

# Las políticas públicas contra la pobreza en un Estado inclusivo.

*Mariano Lovelli*

Frente a los actuales datos que evidencian un abrupto aumento de la pobreza en los primeros meses del gobierno PRO, me propongo analizar cómo las políticas de inclusión, las políticas del estado de bienestar post neoliberal desarrolladas en nuestro país a partir del año 2003 lograron establecer un combate directo contra la pobreza, garantizando pisos mínimos de manutención de los sectores sociales más vulnerables y más golpeados por el neoliberalismo. Dicho de otro modo, como a través de un ingreso ciudadano –para la niñez, para la vejez- o a través de la fijación del salario mínimo vital y móvil se asegura a la población evitar tener hambre, y con eso garantizar el derecho a la alimentación. Frente a las actuales promesas neoliberales de “pobreza cero” expondré en contraste los avances reales alcanzados en la pasada década por un Estado de bienestar inclusivo que garantizó el efectivo cumplimiento de muchos derechos sociales básicos.

Aldo Isuani ha escrito que por “Estado de Bienestar” se entiende “un conjunto instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza del trabajo o de la población en su conjunto y reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado”.

La lógica del desarrollo de estas instituciones obedece a dos factores determinantes: el mantenimiento del orden social; es decir, el surgimiento de ‘la cuestión social’. Y conjuntamente a esto, también obedece a necesidades de legitimación y apoyo político. Es decir, el conflicto social y la competencia política en un contexto de creciente democratización determinaron el origen y el desarrollo del Estado de Bienestar.

Se basa en dos pilares, dos ideas fuerza: las de seguridad e igualdad. A su vez, por su propio origen, por tratarse de medidas de redistribución de ingreso, por buscar horizontes, pisos de consolidación de ciudadanía ante la presión de los sectores populares marginados de la sociedad, las instituciones del Estado de Bienestar son rígidas: una vez que son otorgadas, resulta muy difícil eliminarlas, desandar el camino del reconocimiento de derechos. Porque donde había una necesidad, se repara a través de un derecho, los sectores beneficiados por la protección del Estado lucharán por sostenerlos. Como podemos observar hoy, resultó inevitable el conflicto social ante el sólo intento de su eliminación. No solo eso: en muchos de los casos de políticas de EB, esa rigidez no sólo se obtiene desde su legitimidad sino también a partir de su legalidad: el tratamiento legislativo de las políticas de EB le otorgan un rango jurídico que hace además de cumplimiento obligatorio al Estado llevarlas a cabo y no discontinuarlas en el tiempo. Y en caso de su incumplimiento, habilita expresamente a los ciudadanos afectados a peticionar judicialmente por su exigibilidad.

Además de la rigidez, otra de las características fundantes de estas instituciones es su universalidad; vale decir son otorgadas de manera genérica a todo un universo de personas pasibles de ser alcanzadas por dichas políticas en la medida que cumplan con determinados parámetros objetivos para su otorgamiento. Esta universalización lo que genera además es evitar los particularismos, las políticas particularizadas que muchas veces caen en el riesgo de convertirse en clientelares. La universalidad es incompatible con el clientelismo, desde donde se entrega a un universo general sin mayores intermediarios para su otorgamiento.

Hecho este primer enfoque teórico del Estado de Bienestar, vamos a indagar cómo en la Argentina del Siglo XXI las políticas reparatorias del estado inclusivo desarrolladas por el anterior gobierno nacional, este estado de bienestar autónomo latinoamericano, han disminuido los índices de pobreza y de cómo la institucionalización de dichas políticas asegura a la población el derecho a alimentarse al ser beneficiario de diversas asignaciones.

Para eso, debemos decir que el modelo neoliberal instaurado en los años '90 tanto en nuestro país como en la región repercutió de manera desigual sobre la sociedad. No sólo se agudizó la condición de exclusión de algunos grupos, sino que se amplió la dimensión del fenómeno de segmentación social. La receta neoliberal pregonaba para su correcto funcionamiento la completa pasividad del Estado en la redistribución del ingreso. Prácticamente no existieron programas contra la pobreza.

