutricional (basado en el indicador de niños con bajo peso al nacer).

Para establecer el nivel de desarrollo de un país se utilizaron los mismos criterios aplicados en el IDH, se considera que los países con IDHi inferior a 0.5 tienen un bajo nivel de desarrollo, aquellos cuyo IDHi está comprendido entre 0.5 y 0.8 un nivel medio y aquellos cuyo IDHi es superior al 0.8 un nivel alto.

Finalmente, los datos se presentan estableciendo un ranking de países, ordenados en forma descendente en base al valor del IDHi. En caso de igualdad, se otorgó preferencia a los países con mejor logro en el componente de supervivencia y, en segundo lugar, según el nivel de la tasa de escolarización<sup>67</sup>. Con el propósito de permitir una mejor comprensión de la situación relativa de la infancia en cuanto al desarrollo humano en cada país, se muestran también los cambios de posición entre el IDH y el IDHi. En cierto modo, esta comparación permite inferir tendencias respecto de escenarios futuros. Así, una menor calificación en cuanto al indicador del desarrollo humano infantil debe verse, por una simple razón de cambio generacional, como una señal preocupante respecto del futuro <sup>68</sup>.

Las estimaciones realizadas para las provincias de la Argentina se basan en un método de cálculo similar. Los valores mínimos y máximos fueron tomados de los datos internacionales a los efectos de hacer comparables los indicadores. Para comparar la ubicación de las provincias en la escala internacional se utilizaron los valores del IDH presentados en el informe sobre el estado del Desarrollo Humano en Argentina 1995. Como

---

<sup>67</sup> En el caso del IDH también se procede a ordenar los países según su valor de IDH, en el caso de valores iguales se los subordena en base al índice correspondiente al Producto Bruto per cápita.

<sup>68</sup> La comparación con los valores del IDH toma en cuenta los datos del Informe de Desarrollo Humano 1995.

en este caso se dispone de información desagregada a nivel provincial sobre la tasa neta de escolarización los valores del IDHi fueron ajustados con este indicador, tratando de evitar así las serias limitaciones que contiene la tasa bruta.



### **c) Algunas conclusiones a partir de las estimaciones del IDHi.**

Los datos a nivel internacional dan cuenta de una estrecha vinculación entre la situación general del desarrollo humano en cada país y las condiciones de vida de los niños<sup>69</sup>. En general, los países con DH alto (bajo) tienen también niveles de Dhi alto (bajo). En este aspecto, podría concluirse que las condiciones de desarrollo humano brindadas a los niños en determinadas sociedades no difieren, al menos significativamente, de las condiciones de vida imperantes para el conjunto de la población.

No obstante, esta característica general no impide la presencia de ciertos casos en los cuales la situación de la infancia muestra una mayor autonomía relativa respecto de la situación general del desarrollo humano y, particularmente, respecto del nivel del ingreso nacional per cápita. Así, puede observarse que: i) los países que se ubican en las mejores posiciones del IDHi (Finlandia, Dinamarca, Irlanda, Austria, Alemania) representan, en todos los casos, avances significativos respecto de su ubicación en el IDH, lo que mostraría una particular preocupación y eficacia en cuanto a la atención de la infancia; ii) contrariamente, países de muy alto nivel del ingreso per cápita, caso EEUU, Japón y Canadá, pierden posiciones en el IDHi, mostrando debilidades en la situación de los niños, que no concide con la situación general del desarrollo y, particularmente, de las condiciones materiales alcanzadas.

Una comprobación preocupante tiene que ver con la situación de la infancia en América Latina. En la casi totalidad de los países de la región, los valores del IDHi disminuyen notoriamente respecto del IDH, con pérdidas de posición respecto del ranking del IDH, que en algunos casos como Bolivia, Paraguay y Uruguay puede significar cerca de 10 puestos, a extremos como Costa Rica que pierde cerca de 50 posiciones. Cabe resaltar que entre los primeros cincuenta del IDHi, sólo se encuentran dos países de América Latina: Cuba (36) y Uruguay (42).

La situación de Argentina es particularmente grave. Si bien se encuentra entre los países de DH infantil “alto”, con un coeficiente de 0.819, se ubica en el puesto 60 del ranking, habiendo perdido 30 posiciones respecto de la ubicación según el IDH.

