

# SISTEMAS DE INDICADORES SOCIALES: UNA DISCUSIÓN CONCEPTUAL Y METODOLÒGICA

## **Autores**

Lic. Alberto Sanchis

Lic. Gabriel Viú

## Presentación

Los sistemas de indicadores sociodemográficos son una realidad en buena parte de las oficinas nacionales de estadística. En muchos casos son producto de una larga historia de precedentes con coberturas más restringidas. En otros sus antecedentes se remiten a las últimas décadas.

En este trabajo se adoptará, en principio, una definición de sistema de indicadores sociales (SIS) entendido como “.....todo intento sistemático e integrado para conceptualizar, operacionalizar y medir, por medio de un conjunto de indicadores sociales, la diversidad de aspectos que conforman un concepto (pluridimensional) de bienestar”<sup>1</sup>.

A pesar de la generalización que estos sistemas han adquirido permanecen en debate varios supuestos inherentes a su construcción y a sus objetivos: ¿deben servir para describir dimensiones de la realidad social? O deberían permitir detectar problemas puntuales para la implementación de políticas focalizadas? ¿Los sistemas deberían estructurarse de modo de indagar en torno a las causas de ciertas situaciones de carencia o privación o limitarse a organizar la mayor cantidad y la más exhaustiva información posible en relación a las mismas? Relacionado con estas preguntas surge también el interrogante sobre como debería ser el recorte de la realidad para que el sistema sea a la vez abordable, integrado y dinámico.

Es necesario, también, incorporar otra dimensión de gran relevancia al debate: ¿cuál es la articulación entre los sistemas de indicadores y el marco histórico concreto en que se inscriben? Remitiendo esta cuestión a la historia, por ejemplo, el surgimiento del movimiento de los indicadores de los años ´60 (como veremos más adelante) es motorizado por el objetivo de determinar los alcances reales del desarrollo del estado de bienestar, cuando los derechos sociales estaban en plena expansión (hablando de los países desarrollados). En cambio, el contexto general (nacional e internacional) prevaleciente desde los años ´90 destaca la importancia de delimitar las situaciones de carencia extrema (grupos focales) en un contexto en el que se generalizan las situaciones de pobreza (alcanzando en el caso argentino a más del 40% de la población).

Este trabajo es el primer resultado de una reflexión orientada a explicitar algunos elementos conceptuales y metodológicos que se consideran válidos para conformar un sistema orgánico de estadísticas sociales. Se parte de presentar las características de antecedentes internacionales y locales para introducir luego los ejes que a juicio de estos autores deberían conformar el fundamento de un sistema de indicadores, a saber: la inserción en la producción de bienes y servicios y los modos de intervención social del estado.

La referencia que se toma para el análisis son los sistemas de alcance nacional (como los recomendados por Naciones Unidas), teniendo presente también el que se

---

<sup>1</sup> M.A. García Martínez. “Sistemas de indicadores sociales. Una aproximación desde la estadística oficial”, página 39. Publicado en el “6º Taller Regional, Indicadores sobre el desarrollo social”, 2000.

implementa en Argentina.<sup>2</sup>

### **Antecedentes**

El desarrollo de los sistemas de indicadores que, con sus diferencias, están incorporados como programas de carácter regular en los institutos nacionales de estadísticas tienen antecedentes de larga data.

En efecto, hacia 1830 comienzan a desplegarse en Europa cierto desarrollo de indicadores sociales enfocados en el problema de las condiciones de vida de la población, en especial aquellas dimensiones relacionadas con la salud. La preocupación central giraba en torno a establecer cómo la pobreza se relacionaba con las causas de muerte. Por su parte, hacia la misma época en Estados Unidos los sistemas de indicadores cobraban impulso tanto de la mano de los grupos preocupados por introducir reformas sociales (social reformers) como de las comunidades religiosas interesadas por los efectos del abuso de alcohol. Algunas décadas más tarde (1870-1880) se comienzan a desarrollar las estadísticas laborales (que están entre las primeras estadísticas sociales en ser relevadas oficialmente) motorizadas por la importancia que adquieren en la vida política la cuestión del empleo y de los salarios (tanto en Europa como en EEUU). A principios del siglo pasado adquieren un importante desarrollo los llamados “community indicators” (indicadores de la situación en la comunidad), algunos orientados hacia el tema educación, otros hacia la salud pública y otros a las condiciones sociales en general. Interesa destacar que estos se desarrollaban bajo la supervisión de organizaciones de la sociedad civil (asociaciones de ciudadanos, iglesias, etc.). Hacia los años '30 se presenta el Recent Social Trends (estando en plena vigencia los efectos de la crisis del '29), que constituye el primer informe oficial en Estados Unidos dedicado a medir diferentes dimensiones sociales desde un enfoque netamente descriptivo, lo cual, según muchos investigadores, fue una razón importante por la cual no fue tenido demasiado en cuenta.