Para el año 2002, la crisis económica, el fin de la convertibilidad y la devaluación de la moneda dejaban al desnudo de manera brutal todas estas deficiencias. Índices de indigencia y pobreza escandalosos, donde esta última superaba el 50% y afectaba por igual a todos los grupos etarios: afectó tanto a niños, como a trabajadores, a desocupados y a adultos mayores. Si el objetivo imperante del modelo neoliberal había sido el sostenimiento de un tipo de cambio fijo y la estabilidad financiera de los grupos económicos concentrados, la gestión entrante tenía el desafío de cercenar la dinámica de empobrecimiento y vulnerabilidad imperante en nuestra sociedad.

De allí que sólo un cambio copernicano en cuanto a la actitud y actividad del Estado respecto a la generación y promoción de diversas políticas públicas podía revertir esa situación de marginación, pobreza y miseria en la cual se encontraban inmersos millones de compatriotas.

Por lo tanto, hay que entender que el acento puesto en la lucha contra la pobreza y la distribución y redistribución del ingreso era la clave para mitigar e ir soldando las fracturas sociales padecidas durante la aplicación del modelo neoliberal.

Esas políticas públicas que detectamos como claves para lograr ese fin, políticas de Estado de Bienestar, no fueron otras que la **Universalización del Sistema Previsional**, la **Asignación Universal por Hijo**, y la fijación anual del **Salario Mínimo Vital y Móvil** a través del Consejo del Salario.

Ya mencionamos antes los escalofriantes datos de pobreza (53%) y desempleo (24%) que sufría la sociedad argentina al inicio del siglo. A los problemas que tenía la

población económicamente activa en cuanto al empleo, se sumó el desamparo de muchas personas, adultos mayores, que por falta de aportes en sus años trabajados o por falta de años ante un despido en edad madura, no pudieran acceder a una jubilación. A su vez, se realizó una fabulosa transferencia de activos, al crearse el sistema de capitalización, mediante la aparición de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Aquí, no sólo imperaba la lógica del mercado, el individualismo sino además que eso se realizaba con los propios dineros que el Tesoro Nacional giraba al sistema privado. Ello, conjuntamente al alto grado de desempleo, generó una caída del nivel de cobertura previsional al 66% de la población en condiciones de jubilarse. No solo eso, sino que se dejó de lado la idea rectora del principio del sistema de reparto: el de ser un instrumento para la redistribución de ingresos. Es decir, en éste, el aporte realizado por el trabajador no era el único criterio para determinar el haber previsional. La financierización del capitalismo, aplicada de manera salvaje en nuestro país, despedazó este sistema y sus pilares fundacionales. La ley 24.241 estableció el sistema mixto con la entrada del régimen de capitalización, pero no había dudas sobre el favoritismo de ese estado privatizador sobre éste sistema. A su vez, se aumentaron la cantidad de años como la cantidad de aportes para poder acceder a una jubilación.

Por lo tanto, un tercio de la población adulta mayor no podía acceder a su jubilación, sumado a ello el congelamiento en el valor de las pensiones y jubilaciones por más de una década hizo que la población adulta mayor fuera especialmente vulnerable y que, en estado de pobreza, no tuviera garantizado el derecho a alimentarse.

La reversión de esta situación se produjo a partir de una batería de políticas las cuales detallamos: moratoria previsional, eliminación del sistema de capitalización (AFJP), ley de Movilidad Jubilatoria.

Primeramente, a través de la **moratoria previsional** sancionada en el año 2005, logró incorporar a los ‘autónomos’ con problemas de regularización de aportes pudieran acceder a un plan de pagos para poder así acceder al beneficio (ley 25.994 y decreto 1454/05, reglamentario de la ley 24.476).