Esta situación se explica por la persistencia de una tasa de mortalidad infantil relativamente alta (27 x 1000, en el año considerado) pero, de manera principal, por la situación educativa. Este aspecto propone la necesidad de evaluar críticamente la política educativa. Como es sabido, el país alcanzó, tempranamente, un amplio acceso al sistema educativo de nivel elemental, y aún mantiene en la materia indicadores satisfactorios en

---

<sup>69</sup> Para la muestra considerada de 158 países, el coeficiente de correlación entre los valores del IDH y el IDHi es superior a 0,94

relación al contexto latinoamericano. Sin embargo, es evidente que se experimentan retrasos en cuanto a la universalización de la educación de nivel medio. Así, el indicador utilizado a los efectos del IDHi - la tasa educativa media bruta - permite comprobar que más de la cuarta parte de los niños del grupo de edad correspondiente no atienden a la escuela secundaria.

Por otra parte, la posición de Argentina en relación al IDHi disminuye aún más cuando se toma en cuenta a la tasa neta de escolarización en vez de la tasa bruta. En este caso, el valor del IDHi colocaría a la Argentina entre los países de DH infantil de nivel “medio” y no alto. Mientras que la tasa bruta asciende al 72%, la cobertura neta del nivel educativo medio se reduce a 59%.

A nivel de las provincias argentinas, el IDHi permite comprobar diferencias significativas en cuanto al nivel de desarrollo humano de la infancia. Así, mientras aquellas jurisdicciones (Tierra del Fuego, Capital Federal, Santa Cruz) que alcanzan los valores más altos del IDHi, se ubican entre los primeros veinte lugares en el mundo, con niveles equivalentes a los EEUU, Grecia o Chipre; en el extremo opuesto se encuentran varias provincias (Chaco, Misiones, Sgo. del Estero y Corrientes), que descienden a lugares cercanos al puesto 80, en donde se ubican países como Argelia, Irán o Turquía.

Cuando se compara los índices provinciales que expresan la posibilidad de los niños para sobrevivir durante los 5 primeros años de vida con los referidos al nivel de cobertura neta del nivel medio, surge claramente que en nuestro país si bien se ha avanzado en el desarrollo de condiciones sanitarias<sup>70</sup> que permiten aumentar relativamente las posibilidades de supervivencia, aun el sistema educativo excluye del nivel medio a una importante proporción de la población. En efecto mientras todas las jurisdicciones tienen índices de logro en mortalidad infantil superiores a 0.88, el índice correspondiente a la tasa neta de escolarización se ubica en una escala que va de 0.4 a 0.96. En consecuencia, el principal factor explicativo de las disparidades provinciales en el IDHi tiene que ver con la situación educativo y la permanencia de los niños en la escuela.

Para concluir, es oportuno reiterar que las estimaciones del IDHi tienen un carácter preliminar, y su propósito principal es estimular la reflexión en torno a los criterios y procedimientos para medir el desarrollo humano de la infancia. En este aspecto, las

---

<sup>70</sup> No obstante, es preciso señalar que la distancia entre las jurisdicciones en relación a las posibilidades de los niños para llegar a los 5 años de vida se encuentra en parte compensada al utilizar como parámetros los valores máximos y mínimos observados internacionalmente. Cuando se comparan los valores de las tasas de mortalidad de los menores de 5 años en nuestro país, queda en evidencia la gran disparidad de desarrollo de las condiciones sanitarias. En efecto, mientras Tierra del Fuego o Capital Federal tienen tasas inferiores al 20 por mil, existen provincias como el Chaco, Salta y Jujuy donde las tasas tienen valores que superan el 40 por mil.

principales limitaciones encontradas se relacionan con las fuentes de información disponible. Es evidente que cualquier intento de avanzar en los aspectos metodológicos deberá ser acompañado también de mejoras en los sistemas de registración, procesamiento y difusión de la información estadística. Sin ello será inútil cualquier esfuerzo en la materia, siendo necesario reconocer también, que estos insumos constituyen elementos esenciales, tanto para evaluar la efectividad y eficiencia de las políticas públicas como para fundamentar las orientaciones de reforma.

## Rerefencias Bibliográficas

Banco Mundial (1994): “Informe sobre el desarrollo mundial. 1994”.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993): “Informe sobre desarrollo humano en Argentina”. Documento de trabajo N° 10. CIEPP.