Luego de la impasse generada por la guerra, los sistemas de indicadores vuelven a emerger con lo que se dio en llamar el “movimiento de los indicadores”. Este surge hacia mediados de los años '60 en distintos países de Europa y en Estados Unidos<sup>3</sup>. En buena medida, la preocupación que los impulsa se relaciona con una evaluación más acabada del proceso de desarrollo vigente en ese momento. La meta que está en el origen de muchos sistemas es evaluar en qué medida, tanto el crecimiento económico como la ampliación de derechos que expresaba el estado de bienestar estaba excluyendo, en el usufructo de esos beneficios, a algunos grupos de población. Es esta preocupación por avanzar en procesos de inclusión social lo que genera el primer impulso<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Los autores de esta presentación son miembros del equipo que, en el ámbito del INDEC, desarrolla el sistema de indicadores sociodemográfico. De modo que las notas que se presentan son una reflexión sobre nuestra propia práctica profesional.

<sup>3</sup> El primer paso en este sentido, en el caso de EEUU, fue un proyecto financiado por la NASA en 1966 y que dio lugar a la publicación de “Social Indicators”. Un segundo hecho en este surgimiento fue 3 años después, en 1969, con una publicación llamada “Toward a Social Report” por parte del Departamento de Salud y Bienestar de EEUU.

<sup>4</sup> En el caso de Suecia, por ejemplo, a fines de los años '60 se crea una comisión dedicada al problema de los bajos ingresos y la exclusión social. Sus informes llamaron la atención sobre las poblaciones que no

En este sentido se desarrollaron distintos enfoques. Uno de los ejes de discusión se fundaba en la pregunta sobre si los sistemas deber ser descriptivos (posición predominante en EEUU) o estar más orientados a la acción (en general, Europa).

Otro eje tiene que ver con la influencia que alcanzaron los desarrollos en los ámbitos de análisis y planificación económica (y consecuentemente por los economistas). El Consejo de Asesores Económicos en Estados Unidos (Council of Economic Advisers) fue un punto de referencia. De hecho se intentó crear un Consejo de envergadura equivalente dedicado a los temas sociales. Otra influencia marcada fue la existencia de los sistemas de cuentas nacionales. Estos operaron como una referencia debido a los niveles de estandarización alcanzados, la naturaleza de las unidades que registran, su periodicidad y cobertura (J. Vogel, 2000). Pero además dieron origen a un debate que sigue vigente: el sistema de cuentas nacionales puede sintetizar a través del Producto Interno Bruto la evolución reciente de su objeto de análisis; el sistema de estadísticas sociodemográficas ¿no debería acaso tener “su” PIB? Esto dio lugar a la búsqueda de indicadores únicos de resumen, por un lado, mientras que por otro se sostuvo que eso no era conveniente dada la heterogeneidad inherente a lo sociodemográfico. En el primer sentido, tal vez el desarrollo más conocido es el del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, que es un índice compuesto en base a indicadores de dimensiones como la educación, esperanza de vida y los ingresos<sup>5</sup>.

En general, se ha mantenido con fuerza la modalidad de los sistemas de indicadores que abarcan distintas áreas de interés o de problemas, implementados como partes integrantes de los sistemas estadísticos nacionales, dependiendo por lo tanto su formulación y elaboración de los respectivos institutos nacionales de estadística. Diversos organismos internacionales, e incluso organizaciones no gubernamentales, también se han abocado en las últimas décadas a la elaboración periódica de publicaciones de diversa índole que presentan información social, generalmente desagregada por países.

### **Antecedentes en Argentina**

En el caso de nuestro país el antecedente más inmediato al actual sistema de indicadores data de la década del '70.

En efecto, en la primera mitad de esa década se plantea la necesidad de construir un sistema de indicadores de manera sistemática y en base a una fuente única (al menos en principio), que fue la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). Dicha encuesta estuvo pensada de modo que sirviera al desarrollo de un sistema de indicadores sociales. De hecho en su documento fundacional postulaba que, entre los tres objetivos principales, el segundo era “la

---

estaban siendo alcanzadas por la mejora general, y el movimiento de los indicadores permitió implementar un modo de monitoreo permanente de esas situaciones.

<sup>5</sup> Existen otros índices que se elaboran en base a transformaciones en una unidad de medida común, como la monetaria. Esto genera una serie de dificultades como unificar dimensiones muy diversas y aún más: ponderarlas.

elaboración de un sistema integrado de indicadores sociales que den cuenta de esta realidad (social) en su conjunto”<sup>6</sup>.

