



CULTURA DE
TRABAJO

RENTA BÁSICA: UNA POLÍTICA Y 5 CLAVES PARA DAR UN PASO INTERMEDIO

Por M. Eugenia Sconfienza

La pandemia resulta ser, además de una inesperada catástrofe, una gran aleccionadora al visibilizar juntas y vigorosamente algunas de las principales problemáticas crónicas que agobian a la sociedad como la informalidad, la inflación y la baja productividad, todas convergentes en la pobreza. Es así que los obstáculos con los que la sociedad se enfrenta desde que la pandemia invadió la cotidianeidad, no hacen más que poner en evidencia las demandas más urgentes de la Argentina y llamar a repensar el esquema de protección social vigente.

Para contrarrestar el recrudescimiento de estas deudas que acarrea la sociedad argentina desde hace tiempo, el Estado debió incurrir en la aplicación de medidas de emergencia. Entre algunas de las más difundidas, frente a la informalidad y la disminución de ingresos, se aplicó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) con el propósito de asistir a los sectores más vulnerables -beneficio que alcanza a casi 9 millones de personas-; para disminuir el impacto de la inflación en el acceso a bienes y servicios básicos, se aplicaron medidas como la prórroga de la suspensión de cortes de servicios públicos, el congelamiento de las tarifas (electricidad, gas, agua, telefonía, internet y TV por cable), la prórroga de precios máximos y la extensión del programa Ahora12; y para compensar la baja productividad -que se pone en evidencia cuando por ejemplo un empleador no dispone del respaldo suficiente para afrontar el sostenimiento de sus trabajadores ante una caída temporal de las ventas-, se aplicó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)

morigerando el impacto de la pandemia sobre los procesos productivos y el empleo.

Complementariamente, para mitigar la pobreza que se manifiesta en su forma más cruda cuando la ausencia de ingresos se traslada a la imposibilidad de comprar alimentos -indigencia-, entre otras medidas, se reforzaron las partidas para asistir a comedores escolares, comunitarios y merenderos y se aplicaron bonos para jubilados, pensionados y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE).

Ante esta situación, la reaparición de la discusión acerca de la Renta Básica o Ingreso Ciudadano como mecanismo permanente de alivio a la pobreza, es inevitable. No se trata de una política novedosa, desde 1986 existe la Red Mundial de Ingreso Ciudadano (*Basic Income Earth Network*) como espacio de análisis sobre esta medida y se aplica en algunos países, cada uno con sus particularidades.

En Argentina el debate en torno a una Renta Básica gira en torno a dos obstáculos principales para su aplicación, por una parte, el **financiamiento** y por otra, lograr un **consenso** que le de respaldo y legitimidad.

En relación al financiamiento es innegable la necesidad de una reforma fiscal que permita sostener el gasto, pero también es cierto que la gran variedad de medidas de asistencia social que existen en la actualidad implica costos que tienden a disminuir cuando la política se universaliza. En general se trata de costos administrativos asociados a la identificación de la población

objetivo y la actualización de la información -por ejemplo, de variables socioeconómicas-.

Para analizar posibles puntos de encuentro que contribuyan a lograr el consenso es preciso señalar que previamente a dar un paso que implique un punto de inflexión tan significativo como lo es la implementación de la Renta Básica, se pueden dar pasos intermedios. El abanico de posibles esquemas de transición es amplio, aquí se analiza uno de ellos: un **SEGURO DE DESEMPLEO AMPLIADO**.

La clave del paso intermedio es la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia para quienes se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y no son niños, embarazadas, personas con discapacidad o adultos mayores.

Desde el año 2009, la AUH ha logrado morigerar las necesidades más elementales de los niños y las personas con discapacidad; mientras que las moratorias previsionales y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)¹, ha dado cobertura a las personas mayores de 65 años que no logran acceder a una jubilación por ausencia de aportes suficientes.

