

¿CUÁL ES LA DISCUSIÓN ALREDEDOR DE LOS PLANES SOCIALES?

Por Ana Laura Fernandez y Mariana L. González

Esta nota fue publicada en C5n.com el 5/8/2022

En la discusión política reciente tomó relevancia la cuestión de los planes sociales, ante las declaraciones de Cristina Fernández sobre su evolución y sobre la tercerización de su gestión. Más concretamente, la discusión gira en torno a aquellos planes sociales vinculados con cooperativas de trabajo. En esta columna, nos proponemos analizar, primero, cuál ha sido la evolución reciente de este tipo de planes para luego centrarnos en algunos de los debates actuales.

La relación entre programas sociales y trabajo en cooperativas en los últimos años

Al inicio del gobierno de Néstor Kirchner, el principal programa social vigente era el recordado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). Este programa había sido creado en abril de 2002, en una situación de emergencia laboral y social, como forma de brindar una alternativa de subsistencia para los millones de personas desocupadas de aquel entonces –cuando la tasa de desempleo trepó hasta el 24,5% de la Población Económicamente Activa- y sus familias. En el mismo año 2002 el plan, que consistía en una transferencia monetaria e implicaba la realización de una capacitación o una actividad laboral como contraprestación, llegó a cubrir a casi dos millones de beneficiarios. De este modo, se había quebrado la tendencia hacia la fragmentación, la focalización y la escasa cobertura que habían caracterizado a la política social contra la pobreza en los años noventa.

Desde 2003 no se incorporaron nuevas personas beneficiarias al padrón de PJJHD, de manera que, a partir del año siguiente, ya en un contexto de elevada generación de empleo, la cantidad de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes fue disminuyendo continuamente, hasta su desaparición en 2009. Quienes habían sido beneficiarios del programa pudieron insertarse en el mercado de trabajo en un puesto registrado pasaron a ser beneficiarios de otros programas más específicos destinados a grupos vulnerables. En efecto, los programas de transferencias monetarias se diferenciaron entre programas orientados a la inserción laboral formal (por ejemplo, el Seguro de Capacitación y Empleo y, más adelante, el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo) y programas de sostén de ingresos familiares, en general destinados a jefas de familia con varios niñas o niños a cargo (Programa Familias por la Inclusión Social).

En 2009 la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) supuso un nuevo giro en materia de políticas sociales. La AUH implicó la ampliación del sistema de asignaciones familiares contributivas -que ya existía en el país desde la década de 1950- a través de asignaciones no contributivas para hijos e hijas de las y los trabajadores informales o desocupados. Esta política, basada en un enfoque de derechos, busca asegurar un ingreso básico a todas las niñas y niños

del país, a través de la universalización de una asignación para todos los menores de 18 años sin importar la condición laboral de sus padres y/o madres. Con la implementación de la AUH se dio fin a los programas PJJHD y Familias, cuyos beneficiarios contarían en adelante con esta asignación.

Paralelamente, entre los programas orientados a la inserción laboral, fueron ocupando un lugar cada vez más relevante aquellos vinculados con cooperativas de trabajo. Estos programas implicaban en general una transferencia monetaria a los beneficiarios, que debían estar incluidos en proyectos de cooperativas para realizar la contraprestación laboral correspondiente. Las cooperativas, en algunos casos relacionadas con organizaciones sociales, realizaban proyectos productivos que centralmente consistían en obras públicas de pequeña escala.

Entre ellos se destaca el Programa de Empleo Comunitario creado en 2003, al que se adicionó en 2009 el Programa Ingreso Social con Trabajo -Argentina Trabaja-. En diciembre de 2010 ambos sumaban 675.300 beneficiarios. El objetivo del Argentina Trabaja era la inclusión social a través del trabajo, la capacitación y el fomento del asociativismo. Se esperaba que estas cooperativas de producción y trabajo pudiesen insertarse e insertar a sus miembros en el mercado formal. Desde el nivel máximo alcanzado en 2010 el número de titulares de planes vinculados con cooperativas fue en descenso hasta fines de 2015, cuando se había reducido a 207.800.

Titulares de programas de transferencias monetarias condicionadas vinculados con cooperativas: Programa de Empleo Comunitario, Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Hacemos Futuro, Proyectos Productivos Comunitarios y Potenciar Trabajo (en millones).