Desde fines de la década de 1980 se crea en el INDEC un ámbito específico para el desarrollo conceptual, metodológico y operativo de un Sistema de Integrado de Estadísticas Sociodemográficas (SESD). El sistema se basa en la recopilación y elaboración de indicadores a partir de datos e información social y demográfica de fuentes propias y de otras reparticiones estatales (censos, encuestas a hogares, registros continuos, registros sectoriales, etc.). Como resultado surgieron las series de publicaciones llamadas “Síntesis. Situación y evolución social”. En este marco, una línea de trabajo da lugar a la difusión de un conjunto de indicadores sociales a nivel nacional (con aperturas por provincias), y otra elabora indicadores a nivel provincial (con aperturas por departamentos en la mayoría de los casos).

En 1997 esta Dirección presentó una publicación (INDEC, 1997) donde se presentaban los resultados del rediseño del Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas (SESD). Allí se destacaron los temas y los indicadores que debería contener un sistema integrado de estadísticas sociodemográficas seleccionados a partir de un conjunto de criterios metodológicos. (Maguid A, en INDEC-Cepal).

Entre 1998 y 1999 esa propuesta se vio reflejada en la difusión de la publicación “Situación y Evolución Social de la República Argentina, Síntesis N° 4”, cuyos dos tomos presentan la mayoría de los indicadores propuestos en el rediseño.

Esta serie de desarrollos sistemáticos permitió continuar un proceso de reflexión sobre una mayor experiencia acumulada.

En principio surgió la cuestión de los criterios<sup>7</sup> que regían la selección de indicadores que se incorporaban al sistema y, ligado a esto, algunos problemas que se derivaban al proceso de operacionalización de los mismos. A partir de allí se avanzó en determinar que ambas cuestiones eran producto, para quienes escriben esta ponencia, de ciertas limitaciones más generales de este tipo de sistemas.

De este modo se fue planteando la necesidad de una reflexión más amplia en torno a la utilidad que debe tener un sistema de indicadores, los modos de construcción alternativos y la articulación que deben guardar con sus contextos históricos.

## El Sistema de Estadísticas Sociodemográficas del INDEC

### • Objetivos

El principal objetivo del SESD es el de contar con “*un sistema de información que dé cuenta de manera adecuada, oportuna y permanente de la situación social del conjunto del país y de las unidades geográficas que lo componen a fin de brindar insumos para*

<sup>6</sup> El documento señalaba: “Resumiendo entonces, los objetivos centrales de este programa de investigación son: 1) El conocimiento particularizado de los indicadores sociales relativos a cada uno de los tres aspectos mencionados de la realidad social (se refiere la conformación demográfica de la población, la inserción en la producción social de bienes y servicios y por último a la distribución social de los bienes y servicios) 2) la elaboración de un sistema integrado de indicadores sociales que den cuenta de esta realidad (social) en su conjunto 3) La construcción de un índice de estratificación social que permita medir el nivel económico social de los individuos y las familias. Encuesta permanente de Hogares. Marco teórico y metodológico de la investigación temática, INDEC, 1974.

<sup>7</sup> Los criterios que estructuran el sistema son tres: la focalización, disparidad y metas internacionales.

*el diagnóstico y seguimiento de los cambios operados en la misma. ..Pero para que esta información sea útil para la toma de decisiones... es necesario que permita reconocer la **complejidad y heterogeneidad de la realidad social**, es decir que permita identificar las **zonas y subpoblaciones más postergadas** y compararlas con los grupos en mejor situación a fin de evaluar la distancia que necesitan recorrer para superar su retraso relativo.”<sup>8</sup>*

### **Características del SESD**

- Los indicadores del SESD deben *“ser pertinentes y relevantes... para reflejar a través de las mediciones estadísticas claras y apropiadas... los fenómenos que contribuyen a describir y explicar las distintas dimensiones de la realidad social y el comportamiento de diversos grupos poblacionales”*<sup>9</sup>.
- Para que estos indicadores *“constituyan un sistema es necesario que estén interconectados entre sí. El concepto de sistema descansa en la idea de conexión, no es un conjunto de indicadores aislados, sino unidos por alguna forma metódica de interacción o interdependencia. Por ello, es imprescindible definir como punto de partida una serie de criterios comunes que guíen la selección de los indicadores y que existan definiciones y clasificaciones comunes, tanto en relación a las variables o características investigadas como a las unidades de análisis y a las áreas geográficas consideradas”*<sup>10</sup>.
- Se considera que *“para conocer la situación y evolución social -que constituyen el interés primordial del SESD- es necesario utilizar distintos niveles de análisis: no sólo el de los individuos, sino también el de las familias, los hogares y otros grupos poblacionales de interés para las políticas sociales.”*<sup>11</sup>
- Se requiere que “el sistema sea “completo y dinámico”: la completud alude a que todos los aspectos importantes desde el punto de vista social deberían incorporarse, y la dinámica a que el sistema, si quiere reflejar la realidad, debe ser lo suficientemente flexible para permitir su actualización en función de la aparición de nuevos fenómenos o de nuevas metodologías para captar o medir más adecuadamente los hechos sociales”<sup>12</sup>.
- *“Dado que un sistema es necesariamente complejo es conveniente dividirlo en partes...esto implica reconocer distintas dimensiones de la realidad o áreas temáticas; esto supone la recopilación de datos de manera desglosada”*.<sup>13</sup>