INDEC (1995): “Infancia y condiciones de vida. Encuesta especial para el diagnóstico y la evaluación de las metas sociales”.

INDEC (1995): “Síntesis. Situación y evolución social.” N° 3.

MEOySP (1994): “Educación y salud. Resultados de mediciones sobre acceso y cobertura”.

MSyAS(1994): “Indicadores de natalidad y mortalidad”.

PNUD (1995): “Informe de desarrollo humano 1995” (chequear este nombre).

Senado de la Nación (1995): “Informe argentino sobre desarrollo humano 1995”.

UNESCO (1995): “Rapport mondial sur l'éducation. 1995”.

UNICEF (1996): “Estado mundial de la infancia. 1996”.

World Bank (1994): “Social indicator of development”.

Con formato: Inglés (Estados Unidos)

**ANEXO: INFORMES DE DESARROLLO HUMANO**

## INFORME DE DESARROLLO HUMANO 1995

Eje central	Resumen	Mercado de Trabajo	Niñez
<p><b>Mujer</b></p> <p><b>El Índice de Desarrollo de la Mujer (IDM)</b>, refleja las disparidades en la capacidad humana básica entre los sexos, y en virtud del cual se categorizan 130 países a escala mundial.</p> <p>También el <b>Índice de Potenciación de la Mujer (IPM)</b>: refleja si las mujeres y los hombres pueden participar activamente en la vida económica, política y en la adopción de decisiones (gráfico 1 pág. 5).</p> <p>En notas técnicas (pág 149-153) mas precisiones.</p>	<p><i>Redefinición del concepto de DH:</i> el objetivo básico es la ampliación de las opciones de que dispone el ser humano: - <i>igualdad de oportunidades</i>, - <i>sostenibilidad de esas oportunidades</i>, - <i>potenciación de las personas</i>. Declaración de Conferencia de Derecho Humanos 1993: -igual acceso a servicios básicos, entre ellos educación y salud, - iguales oportunidades de participación en la adopción de decisiones políticas y económicas, -igual remuneración por igual tarea, - igual protección con arreglo a la ley, -eliminación de la discriminación por sexo y eliminación de la violencia contra la mujer, -iguales derechos de los ciudadanos/as en todas las esferas de la vida pública (como lugar de trabajo) y privadas (como el hogar). El avance hacia la igualdad de condiciones entre sexos no es una meta tecnocrática sino un <i>proceso político</i>. Este proceso requiere una <i>nueva filosofía</i> que considere que todas las personas, sea cual fuere su sexo, son agentes imprescindibles para el cambio. Para ello es imprescindible un nuevo paradigma de DH que abarque tres principios: -igualdad de derechos entre mujeres u hombres, -las mujeres como agentes y beneficiarias del cambio y -un modelo de desarrollo resultante que garantice igualdad e oportunidades para ejercer opciones.</p> <p>Componentes del nuevo paradigma de DH: -productividad, -equidad, -sostenibilidad, -potenciación (desarrollo por las personas y no solo para las personas).</p>	<p>Tratan el tema del <i>empleo femenino</i> a partir de la diferencia de ingresos, diferencia de tasa de participación, "feminización de la pobreza", mayor tasa de desempleo y mayor tiempo de trabajo</p> <p>Enfasis en el <i>trabajo no remunerado de la mujer</i> (como principal contribuyente al sostén del hogar). Estimación del trabajo no remunerado de las mujeres y criterios para sostener una mayor valoración del trabajo de la mujer.</p>	<p>No hay un tratamiento especial del tema, solo los habituales indicadores.</p>