Lejos de cubrir a toda la población en situación de vulnerabilidad, la crisis actual pone en evidencia la necesidad de atender al segmento de actuales beneficiarios del IFE, muchos de los cuales se están haciendo visibles en el incipiente Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) que incluye entre otros trabajadores informales a vendedores ambulantes, feriantes, cartoneros, recicladores y trabajadores de la construcción.

Existen diversos esquemas de transferencias de ingresos mínimos implementados principalmente en países europeos y oceánicos². En general, la mayoría incluye como política central una estrecha vinculación con el Servicio Público de

Empleo (SPE). Es en este aspecto que Argentina puede inspirarse.

Dado que en el país este organismo es aún joven -tiene apenas 17 años de existencia-, el camino recorrido por otros países puede ser un invaluable consejero para adaptar al contexto local ideas innovadoras que, tamizadas por los recursos disponibles, la cultura local y la voluntad política, permitan dar respuesta permanente a los actuales destinatarios del IFE.

En Francia y Alemania existen respectivamente la Renta de Solidaridad Activa “Le Revenu de Solidarité Active” (RSA) y el Beneficio de Desempleo II “Arbeitslosengeld II”. Estos ingresos mínimos para la subsistencia no obligan, pero sí fuerzan a los beneficiarios a someterse a un acompañamiento intensivo por parte del SPE denominado *Bundesagentur für Arbeit* -BA- en Alemania y *Pôle Emploi* en Francia. Si bien se trata de prestaciones universales, exigen la presentación periódica de los beneficiarios en la oficina de empleo. Allí, funcionarios capacitados llevan a cabo un acompañamiento integral de los perceptores del beneficio que involucra desde instancias de capacitación, generación y seguimiento de entrevistas laborales, hasta contención emocional en caso de ser necesario -por ejemplo, para los desempleados de larga duración-.

Para el caso local, el esfuerzo principal del Estado debe centrarse en generar productividad, promover la inversión y maximizar los bienes y servicios exportables; mejorar el sistema educativo y profesionalizar la fuerza de trabajo, todo lo cual redundará en más oportunidades para todos y la progresiva disminución de la pobreza de la mano del empleo. Esta reconversión de la matriz productiva llevará probablemente años y permitirá con el tiempo la generación de solvencia

Servicio Público de Empleo

Desde el año 2003, el Servicio Público de Empleo en Argentina ha extendido y fortalecido su presencia y estructura institucional. Actualmente existen 630 oficinas de empleo en el país. Su implementación se encuadra en el convenio N° 88 de la OIT y por lo estipulado en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013. El objetivo de la Red Nacional de SPE -constituida como tal en el año 2005 en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)-, consiste entre otras funciones en brindar orientación y formación profesional gratuitas, programas de empleo, asistencia a microemprendedores, apoyo y asesoramiento en lo que respecta a los procesos de búsqueda de empleo y servicio de

¹ Implementada desde 2016, cuya cuantía asciende actualmente al 80% de una jubilación mínima.

² Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Francia, Nueva Zelanda, Suiza y Reino Unido, entre otros.

fiscal que permita implementar una Renta Básica de cobertura universal. En el mientras tanto, un paso intermedio puede darse aprovechando la institucionalidad estatal ya instalada del SPE ¿Cómo? Mediante la implementación de una transferencia de ingresos asimilable a un seguro de desempleo ampliado plausible ser percibido tanto por trabajadores informales como por desocupados que provienen de la informalidad³.

El pleno empleo sigue siendo aún una ilusión al menos en el corto y mediano plazo. Por este y otros motivos, la exigencia de una contraprestación laboral es difícil de concretar porque si bien existe cierta demanda laboral insatisfecha vinculada principalmente a algunos segmentos de profesionales, cuando se trata de empleos de media o baja calificación, eso no suele ocurrir.