El SESD reconoce distintas áreas temáticas: Dinámica y Estructura de la Población; Familias y Hogares; Vivienda y Saneamiento, Educación, Salud, Trabajo e Ingresos,

<sup>8</sup> Maguid Alicia, en INDEC-CEPAL, 2000 pp. 80

<sup>9</sup> Maguid Alicia, en INDEC-CEPAL, 2000 pp. 80

<sup>10</sup> Maguid Alicia, op. Cit., 2000 pp. 80

<sup>11</sup> Maguid Alicia, op. Cit., 2000 pp. 81

<sup>12</sup> Maguid Alicia, op. Cit., 2000 pp. 81

<sup>13</sup> Maguid Alicia, op. Cit., 2000 pp. 81)

Seguridad Social, Seguridad Pública, Participación ciudadana, Tiempo Libre, Condiciones de vida y pobreza, Situación de la mujer, Niños y adolescentes, Jóvenes y Adultos mayores.

### **Las bases metodológicas del SESD**

El SESD toma en cuenta en la actualidad tres criterios que sirven como guía para definir el alcance temático del sistema y los indicadores que lo componen:

- 1) el de la focalización, para reflejar e identificar la situación de los grupos poblacionales y ámbitos territoriales más postergados o vulnerables. Esta decisión se traduce en el cálculo de los indicadores, en cada área temática o de "interés social", que delimitan conjuntos poblacionales o áreas geográficas cuya unidad está dada por algún tipo de carencia o privación y/o determinadas características demográficas.
- 2) el de la disparidad, que consiste en contar con indicadores desagregados de manera tal que permitan conocer la brecha o distancia que separa a los diferentes sectores sociales y poblacionales en el total del país y en cada provincia; la heterogeneidad interprovincial y la disparidad entre distintos ámbitos territoriales.
- 3) el "de las metas internacionales", esto es, considerar los objetivos y metas que desde diferentes ámbitos - pero particularmente desde el de las Conferencias Internacionales y Organismos del Sistema de Naciones Unidas - se han propuesto y han sido consensuados por la Argentina, con la intención de contar con indicadores que den cuenta del avance logrado en nuestro país al respecto.

Tomando como punto de partida lo expuesto hasta aquí se considera que es deseable seguir avanzando en el sentido de ampliar la discusión acerca de los objetivos y los criterios conceptuales y metodológicos que deben guiar la formulación e instrumentación de un Sistema de Indicadores Sociales. En este sentido, se presentarán a continuación los primeros resultados, producto de la reflexión crítica sobre las propias prácticas e ideas, relacionados con los objetivos, las características generales y los principales lineamientos conceptuales y metodológicos que a juicio de estos autores podrían aportar elementos valiosos para quienes se ocupan de la formulación y elaboración de Sistemas de Indicadores Sociales.

### **Aportes para un nuevo diseño del SESD**

El objetivo general del SESD (en esta propuesta) es el seguimiento del cambio social, entendiendo que esto se expresa en los cambios en las condiciones de vida de la población.

Hablar de "cambios" supone hacerlo sobre procesos históricos que no se reducen a una serie temporal en un/unos indicadores, sino que son constitutivos de la

realidad social; dicho de otro modo, debe hacerse “referencia al tiempo como propiedad de lo real” (Zemelman, Hugo, 1989, pp. 56)

El concepto de población no supone un conjunto indiferenciado de personas sino que parte de la existencia, en su composición, de grupos sociales delimitados por situaciones estructurales que signan rangos de trayectorias típicas y diferenciales entre las diferentes situaciones.

Por condiciones de vida se entenderá no la “situación” en un área temática o de interés social; tampoco la posición relativa de individuos o grupos en términos de niveles alcanzados de bienestar; se refiere a un conjunto de “nudos problemáticos” que, como se verá más adelante, implican cada uno una articulación de distintas dimensiones sociales y espacio temporales en torno a una cuestión socialmente relevante.

De modo que se sostendrá aquí que un sistema de indicadores debería dar cuenta de los cambios que se observan a nivel general y para cada grupo que comparte una situación estructural, en torno a un conjunto de nudos problemáticos que expresan las condiciones de vida. Esto lleva a plantear algunas cuestiones claves para el desarrollo que se propone.