## INFORME DE DESARROLLO HUMANO, 1994

Eje Central	Resumen	Mercado de Trabajo	Niñez
<p><b>Concepto de Seguridad,</b>  “la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no más mediante armas”. Necesidad de abordar un nuevo paradigma de DH que ponga al ser humano “como centro del desarrollo, considere al crecimiento económico como un medio y no como un fin, que proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones”  Se analiza la cooperación internacional, la reducción de gastos militares, el intercambio de iniciativas de cooperación, etc., llegando a proponer la creación de un “fondo mundial de seguridad humana” a fin de financiar una efectiva respuesta internacional.  El documento reconoce que “el verdadero desarrollo humano es el universalismo en el reconocimiento de las reivindicaciones vitales de todos”. Este universalismo de las reivindicaciones vitales está en la base de la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.</p>	<p>En relación con el crecimiento económico, se señala que las actividades de desarrollo, además de aumentar la productividad en general deben concentrarse en “aumentar la productividad de los pobres. Esto ayudaría a asegurar que los pobres no sólo se beneficien con el crecimiento económico, sino que además contribuyan a él”.</p> <p>La seguridad humana comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• seguridad económica</li> <li>• seguridad alimentaria</li> <li>• seguridad en materia de salud</li> <li>• seguridad ambiental</li> <li>• seguridad personal</li> <li>• seguridad de la comunidad</li> <li>• seguridad política</li> </ul> <p>Propone, entre otras medidas, conformar un “sistema mundial de seguridad social mínima” el cual podría expresarse en función de cierto nivel de consumo esencial, tal vez un mínimo de un dólar por persona y por día; o se podría fijar en función de ciertos bienes públicos, como salud, educación y nutrición. Idea de financiamiento mediante impuesto en los países ricos.</p>	<p>La creación de oportunidades suficientes de empleo productivo y de modos de vida sostenibles es una de las tareas más importantes y difíciles en toda sociedad. La experiencia indica que entre los elementos centrales en una estrategia nacional efectiva de empleo se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• enseñanza y capacitación</li> <li>• una atmósfera propicia,</li> <li>• Tecnologías con alta intensidad de mano de obra,</li> <li>• Programas de obras públicas,</li> <li>• compartir el empleo.</li> </ul> <p>El Estado deberá asegurar que haya oportunidades de empleo sin discriminación, Tal vez poner en práctica una discriminación positiva en favor de los grupos más desfavorecidos y marginados “incluidas las mujeres”.</p>	<p>No hay mención específica, solo los indicadores tradicionales : desnutrición, analfabetismo, supervivencia y desarrollo del niño.</p>

## INFORME DE DESARROLLO HUMANO 1993

Eje central	Resumen	Mercado de Trabajo	Niñez
<p><b>Participación popular.</b></p> <p>La participación significa que la gente intervenga activamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas. Necesariamente debe partir de considerar nuevos conceptos de <i>seguridad humana</i>, <i>nuevos modelos de DH sostenible</i>, <i>nuevas relaciones entre el Estado y los Mercados</i>, <i>nuevas pautas de gobernanación nacional y mundial</i>, <i>nuevas formas de cooperación internacional</i>.</p>	<p>No existe un <i>vínculo automático entre ingreso y DH</i>, los cambios logrados en el mundo en relación con el DH, son tan importantes como el propio nivel alcanzado, tanto que las economías de transición tienen niveles altos de DH. Ahora bien, cuando se ajusta el IDH para tener en cuenta la disparidad entre sexos, ningún país mejora su valor general de IDH. La <i>inadecuada distribución del ingreso</i> tienen importantes consecuencias para el DH.</p> <p>En relación con la <i>participación</i> se señala que entre los <i>excluidos</i> de los beneficios del desarrollo, se encuentran: los más <i>pobres</i>, especialmente los <i>niños</i> (200 millones de niños vivos privados de su posibilidad de crecimiento por malnutrición, más de 300 millones de niños que deberían estar en escuelas primarias, o secundarias no lo hacen porque tienen que trabajar); <i>las mujeres, las minorías y grupos indígenas, los habitantes de zonas rurales, los discapacitados y las naciones pobres</i>.</p> <p>Los <i>obstáculos</i> para la <i>participación</i> son: los <i>sistemas jurídicos, las limitaciones burocráticas, normas sociales, distribución desigual de los activos</i> (el activo mas importante es la tierra). Los mercados favorables al público permiten participar plenamente en su funcionamiento y compartir más equitativamente sus beneficios. Para ello, las medidas a tomar son: <i>condiciones previas</i> (condiciones para que el público esté preparado para el mercado), <i>condiciones concomitantes</i> (estabilidad macroeconómica), <i>medidas de corrección</i> (protección de la competencias, a los consumidores, etc) y <i>redes de seguridad social</i>.</p>	<p>La <i>mejor forma de participar en el mercado es mediante el empleo</i>. No sólo proporciona <i>poder económico</i> (capacidad adquisitiva de bienes y servicios), sino también <i>social</i> (ofrece un papel productivo que aumenta la dignidad y amor propio) y <i>político</i> (el público comienza a influir en la toma de decisiones en el lugar de trabajo y fuera de éste).</p> <p><i>Fenómeno del crecimiento sin empleo</i>; en muchos países aumenta la producción sin empleo, y por otra parte se produce un deterioro de la seguridad en el empleo (no solo divergencia entre oferta y demanda, sino cambio en la calidad del trabajo disponible). Promueven la creación de pequeñas empresas como vía para aumentar el empleo, también la inversión en capacitación y el apoyo al sector informal, y al desarrollo de una nueva economía industrial y de servicios. Finalmente realizar una <i>reforma estructural en forma de un plan de empleo garantizado</i>. El punto de partida es el <i>reconocimiento para todos del derecho al trabajo</i> (programas de empleo, plan de obras públicas) Todos estos programas deben servir para mejorar la producción y no solo la asistencia social.</p>	<p>Niños/as como los excluidos de la participación en el desarrollo.</p> <p><i>Indicadores:</i> mortalidad infantil, matrícula escolar)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mortalidad menores 5 años.</li> <li>-Supervivencia y desarrollo del niño</li> <li>-Desequilibrios en la enseñanza.</li> </ul>