Luego una segunda decisión política de trascendencia, la creación del **Sistema Integrado Previsional Argentino** (SIPA), a través de la sanción de la ley 26.425, pone fin al sistema de capitalización privado (AFJP) y establece un nuevo régimen, público, solidario y de reparto. A partir de ese momento, el pago de las prestaciones comenzaría realizarse mediante recursos provenientes de los aportes y contribuciones previsionales efectuados por los trabajadores en actividad, junto a impuestos específicos recaudados por el Estado. Es decir, si bien la ANSES recibe un gran flujo de fondos proveniente de los trabajadores activos, participa también de la distribución de impuestos específicos recaudados por el Estado (IVA, Ganancias entre otros). Es decir, casi la mitad de los fondos que ingresan a la ANSES no provienen de los trabajadores activos sino de contribuciones del Estado Nacional y de la participación en la recaudación impositiva. Esto viene a romper una de las zoncercas de este siglo 21, ‘la plata de los jubilados’.

Estas medidas contribuyeron decisivamente a ampliar la cobertura y a asegurar la solvencia del sistema. Pero además, tuvieron un profundo componente equitativo y de justicia social: se retribuyó a los adultos mayores que, sin acceso a la jubilación por aportes, contribuyeron mediante el pago de impuestos. Generalmente las personas con mayor inestabilidad laboral -trabajadores informales y/o desocupados- perciben salarios de menor cuantía, los cuales se destinan exclusivamente al consumo, fundamentalmente de alimentos. Considerando que el consumo está gravado por el IVA (cuya alícuota es del 21%), este grupo estaría soportando una carga impositiva substancial, al tiempo que con la lógica contributiva clásica estarían excluidos del sistema previsional.

La tercera de las medidas de vital trascendencia en torno al análisis que estamos realizando es la **ley de movilidad jubilatoria**. Durante la vigencia de la convertibilidad y hasta el año 2003 (más de 12 años) el haber mínimo no sufrió modificaciones. A partir de dicho año comenzaron lentamente a actualizarse dichos haberes a través de decretos y demás actos administrativos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la situación se consolida de manera favorable para los jubilados y pensionados con la sanción de la ley 26.417, cuya entrada en vigencia comenzó a partir del año 2009. La fijación por ley de dos aumentos anuales, lograron varias metas: por un lado, robustecer y mejorar el poder adquisitivo de los beneficiarios, a su vez, lograr una mayor cantidad de beneficiarios que pudieran ser alcanzados por esta política. Esto además, mejoró la situación en provincias donde existía un alto porcentaje de trabajo informal o desempleo, lo cual reactivó a través de estas contribuciones las economías locales ya que se incorporaron al consumo millones de compatriotas.

En un estudio muy completo y logrado sobre la evolución del sistema previsional argentino presentado en el V congreso AEDA en Buenos Aires, agosto de 2012, los investigadores Mariana Benigni, Ariel Lieutier y Gustavo Ludmer (economistas de la UBA) establecieron que mientras en el año 2003 la jubilación mínima representaba el 50,1% de la jubilación media, hacia el año 2011 esta proporción ascendió al 75,6%. Entre los años 2006 y 2011 la cantidad de beneficiarios del Plan de Inclusión Previsional ascendió a más de 2.600.000 y en su mayoría accedieron al haber mínimo. Así, mientras que en el año 2002 el 5% de los beneficiarios correspondía a la categoría de haber mínimo, en el año 2011 esta cifra trepaba al 75%. Es decir, a lo largo del tiempo, las distintas medidas y políticas no sólo contrarrestan las variaciones de los precios, sino que posicionan a los adultos mayores en una situación de mejoría considerable respecto al año 2003. Desde el año 2003 hasta el año 2013, con las actualizaciones semestrales desde 2009 por ley, el haber mínimo se ha incrementado un 1.551%.

A su vez, con la vigencia de la segunda etapa de la moratoria previsional, al año 2015, se habían duplicado la cantidad de personas jubiladas y pensionadas. El 2003, existían 3.201.470 personas alcanzadas mientras que 12 años después, la cantidad asciende a 6.579.475. Al final del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, con la extensión

de la moratoria, se había alcanzado la universalidad del sistema previsional argentino, teniendo un 97% de cobertura.