Nota: datos a diciembre de cada año, excepto para el PEC (datos anuales).
 Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social y CEPAL.

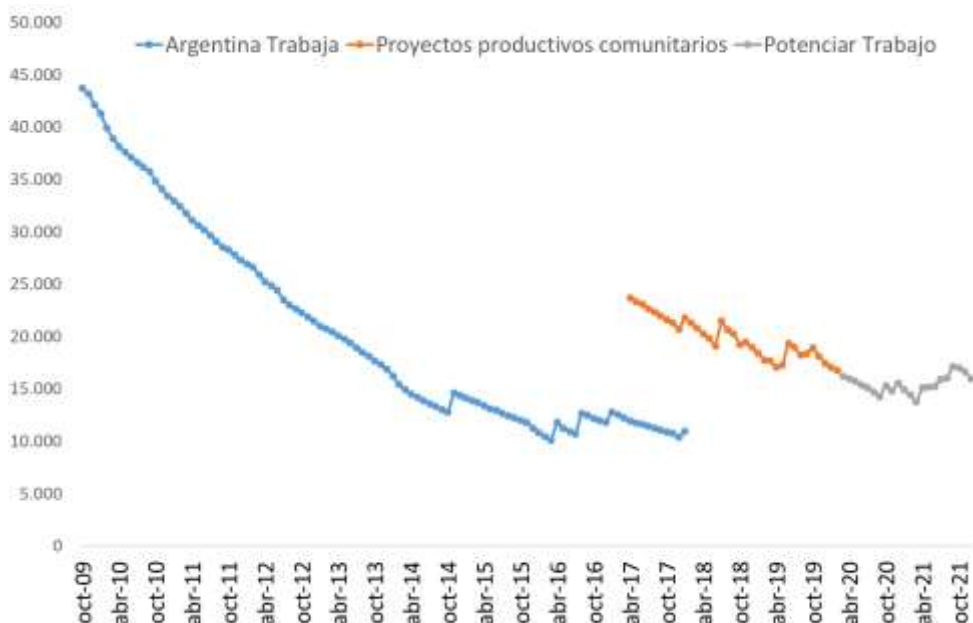
El cambio de gobierno supuso –también– un cambio de tendencia para este tipo de planes, con un mayor peso cuantitativo. En 2017 se creó el programa Proyectos productivos comunitarios, para “contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por los trabajadores de la economía popular”. Se define como economía popular a aquellas actividades productivas y comerciales de baja escala, capitalización y productividad, desarrolladas por actores de alta vulnerabilidad social para su propio sustento. Al año siguiente dos programas preexistentes –Argentina Trabaja y Ellas Hacen– se unificaron bajo el nuevo Hacemos futuro. Más allá de los cambios de líneas y programas, lo que se verificó fue un fuerte aumento en el número de beneficiarios, que casi se triplicaron: En diciembre de 2019 había 643.000 titulares de este tipo de políticas.

En estos años tuvo lugar otro cambio relevante, asociado con el monto que perciben las personas que son beneficiarias de este tipo de planes sociales. Estos montos habían ido decreciendo en términos de poder adquisitivo al tiempo que la cantidad de beneficiarios de estos planes se achicaba en la etapa final del gobierno de Cristina Fernández: Mientras que a fines de 2009 la transferencia monetaria del plan Argentina Trabaja equivalía a más del 80% de un salario mínimo, vital y móvil, al terminar 2015 dicha relación era solo de 25%.

Esta situación cambió cuando el gobierno de Macri accedió a un reclamo de las organizaciones sociales que implicó vincular el monto de los planes con el Salario Mínimo, Vital y Móvil mediante una proporción fija, de 50%: el Salario Social Complementario, creado como un complemento de ingresos para las y los trabajadores de cooperativas de la economía popular. Esto implicó un salto en el poder de compra de estas transferencias, que se actualizan cada vez que se acuerda un nuevo nivel de salario mínimo, de manera que la pérdida de poder adquisitivo que pudieron haber tenido desde entonces se relaciona con la caída real del propio salario mínimo.