## NFORME DE DESARROLLO HUMANO 1992

Eje Central	Resumen	Mercado de Trabajo	Niñez
<p><b>Funcionamiento de los mercados internacionales,</b> para determinar las formas en que satisfacen o dejan de hacerlo a las necesidades de las personas más pobres del mundo. Se afirma que los mercados internacionales no son ni libres ni eficientes, aún cuando los mercados nacionales tienden a abrirse, los internacionales siguen muy restringidos, principalmente para las migraciones.</p>	<p>El <i>DH</i> es un concepto <i>amplio e integral</i>, y se inspira en metas de largo plazo de una sociedad. Las personas como eje del desarrollo y no a la inversa. El Informe 92 avanza en la exploración del concepto y discute: cuánto desarrollo, de qué tipo y se concentra -a diferencia de los años anteriores -en el <i>DH</i> a nivel internacional. Conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-el crecimiento económico no mejora automáticamente la vida de las personas,</li> <li>-los países ricos y pobres compiten en calidad de socios desiguales, para que los últimos compitan con mayor igualdad es necesario inversiones masivas en capital humano y desarrollo tecnológico, -los mercados globales no operan libremente -la comunidad mundial precisa de políticas establecidas para proveer una red de seguridad social a las naciones pobres, -los industrializados tienen la oportunidad de diseñar un <i>nuevo pacto internacional</i> y de asegurar el desarrollo sostenible. Para éste pacto se deben asumir los costos financieros de la siguiente manera: un dividendo de paz (reducción de gastos militares en un 3 % anual) un sistema reformado de asistencia al desarrollo (mas progresivo y equitativo), negociación internacional de la deuda, un sistema de tributación internacional y mercados internacionales abiertos.</li> </ul>	<p>Al analizar las libertades políticas y <i>DH</i>, el informe habla de los <i>derechos individuales y colectivos, derechos económicos y sociales</i> (incluidos en el índice de libertad). El <i>IDH</i> intenta medir el grado de respeto a los derechos económicos y sociales, mientras el Índice de Libertad Política (<i>ILP</i>) examina los derechos políticos. El <i>IDH</i> depende de las oportunidades económicas, cosa que no pasa con el <i>ILP</i>. <i>Vínculo entre ingreso per capita y libertades democráticas.</i></p> <p>En relación con los <i>mercados laborales</i>, se señala que el mercado laboral internacional es uno de los más restringidos, especialmente por las leyes de inmigración que bloquean el flujo de los trabajadores/as desempleados en países pobres hacia los ricos. A ello se suma el cambio en el balance demográfico mundial, que llevó a muchos países industrializados a alterar sus políticas de inmigración.</p>	<p>No hay mención específica. Indicadores de supervivencia y desarrollo infantiles. <i>democráticas.</i></p>