Desempleo e Informalidad

En Argentina, la problemática de la falta de empleo afecta al 18,4% de la población contemplando a los desocupados -10,4%- y a aquellos trabajadores dispuestos a trabajar más horas que buscan activamente otra ocupación (subocupados involuntarios). Por otra parte, el empleo no registrado desde la crisis de 2001 no logra romper la barrera del 30%. El último dato disponible arroja un 35,8% de no registro. Ello incide en forma determinante en el nivel de tributación y por ende en la disponibilidad de fondos transferibles a la protección social y al sostenimiento del sistema previsional.

La cantidad de puestos de trabajo disponibles suele ser significativamente menor a la de trabajadores dispuestos a cubrirlos. En esta línea, ya en el 2003, la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJD) dejó varias lecciones a partir de errores cometidos en su implementación que es necesario no repetir. Una de ellas es que la condicionalidad de una contraprestación laboral no siempre se cumplía en parte por la inclusión discrecional de beneficiarios que no obedecían a criterios claros de inclusión.

5 elementos para la implementación de un seguro de desempleo extendido pueden ser claves para robustecer el consenso en torno a la política:

- Montos acotados que se supone no desalienten la motivación del beneficiario de incorporarse a un empleo.
- Tratarse de un beneficio que se perciba siendo desempleado o informal y solo se suspende en caso que el trabajador esté registrado percibiendo un ingreso superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM).
- Ser un derecho. Se trataría de una prestación universal asimilable a la AUH, que se vuelve a adquirir en forma inmediata una vez que la persona pierde el trabajo⁴.
- Implementarse en forma conjunta desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)
- Ligar en forma obligatoria la percepción del beneficio a la presentación física en forma periódica en las oficinas de empleo.

Existen dos difundidos temores de quienes suelen argumentar en contra de este tipo de políticas: que las personas que perciben transferencias de ingresos **no quieren trabajar** y que en caso de trabajar **prefieren hacerlo en negro**.

Ante la primera argumentación, diversos estudios han demostrado que no existe evidencia empírica que indique que la percepción de un beneficio de estas características incida significativamente en la decisión de participación laboral. Además, el monto a percibir no alcanza para cubrir el total de las necesidades (vivienda, vestimenta, alimentación, etc.) como para que los beneficiarios puedan vivir sin un empleo.

En relación al segundo argumento, fundamentado principalmente en la idea que existe un miedo a perder la prestación al comenzar un empleo registrado y no volver a recibirla, el riesgo se minimiza cuando el beneficio es compatible con ingresos registrados inferiores al SMVM y en caso de perder un empleo registrado con salario

³ Actualmente el seguro de desempleo es percibido por los trabajadores asalariados registrados, legalmente despedidos sin justa causa. La duración de la prestación oscila entre los 2 y 18 meses como máximo.

⁴ Adicionalmente es necesario afianzar los mecanismos de inspección laboral e incrementar las multas a los infractores que limiten la proliferación del empleo no registrado.

superior a ese umbral, se vuelve a percibir de manera automática. Al respecto, cabe destacar que, en términos generales para el caso argentino, los asalariados informales de menores niveles de calificación no suelen tener la posibilidad de decidir sobre su condición de formalidad o informalidad. Esto se comprueba cuando se evidencian diferenciales salariales entre empleos registrados y no registrados en perjuicio de estos últimos. Es decir, los datos estadísticos que recoge la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) muestran que los trabajadores de baja calificación en condición de no registro perciben ingresos inferiores a aquellos registrados.

La implementación de un seguro de desempleo ampliado debería ser una política conjunta del MTEySS y el MDS. Esto permitiría simplificar diversas prestaciones que brindan actualmente ambos ministerios en una.

Un factor esencial de la política debe ser el seguimiento de los beneficiarios. Ello se lograría mediante el requerimiento de visitas periódicas de quienes perciben el beneficio a la oficina de empleo que le correspondiese. De este modo, accederían a las prestaciones de la oficina de empleo en materia de formación profesional, intermediación laboral, etc. Adicionalmente, esto permitiría al Estado nacional contar con una actualización permanente de la situación ocupacional de los trabajadores que forman parte del ReNaTEP. Inclusive, para aquellos casos en que el beneficiario se encuentre apto para trabajar, si el trabajador no se presentase en las oficinas de empleo, no asistiera a entrevistas laborales pactadas o alguna otra falta, ello podría derivar en la afectación de la cuantía o hasta la interrupción del beneficio.