Así como la recuperación del sector pasivo, de los adultos mayores se produjo a partir de lo que acabamos de expresar, ello se complementa con la segunda de las políticas que queremos destacar: el de la **Asignación Universal por Hijo**.

El Estado Nacional a través del decreto 1602/09 puso en funcionamiento una asignación universal destinada a la niñez y la adolescencia. Cabe destacar que si bien existieron diversos proyectos parlamentarios y sindicales en torno a la creación de una cobertura similar, la decisión política del Poder Ejecutivo, se encuentra enmarcada dentro de un conjunto de baterías tendientes a garantizar un ingreso ciudadano a los sectores más desprotegidos. Es decir, se da esta política a la niñez conjuntamente con la política de mejoramiento y ensanchamiento del sistema jubilatorio para los adultos mayores.

La asignación universal por hijo logró poner en igualdad a aquellas personas que no cuentan con un empleo formal o que se encuentran desocupadas o que perciban una remuneración inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil. Es decir, con este ingreso se universalizan las asignaciones familiares, dado que se equiparan aquellas que efectivamente perciben aquellos trabajadores formales con hijos menores de edad. Es decir, contra la crítica de que la AUH no es universal, lo que hace –muy por el contrario- es universalizar la prestación porque llega, alcanza a un sector social muy importante pero que no era posible de gozar de tal beneficio.

Si bien se las diferencia, las asignaciones por hijo (sea la AUH o la familiar para los trabajadores registrados) son abonadas en su totalidad por el Estado Nacional a través de la ANSES. Por eso decimos que con la aparición de la AUH las asignaciones se universalizaron, porque se suman a las preexistentes, también abonadas por el Estado Nacional

Además de asegurar un ingreso ciudadano para todos los niños y niñas del país, establece mecanismos que incentiven y favorezcan la escolarización y la sanidad, dado que para percibir la totalidad de la asignación, los padres que perciban la misma deben presentar certificados de escolaridad, de buena salud y de cumplimiento del calendario de vacunación. Es decir, exige incluso determinados requisitos que no se les exige a los trabajadores formales que perciben la asignación familiar por hijo.

Este mecanismo resultó fundamental para el combate contra la pobreza, en este caso infantil. Ese ingreso ciudadano infanto-juvenil asegura –así como sucede con los adultos mayores- determinados niveles de alimentación, toda vez que el consumo de alimentos es el primer gasto que tienen las personas.

El éxito obtenido en la aplicación de la AUH, promovió su extensión a los niños por nacer, con la Asignación Universal por Embarazo, y también a aquellos jóvenes que quisieran culminar sus estudios secundarios, o iniciar los terciarios/universitarios o concurrir a un centro de formación profesional. De tal modo se estableció el programa PROGRESAR. Vale decir entonces, que la cobertura para este sector comienza desde

la gestación dentro del vientre materno y culmina recién a los 24 años (o la finalización de sus estudios, lo que ocurriera antes).

El total de las asignaciones –incluyendo la de los trabajadores formales- que la ANSES tenía otorgadas al inicio del año 2015 ascendía a la cantidad de 7.851.409 beneficiarios. Si a dicha cantidad le adicionamos la cantidad de jubilaciones y pensiones contributivas otorgadas al mes de julio de 2015, la cantidad de personas alcanzadas por la Seguridad Social asciende a 14.430.884. Si además agregáramos las pensiones no contributivas que otorga el Ministerio de Desarrollo Social y las Pensiones otorgadas a ex combatientes de Malvinas, estaríamos alcanzando la cifra de 16 millones de ciudadanos.