## INFORME DE DESARROLLO HUMANO 1990

Eje central	Resumen	Mercado de Trabajo	Niñez
<p>La causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre (y la mujer) es la ausencia de compromiso político y no la falta de recursos financieros. Si se establecen correctamente las prioridades, habrá mas dinero para promover el progreso humano acelerado. El crecimiento debe ser participativo, bien distribuido y sostenible.</p>	<p>El <i>desarrollo debe ser sostenible</i>. Con una reestructuración de los presupuestos nacionales y de la ayuda extranjera, se perseguirá como fin satisfacer las necesidades humanas, principalmente, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-pobreza (mas de 1000 millones en condiciones de absoluta pobreza),</li> <li>-nutrición (180 millones de niños/as),</li> <li>salud (1500 millones carecen de atención médica básica),</li> <li>educación (1000 millones de adultos analfabetos/as),</li> <li>disparidad entre sexos, -desempleo.</li> </ul> <p>Uno de los <i>obstáculos</i> principales al DH lo constituye el <i>bajo nivel de ingresos</i>, ya que las personas no tienen los medios para adquirir los productos básicos que necesitan. En muchos casos los gobiernos no ofrecen todo el apoyo que deberían a través de servicios de salud, educación, etc.</p> <p>Tratamiento de la "<i>eficiencia del DH</i>", analizando las posibilidades de reducción de costos en servicios sociales (educación, atención médica, suministro de agua, subsidios a los alimentos).</p> <p>Se enumeran los elementos indispensables que deberán contener las <i>estrategias de DH</i>: -perfil de DH, definición de metas de DH, preparación de planes de reestructuración presupuestal y la formulación de una estrategia política viable.</p>	<p>En 1987 y 88 se registró el mayor crecimiento del empleo en más de una década en muchos países industriales: 2 %. Sin embargo, no contribuyó a reducir los niveles de <i>desempleo</i>, que están por encima de la posguerra, además de crónico y de largo plazo (por períodos de mas de 12 meses). La principal obligación de un Estado en relación con el DH es estimular la <i>creación de empleos productivos, remunerativos y satisfactorios, incluyendo el auto-empleo</i>. El empleo no solo produce ingresos y se traduce en bienes y servicios, también compromete a personas en las actividades de la comunidad, haciendo de ellas agentes de cambio.</p> <p>El Estado deberá: permitir el funcionamiento adecuado de los mercados, incluyendo el de trabajo, crear una infraestructura física, mantener los bienes públicos importantes y garantizar que las personas sean el centro del desarrollo.</p> <p>En <i>América Latina</i> el desempleo abierto se mantuvo constante entre 1980-90, pero el empleo se dirigió hacia actividades menos productivas. La producción per capita cayó junto con los niveles de vida y la desnutrición y la mortalidad infantil comenzó a aumentar en muchos países. Casi una tercera parte del empleo se encuentra en el sector informal.</p> <p>La proporción mujeres en la fuerza laboral creció constantemente pasando de 18 % en 1950 a 26 % en la actualidad.</p>	<p>No hay mención específica.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-De supervivencia y desarrollo infantiles, -</li> <li>De perfil educativo, y</li> <li>- De desequilibrios en educación.</li> </ul>
Eje Central	Resumen	Mercado de Trabajo	Niñez
<p>Trata sobre las personas y la forma cómo el desarrollo debería ampliar sus</p>	<p><i>Síntesis histórica de las tres últimas décadas en materia de DH</i>: -los países en desarrollo han realizado progresos significativos en DH, -la brecha N-Sur en el campo del DH</p>	<p>El crecimiento del ingreso per capita es uno de los elementos primordiales para mejorar el DH. En América Latina, por el problema de la deuda, el</p>	<p>Los objetivos deseables para el DH son: inmunización completa</p>