Cuando se piensa en la constitución de grupos que se delimitan por su situación estructural como dimensión clave, se está señalando que el primer y principal elemento a tener en cuenta en la definición de los mismos es la inserción en la producción de bienes y servicios. Se parte del supuesto que las características que tenga dicha inserción condicionan de modo significativo los rangos de posibilidades de desarrollo y de acceso a la producción social de bienes y servicios que tienen los individuos. En este sentido, son las distintas formas de inserción que los individuos tienen en el mercado de trabajo las que están en la base de la conformación de los grupos sociales.

Hay otro aspecto relativo al mercado de trabajo que resulta también central; y es que los cambios que se presentan en su dinámica tienen una consecuencia muy marcada en las condiciones de vida; modifican el acceso a atributos o dimensiones de las cuales las características de la inserción son portadoras. Por ejemplo, el empleo asalariado en blanco es la puerta de acceso a la seguridad social y la cobertura de salud. Por tanto, un cambio en la característica de la inserción puede ser portador de cambios en otras dimensiones relevantes para las condiciones de vida. (Castells, 1997)

Por esto se señala que, al incorporar un enfoque de procesos (cambios), como algo constitutivo del sistema de indicadores, las transformaciones del mercado de trabajo son una de las dos principales dimensiones que delimitan las transformaciones de las condiciones de vida de la población en general y de los distintos grupos sociales que la componen.

La segunda dimensión clave en este aspecto está dada por los modos de regulación del estado en relación a los aspectos sociales (tanto de modo directo como indirecto). Por ejemplo, el mercado de trabajo presenta una serie de regulaciones estatales que abarcan diferentes aspectos, y que son sujeto de alteraciones varias según la coyuntura. Algunas son directas, como las que se establecen por ley (ley de contrato de trabajo, etc.), otras regulaciones directas cuentan con la “mediación” (una mediación en la que el estado tiene un rol privilegiado por cierto) del estado (como los acuerdos paritarios) y pautan las condiciones de uso de la fuerza de trabajo, las remuneraciones, coberturas, etc. Otras regulaciones son indirectas (como la reducción o extensión del



sistema educativo). Estas y otras formas que se verán más adelante constituyen maneras en las que el estado interviene en el mercado de trabajo.

Pero si el estado interviene en el mercado de trabajo y por esto solo ya impacta en las condiciones de vida, su rol es mucho más importante aún, dado que, además, lo hace de múltiples maneras en la regulación del acceso a un conjunto de bienes y servicios como la educación, la salud, la vivienda, etc. Por estas razones, los modos que adopta su intervención constituyen un factor clave en la determinación de las condiciones de vida.

Se sostiene entonces que las características que asuman los cambios en el mercado de trabajo y en los modos de regulación social del estado establecerán el sentido en que evolucionarán las condiciones de vida de cada grupo social y de la población en general. En esto radica, entonces, la centralidad de esas dos dimensiones en lo que atañe a la construcción de un Sistema de Indicadores Sociales.

Desde esta perspectiva se trata de establecer un marco analítico que permita tener sincronía entre el sentido general que adquieren las transformaciones sociales de un período y las posibilidades de abordaje de las mismas desde un sistema de indicadores.

Cabe recordar entonces que los antecedentes históricos mencionados al principio, y en especial el referido al del “movimiento de los indicadores sociales” de fines de los '60, tenían muy presente el marco social prevaleciente a la hora del diseño del sistema. En los países europeos primaba un contexto general de desarrollo, progreso e integración social basado en el crecimiento económico y la expansión del estado de bienestar<sup>14</sup>. En la Argentina de las últimas décadas el estancamiento económico, el deterioro del mercado de trabajo junto a la transformación regulatoria del estado y el debilitamiento cuantitativo y cualitativo de la oferta estatal de bienes y servicios, dieron lugar a un proceso creciente de fragmentación social y deterioro de las condiciones de vida de vastos grupos sociales. Por lo tanto los procesos sociales que delimitaron el curso de la evolución observada y el impacto que tuvieron sobre las condiciones de vida de la población en general deben poder ser reflejados por el sistema de indicadores, constituyendo el marco de referencia para el desarrollo del mismo. En otras palabras, esto significa darle al Sistema un carácter o una mirada procesal.

### **Caracterización de las dos dimensiones claves en la estructuración del Sistema de Indicadores**

Si se analiza el criterio de la focalización, que es uno de los ejes centrales del SESD, podrá observarse que el mismo involucra un conjunto de supuestos con respecto al diagnóstico de la situación social que no se adecuan a la situación argentina, redundando esto en una limitación a la hora de diseñar un sistema y seleccionar los indicadores pertinentes.