La Asignación Universal por Hijo, fue reconocida por diversos organismos internacionales por su aporte a la lucha contra la pobreza, fue en el año 2015 dotada –amen de su legitimidad- de un mayor nivel de legalidad. En efecto, en el mes de julio del corriente año se le dio tratamiento parlamentario y se sancionó la ley 27.160 de movilidad de la asignación universal por hijo (conjuntamente a la asignación universal por embarazo, las asignaciones familiares para empleados registrados y otras 7 asignaciones familiares más). En rigor, se les dota de fuerza de ley la actualización semestral automática dado que se establece el mismo cálculo que el establecido para las jubilaciones que fuera aprobado por la ley 26417. Por lo tanto, no solo se universalizan las prestaciones (de niñez, adolescencia y vejez) sino que se consolida y se estandariza el incremento de manera semestral y bajo un mismo cálculo. Además, cada uno de estos aumentos han generado un mayor poder adquisitivo toda vez que ellos estuvieron por encima de los cálculos del aumento del índice de precios al consumidor.

Finalmente, la tercera pata, la tercer política de bienestar que no podemos dejar de mencionar es la actualización anual del **Salario Mínimo Vital y Móvil** que establece el Consejo del Salario, ente integrado por las cámaras patronales, las entidades sindicales, el Ministerio de Trabajo y representantes de las Provincias.

El marco de la discusión en torno al valor del SMVM marcará la pauta de las discusiones salariales paritarias de cada sector. Sin embargo hoy se encuentra en discusión la imperiosa necesidad de un constante y continuo aumento en su valor, que en los años pasados ha hecho de tal modo que el piso de las discusiones y negociaciones salariales sean por el alza y no a la baja. Esto no podría suceder en un contexto de retracción de la economía y de un aumento del desempleo; muy por el contrario, este aumento –que va desde los \$250 en el 2003 a \$ 5.588 a agosto de 2015- denota con claridad un contexto de expansión o amesetamiento de los niveles de empleo, pero no de retracción.

Con estas tres políticas de bienestar, que abarcan a todas las franjas etarias de las personas (niñez, adolescencia, adultez, vejez) se logró un piso de ingreso para todos los sectores que permitieron a la población gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales básicos. Como llegamos a esta conclusión? Porque bajan los índices de pobreza. Y el combate a la pobreza ha sido uno de los pilares del Estado

Inclusivo no sólo de nuestro país, sino de un gran número de países hermanos de nuestra Latinoamérica.

No es menor ni por causas del azar que según el informe de la FAO de 2015 sobre el estado de inseguridad alimentaria en el mundo, ha asegurado que América Latina ha sido la primera región del mundo en reducir a la mitad la población que en 1990 padecía hambre, objetivo incluido en el primero de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU hasta el 2015. Si hace 25 años ese porcentaje en Latinoamérica y el Caribe era del 14,7% de la población, la estimación para el bienio 2014-2016 señala que ha caído al 5,5%. Para lograr esos avances no hay fórmulas mágicas sino políticas de estado eficaces para combatir el flagelo del hambre y la pobreza. Y está claro de acuerdo a lo que venimos desarrollando en este documento que sin dudas la universalización de asignaciones que garantizan un ingreso ciudadano van en ese camino.

La región no se ha quedado conforme con esa drástica reducción de los niveles de pobreza. La III Cumbre de la Celac, desarrollada en Costa Rica en enero de 2015 aprobó la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025, que busca erradicar el flagelo del hambre, a través del desarrollo de un plan para la seguridad alimentaria y de nutrición.

Para poder avanzar en este Objetivo, la Celac –con la asistencia técnica de la FAO– debe sustentarse sobre cuatro pilares: coordinar estrategias de seguridad alimentaria mediante políticas públicas que faciliten el comercio y los programas de abastecimiento de alimentos saludables para lo cual se fomenta la agricultura familiar y los programas de transferencias de ingresos a cambio de condiciones como mantener a los hijos en la escuela, entre otros aspectos.

Como corolario y a modo de conclusión, podemos sostener que a los efectos de continuar con este proceso de combate contra el hambre y la pobreza iniciado en 2003, es necesario retomar las políticas del Estado de Bienestar, que han generado la inclusión de millones de compatriotas, asegurándoseles el derecho a alimentarse. No solo ha sido eficaz en nuestro país, sino que es uno de los pilares que la región ha tomado para avanzar con el cada vez menos utópico objetivo de tener un continente libre de hambre, con el derecho a la alimentación debidamente garantizado.