Ya en el gobierno de Alberto Fernández, el rumbo de las políticas sociales estuvo estrechamente vinculado con los efectos socioeconómicos y laborales de la pandemia de Covid-19. En un primer momento, la respuesta para las personas que no tenían un puesto de trabajo registrado (es decir, los trabajadores informales y desocupados) se articuló a través del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y de la extensión de la Tarjeta Alimentar. También hubo un salto en la cantidad de titulares de planes vinculados con cooperativas, especialmente una vez que se desarticuló el IFE. El programa principal en este sentido fue Potenciar Trabajo, que en diciembre de 2021 alcanzaba los 1,37 millones de titulares.

Monto real de las transferencias monetarias de los programas Argentina Trabaja, Proyectos Productivos Comunitarios y Potenciar Trabajo (en \$ constantes de diciembre de 2021).



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social, IPC Provincias-CIFRA e IPC-INDEC.

Se llega así en la actualidad a una situación en la cual los planes sociales vinculados con el trabajo en cooperativas, y en gran medida gestionados a través de organizaciones sociales, adquirieron una importancia central entre las políticas sociales, que no habían tenido previamente.

Debates y definiciones pendientes

La necesidad de políticas como las descritas, de sostén de ingresos y de apoyo a trabajadores de cooperativas, se asocia con la incapacidad de la economía de generar puestos de trabajo suficientes, de calidad y con salarios que permitan acceder a un consumo básico para todas las personas. De acuerdo con algunas voces, se trata de una problemática insalvable en el capitalismo del siglo XXI; de acuerdo con otras, un sendero de crecimiento con elevada generación de puestos de trabajo de calidad –como ocurrió a la salida de la crisis final del régimen de convertibilidad– podría revertir en gran medida esta situación.

Vale recordar que, como comentamos [en este espacio hace algunas semanas](#), en la actualidad contar con un empleo no garantiza no ser pobre; ni siquiera un empleo registrado lo asegura. A su vez, aun cuando el desempleo no se encuentra en niveles históricamente altos, persiste una elevada informalidad, que implica vínculos laborales precarios e ingresos magros.

Hoy existen varias discusiones en torno a este tipo de políticas: su necesidad, la exigibilidad de una contraprestación, su forma de implementación. Este último punto estuvo en el candilero en las últimas semanas, al referirse la vicepresidenta a la intermediación de las organizaciones sociales en la gestión de los planes sociales. En numerosos casos, son estas organizaciones las que definen quiénes son los beneficiarios de los planes y quienes pueden decidir también darlos de baja. Esto le resta transparencia a

su distribución, además de dejar por fuera a trabajadoras y trabajadores que se desempeñan en el sector informal, pero a través de otras formas de inserción laboral.

La persistencia de una alta informalidad implica, también, la dificultad de conocer la inserción laboral de las personas y sus ingresos, en particular identificar a quienes se encuentran desocupados diferenciándolos de quienes tienen vínculos laborales no registrados. A su vez, el empleo informal tiene una gran heterogeneidad, dado que abarca desde trabajadores por cuenta propia de baja productividad cuyos ingresos apenas alcanzan para su subsistencia, pero también empleados en relación de dependencia a quienes las empresas no realizan los aportes correspondientes. Las políticas de sostén de ingresos deberían llegar a personas desocupadas y con ingresos laborales muy bajos, pero cuando se trata de trabajadoras y trabajadores en relación de dependencia a quienes sus empleadoras o empleadores no registran, el otorgamiento puede ser problemático. Por un lado, puede constituir una necesidad para las y los trabajadores en tal situación; pero desde el punto de vista de las empresas que los emplean, podrían funcionar como una suerte de subsidio que incentive el sostenimiento de esta evasión.

Una de las formas de evitar esta situación es la implementación de la obligación de realizar contraprestaciones laborales o de capacitación que comprometan una parte importante de la jornada, lo cual llevaría a la autoexclusión de quienes tienen un empleo. Otra vía es la universalización de un piso de ingresos, que constituye un objetivo interesante como forma de garantizar derechos, aunque resulta de difícil implementación, principalmente debido a la restricción presupuestaria. Desde los gobiernos kirchneristas se dieron importantes pasos en este camino a través de la virtual universalización de la percepción de ingresos entre niñas y niños (a través de asignaciones familiares y AUH) y de adultos mayores (por medio del sistema de seguridad social). Los pasos sucesivos en la generación de un ingreso universal –y su viabilidad– están hoy en plena discusión.