Uno de esos supuestos es la existencia de niveles relativamente elevados de integración social. Desde esta perspectiva cobra otro sentido el seguimiento de grupos específicos (conjuntos poblacionales relativamente pequeños en situación de carencia

---

<sup>14</sup> Esta expansión se basó en la generalización de la relación asalariada ligada desde ese momento a un conjunto de derechos cuya expresión institucional más acabada es el estado de bienestar.

extrema, población con problemas psiquiátricos severos, población carcelaria, cierta población con discapacidad, etc.) que por sus características particulares no son alcanzados por las políticas gubernamentales más generales<sup>15</sup>.

Si bien es discutible que un diagnóstico de este tipo fuera adecuado a la situación argentina previa a la década de los setenta, debe reconocerse que en aquel entonces el país presentaba un mayor nivel de integración social en términos comparativos con el resto de América Latina, con niveles de desocupación bajos, altas tasas de escolarización, un desarrollo relativamente elevado de los servicios básicos, etc.

Esas características entran en crisis desde mediados de los años '70 y con especial énfasis a partir de la década del '90. Las tendencias que propendían a fortalecer la integración social a través de una variada gama de formas (desde la provisión estatal de servicios de salud y educación masivos y de relativa calidad, pasando por la provisión de servicios básicos, junto a un mercado de trabajo comparativamente equilibrado y formalizado) son revertidas. El camino que así se inicia da lugar a un proceso de crisis y fragmentación social que va constituyendo una estructura social más heterogénea.

Se sintetizan a continuación algunos de los aspectos más relevantes, consolidados y cristalizados estructuralmente durante los noventa, que están en la base de este proceso de crisis y fragmentación.

- Apertura de los mercados locales, tanto de bienes como de capitales, al flujo internacional. Esta opción, llevada a cabo entre otras medidas a través de las reducciones arancelarias y la sobrevaluación del peso en relación al dólar, llevó a la crisis a sectores enteros de la producción. Si a esto se le suma que no se implementaron estrategias graduales de adecuación de los sectores productivos para enfrentar las nuevas condiciones macroeconómicas, el resultado no podía ser otro que una crisis productiva muy profunda.
- Transferencia al sector privado de mercados cautivos de bienes y servicios que estaban anteriormente en manos del estado. El núcleo de mayor rentabilidad económica se conforma alrededor de estas actividades transferidas que, o bien están protegidas de la competencia externa (por ser bienes no transables) o tienen una base de renta originada en el control de recursos naturales. A ello debe agregarse que la laxitud de los marcos regulatorios en muchos casos, y la recurrente renegociación de los contratos en prácticamente todos los casos de empresas y servicios privatizados, implicaron la transferencia de poder regulatorio desde el estado hacia sectores monopólicos. Como consecuencia de estos cambios, además, el estado nacional fue perdiendo fuentes de generación de recursos propios alternativos a la recaudación tributaria (por ej. renta petrolera) al mismo tiempo que dejó de contar con herramientas de políticas económicas (por ej. subsidios a empresas y/o particulares vía abaratamiento de servicios).
- El endeudamiento externo que se remonta a la última dictadura militar se convirtió en una carga crecientemente gravosa tanto por su magnitud como por los niveles de dependencia que genera en relación a nuevos financiamientos. Junto con la pérdida de generación de recursos directos señalada en el punto anterior, la atención del

<sup>15</sup> En los años '70, la idea de focalización de grupos estaba centrada en torno a características más estables que le daban a los mismos cierto principio de identidad (aunque fuera una identidad "externa" al grupo).

problema externo termina centrándose o en la obtención de nuevo endeudamiento para pagar la deuda existente y/o la implementación de permanentes políticas de ajuste.

En correspondencia con estas transformaciones ocurrió un cambio regresivo en las relaciones de fuerza entre el trabajo y los sectores más concentrados del capital, en cuyo marco se verifica:

- a) una drástica reestructuración del mercado de trabajo y el debilitamiento de la condición salarial
- b) una ampliación del espacio de acumulación del capital más concentrado a costa de la retirada del estado de la provisión de bienes y servicios básicos, en el contexto de un cambio general en las formas de intervención social del Estado

Es en verdad esta conjunción que se da entre los cambios verificados en el patrón de acumulación en vigencia con el perfil que adoptan las formas de intervención social del estado la que está en la base de las grandes modificaciones de las condiciones de vida que se desplegaron durante este período.

### **Reestructuración del mercado de trabajo y precarización del vínculo laboral.**

Desde mediados de los setenta, abundante bibliografía internacional ha dado cuenta de lo que se ha llamado la degradación de la "condición salarial" en los países centrales. Por condición salarial se hace referencia al conjunto de relaciones ligadas al empleo asalariado durante el apogeo de la regulación fordista en los países centrales. En este contexto se constituyó una nueva relación salarial, que desbordaba ampliamente la simple retribución por una tarea específica.