Este seguro de desempleo, sería asimismo un elemento significativo para acompañar en particular segmentos de desempleados de larga duración como es el caso de las personas en situación de calle que actualmente no disponen de recursos (teléfono de contacto, cv, capacitación, etc.) y que mediante el acceso a un ingreso mínimo y la contención del personal de la oficina de empleo, así como un espacio concreto de contacto con potenciales oportunidades de empleo, podrían lograr la reinserción laboral y por

consiguiente la reconstrucción de otras redes de integración social.

Las prácticas de acompañamiento, formación e intermediación laboral, deberían asimismo convivir con esquemas de implementación de proyectos socioproductivos que apunten a segmentos estratégicos. En esta línea se podría incorporar por ejemplo, el modelo que propone el MDS de potenciar cinco sectores productivos que propicien la utilización de mano de obra intensiva: textil, construcción, producción de alimentos, cuidado y reciclado.

Entonces, si bien la Renta Básica implica una medida incondicional y permanente, este paso intermedio podría saldar parte de la urgencia brindando un ingreso en principio condicionado y temporal como prueba piloto de esquemas futuros más extendidos de protección social.

Organismos internacionales de referencia como la Comisión Europea o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Organización Internacional del trabajo promueven en forma permanente el fortalecimiento de SPE como herramientas efectivas de acompañamiento a la población en términos de capacitación y reinserción laboral. Un factor clave adicional que destacan estos organismos es el **tripartismo**.

La consulta y participación permanentes de empleadores y sindicatos en estos organismos estatales, lleva a que el ajuste en materia de las capacitaciones que se brindan a los beneficiarios, esté en línea con las demandas reales del sector empleador. Al mismo tiempo, se logran contemplar perspectivas integrales para acompañar el desarrollo local estratégico necesario para lograr un crecimiento sostenido que beneficie a todos.

La estructura productiva argentina, y el nivel general de calificación de la fuerza de trabajo local, resultan inadecuados para pensar el desarrollo y crecimiento inmediatos. Sin embargo, el camino a recorrer requiere necesariamente de acciones inclusivas y entramados institucionales que puedan asegurarlos a futuro. En este sentido, son los Servicios Públicos de Empleo, los organismos que -bien aprovechados- ocupan un lugar estratégico. Para que esto suceda, las oficinas de empleo deben poder contar con

funcionarios públicos preparados, infraestructura y tecnología suficientes como para poder manejar a nivel nacional las bases de datos del ReNaTEP y todo aquello que asegure una vinculación efectiva con el sector empleador, en materia de respuesta a las demandas de personal, así como capacitación cuando sea necesario. Finalmente, tendrá que asegurarse capacidad de gestión y herramientas que faciliten la creación, implementación, seguimiento y evaluación de emprendimientos socioproductivos acordes a las necesidades locales.

Pasados veinte años del inicio del siglo veintiuno aún se dirimen en el escenario social debates acerca de la conveniencia de diversas políticas

socioeconómicas que involucran desde enfoques liberales hasta mecanismos keynesianos. Sin embargo, no se cuestionan políticas que han marcado un punto de inflexión en la realidad del país como la AUH. En efecto, lo que no se cuestiona es la necesidad imperiosa de “idealmente” erradicar, “concretamente” disminuir la pobreza. En esta línea, la propuesta de fortalecer el Servicio Público de Empleo e implementar un seguro de desempleo ampliado permitiría dar respuesta a la pobreza.

Para el 2° semestre de 2019, el 35,5% de la población es pobre, es decir 1 de cada 3 personas no cubre con sus ingresos una Canasta Básica Total y el 8% indigente, es decir casi 1 de cada 10 no cubre sus necesidades alimenticias