<p>oportunidades. <i>Definición:</i> el DH es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre ellas: una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Incluye la <i>libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.</i></p>	<p>básico se redujo considerablemente, a pesar que la brecha de ingresos se amplió, -los promedios de progreso ocultan grandes disparidades dentro de los países en desarrollo : entre zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, ricos y pobres, - resulta posible lograr niveles respetables de DH incluso con niveles de ingreso modestos, -no existe vínculo automático entre crecimiento económico y progreso humano, -los subsidios sociales son absolutamente necesarios para los grupos de menores ingresos, -los países en desarrollo no son tan pobres como para no poder pagar por el DH y atender su crecimiento económico, -los costos humanos del ajuste suelen ser optativos y no coercitivos, -es indispensable contar con un entorno favorable para el DH, -algunos países, (como el caso de Africa), necesitan mas asistencia externa que otros, -necesidad de reestructurar la cooperación técnica, - un enfoque participativo debe incluir a las ONG para cualquier estrategia de DH exitoso, -es imperativo reducir drásticamente las tasas de crecimiento demográfico para lograr mejoras del DH, -las estrategias de desarrollo sostenido deben satisfacer las necesidades de la presente generación y no comprometer la capacidad de las futuras generaciones.</p>	<p>crecimiento cayó de 3,8 % durante el período 1965-80 a un 0,7 % en la década del 80. En las últimas tres décadas mas de 900 millones de personas han ingresado a la fuerza laboral en los países en desarrollo, debido al alto crecimiento demográfico, la incorporación de mujeres, y las familias más pobres que trataron de incrementar sus ingresos. Durante los 90 se estima que otros 400 millones ingresarán a la fuerza laboral. Asimismo se registró un alto aumento del sector informal.</p>	<p>de todos los niños, reducción de la tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años, eliminación de la desnutrición severa, y 50 % de la moderada, matrícula escolar primaria universal para todos los niños en edad primaria. <i>Indicadores:</i> -De supervivencia y desarrollo infantiles, -De perfil educativo, -De desequilibrios en educación.</p>
---	---	---	--

Eje central/ Innovaciones	Resumen	Mercado de trabajo	Niñez
<p><i>Primer informe nacional.</i> La Constitución Nacional en 1994 incorporó el DH como mandato, al referirse al ambiente (art. 41) , a los indígenas (art. 75 inc. 17) y en relación con las</p>	<p><i>Claves del DH:</i> sustentabilidad, gobernabilidad, seguridad, participación. Construcción de un proyecto nacional de DH.</p>	<p>Se establece como “<i>indicador de fracaso</i>” al desempleo y la <i>subocupación</i>. Ponen en evidencia la <i>fragilidad</i> de la gobernabilidad, la seguridad, la participación y la sustentabilidad del sistema. <i>La sociedad que no genera empleo</i></p>	<p>El aspecto más destacable es la <i>significativa diferencia en la tasa de mortalidad infantil por regiones</i> que revela la asignación diferencial de recursos. El promedio nacional es de 23 por mil, Capital Federal</p>

<p>atribuciones de las provincias (art. 125) y le otorga al Poder legislativo una rol de decisivo al atribuirle como facultad "proveer lo conducente al DH" (art. 75 inc. 19).</p>	<p>IDH y áreas temáticas: libertades, justicia, comunicaciones, trama social, infancia, educación, salud, saneamiento y nutrición, vivienda y urbanismo, ecología, demografía, trabajo y acceso a los mercados.</p> <p>El DH pone en evidencia la necesidad de revisión de enfoques económicos recientes, para la comprensión de fenómenos colectivos y el hiperdesarrollo de las técnicas.</p> <p>Se construyeron indicadores por provincia.</p>	<p><i>no cumple con las condiciones de DH.</i></p> <p>Se presentaron proyectos de ley: aumento de la frecuencia de la EPH y de la base muestral, creación de un Bono de Reinserción laboral (inserción y capacitación profesional).</p> <p>El Estado, los empresarios, los trabajadores y los sindicatos pueden facilitar la transición desde las industrias en retroceso hacia las emergentes.</p> <p>Para mas datos págs. 145-148.</p> <p>Dimensiones para análisis: pág 175-78.</p>	<p>15 por mil y en el NO de 30 por mil.</p> <p>Otro indicador preocupante es la <i>repitencia</i>(cerca de un 30 % de los niños repiten la escuela primaria) y existe <i>disparidad regional en cuanto a la calidad y en cuanto a género.</i></p> <p>Se agrega que el Estado y la sociedad tienen deberes insalvables para garantizar el ejercicio pleno de los derechos del niño: el niño no es solo una persona en crecimiento sino un ciudadano infantil, "un depositario de derechos jurídicamente consagrados".</p> <p>Dimensiones: pág. 161-62.</p>
--	---	--	---