La condición salarial tenía como marco una tendencia al pleno empleo e involucraba una alta tasa de asalarización y formas estables de trabajo entre las cuales el contrato por tiempo indeterminado era dominante. Junto con la retribución al trabajo se aseguraban derechos, se lograba el acceso a prestaciones fuera del trabajo (enfermedades, accidentes, jubilación) y tenía lugar una participación ampliada en la vida social: consumo, vivienda, educación, ocio. (Castel, R.; 1997: 15)

En esa dirección era posible verificar además una estrecha correlación entre la inserción laboral y un conjunto más amplio de inserciones relacionales.

Pero desde mediados de los 70 se desplegó en aquellos países y en el resto del mundo capitalista un proceso crecientemente acelerado de flexibilización del trabajo cuyo principal efecto es la degradación de la condición salarial (Torrado, S.; 2002). Esta flexibilidad no concierne a un mercado de trabajo secundario sino a la totalidad del sistema de empleo, de manera tal que las formas de empleo inestables no funcionan más como complementos funcionales de las formas estables, sino, en buena medida como sus sustitutos. (Castel, R.; op.cit: 218 y 219).

Ciertamente, en muchos países centrales este proceso estuvo acompañado también por un aumento brusco del desempleo y con ello la reaparición en los países europeos de trabajadores supernumerarios. (Castel, R.; op.cit:18 y 390).

Sin embargo, el problema central que se plantea no es el de la constitución de un territorio de exclusión social sino el del cambio general del modo de regulación que involucra al conjunto de los trabajadores. Por lo tanto, no se trata solamente de mirar lo que sucede en la "periferia" de las sociedades centrales sino cómo se construyen

condiciones de vulnerabilidad de las que pueden participar el conjunto de los asalariados. (Castel; op.cit.: 413).

Así como la condición salarial excedía la simple retribución por una tarea e involucraba un lugar social al que se encontraban adscriptos un conjunto de derechos, su degradación implicó también la disolución de aquellos atributos que garantizaban aquel conjunto de derechos, prestaciones e inserciones relacionales.

Cabe recordar, en este contexto, las condiciones en que se desarrollaba el mercado de trabajo urbano en la Argentina hasta mediados de la década del '70.

Esas condiciones estaban íntimamente relacionadas con la forma que asumió la industrialización sustitutiva de importaciones iniciada hacia mediados de la década del '30.

Si bien dicho modelo reconoció distintas variantes durante todo el período, una característica general del mismo fue la centralidad del mercado interno como demandante de los productos manufacturados. En tal sentido, se establecía una vinculación entre el poder de compra de los salarios y la producción de bienes y servicios, en tanto los trabajadores constituían una parte sustantiva de la demanda efectiva de la producción nacional.

La Argentina presentaba un tejido productivo, y en especial industrial, con un grado relativamente alto de integración. Sin embargo no escapaba a ciertas debilidades comunes con los demás países de América Latina. Sintéticamente, se puede señalar que el proceso de innovación tecnológica no era endógeno. Pero como al mismo tiempo el país participaba del sistema internacional, una parte de su estructura económica operaba con estándares tecnológicos internacionales. El "arrastré" que este sector tecnológicamente avanzado ejerce sobre el resto de la estructura es disímil, dependiendo entre otros factores de las ramas de actividad en que se ubica, los encadenamientos productivos existentes, la estrategia de desarrollo prevaleciente, etc. Estas diferencias en las características de la producción existente dentro de cada país da lugar a heterogeneidades estructurales de distinta intensidad.

Estas diferencias en las características productivas, con la presencia de un sector informal urbano atípico en tanto no predominaban las actividades de subsistencia sino que frecuentemente constituía una opción al empleo en el sector formal, daban lugar a un mercado de trabajo particular. La segmentación dentro de dicho mercado daba lugar a una estructura social relativamente articulada, en un marco institucional con importantes mecanismos de integración.

Si bien no se estableció una sociedad salarial con la extensión y características del modelo europeo, se registraban en el período tasas relativamente bajas de desocupación y relativamente altas de asalarización en comparación con el resto de los países de América Latina. Estos rasgos se articularon asimismo con "formas sui generis de estado de bienestar" (Nun, J. 1998) y sirvieron de base estructural para la constitución de un fuerte movimiento sindical que, originariamente alentado desde el estado, pudo garantizar el acceso a un conjunto de derechos y prestaciones, que incluyeron el original sistema de salud basado en obras sociales. Estos y otros elementos han llevado a algunos autores a caracterizar el régimen de acumulación correspondiente como fordista periférico.

Como ya fue dicho, hay coincidencia en señalar que hacia mediados de la década del '70 se inicia un largo proceso de crisis y reestructuración productiva que

implicó un cambio importante en las condiciones económicas y una nueva configuración del mercado de trabajo. Dicho proceso se profundiza en la década de los '90.

No nos detendremos a desarrollar en detalle los cambios mencionados, pero sí corresponde hacer algunos señalamientos. Los procesos de apertura económica, de sobrevaluación cambiaria, y de privatización de los servicios públicos dan lugar a una serie de cambios, de los cuales se destacan los siguientes :

- Cambios en la importancia relativa de las actividades económicas, perdiendo relevancia la industria a manos de los servicios ;
- Desarticulación de los eslabonamientos productivos. El objetivo declamado de adecuación de la producción local a los estándares internacionales no se realizó a través de la elaboración de una estrategia de modernización de las cadenas productivas preservando la integración de los espacios económicos sino por una política de shock. Como consecuencia se observa el reemplazo de producciones locales por la importación de insumos y/o partes, que llevó a un marcado deterioro del tejido industrial previo.
- Pérdida de la centralidad del salario como generador de demanda para la producción interna en parte por la reorientación de muchas actividades pero muy especialmente debido a que el consumo local motorizaba a las importaciones cuando antes impulsaba la producción local.
- Vinculado a esto se producen modificaciones en la función y características del sector informal urbano. En términos generales se observa la pérdida de este sector como una opción mas ventajosa de desarrollo laboral.

El nuevo escenario configurado hacia fines de los '90 profundiza la heterogeneidad de la estructura económica<sup>16</sup> y, vinculado a esto, el mercado de trabajo muestra características inéditas para la tradición del país. Las transformaciones se expresan tanto por la magnitud de la desocupación como por las características de las condiciones de trabajo en el caso de aquellos que lo conservan. Sobre el primer aspecto debe destacarse que la desocupación se estabiliza en dos dígitos con varios de los aglomerados relevados por encima del 20%. Por otro lado, el tiempo de permanencia en la desocupación se extendió fuertemente. Por tanto nos hallamos frente al surgimiento de un desempleo estructural y de magnitud, hecho que marca la emergencia de una situación nueva. El segundo aspecto mencionado (las condiciones de los ocupados) abarca diferentes dimensiones.

Un primer rasgo es la pérdida de importancia entre los ocupados de aquellos que desarrollan una jornada "típica" (tomando como tal a los que trabajan entre 35 y 45 horas semanales). En tal sentido se observan fuertes crecimientos relativos de los subocupados horarios en primer lugar, y de los sobreocupados. Paralelamente, el empleo asalariado no registrado (o asalariados en negro) avanza desde los microestablecimientos hacia las empresas medianas y grandes, dando cuenta de una mayor precarización del vínculo laboral en el sector moderno de la economía. Las dos

---

<sup>16</sup> Entre otras cosas, esta se expresa en las fuertes diferencias de productividad entre sectores económicos. Sobre este punto ver Diamand M. Nochteff H., 1992

situaciones (sub o sobreempleo y empleo no registrado) expresan el debilitamiento del empleo típico.

Un segundo rasgo está dado por las transformaciones acaecidas en el sector informal urbano (SIU). Mas allá de haber cumplido un rol contracíclico en los '80 para estabilizarse durante los '90, diversos estudios señalan que hubo una transformación interna que dio lugar a una creciente heterogeneización del sector: un mayor peso de los microemprendimientos producto de la tercerización de tareas de los grandes establecimientos<sup>17</sup>; trabajadores asalariados que desarrollan sus tareas bajo la forma de cuentapropia; y un aumento de unidades familiares cuyas tareas apuntan a la subsistencia. Las tres características mencionadas expresan que la situación en el SIU se deterioró: si tradicionalmente presentaba una correlación fuerte con empleos precarios esta tendencia se profundizó al desaparecer su rol alternativo al empleo asalariado formal<sup>18</sup>.

El tercer aspecto destacable refiere a aquellos asalariados que mantienen vínculos laborales formales. Por una parte se implementan una gama de alternativas que establecen un marco legal al recorte de derechos (contratos a término, empleos promovidos como becas o pasantías, contratos por agencias de empleo, etc.), derivadas de políticas cuyo objetivo declarado es la promoción del empleo. Por otra, a través de la homologación de convenios colectivos que incorporan esas modalidades promovidas al tiempo que habilitan la flexibilización en las condiciones de uso de la fuerza de trabajo (extendiendo las jornadas de trabajo, fraccionamiento de las vacaciones, polivalencia funcional, remuneraciones ligadas a los rendimientos, etc.).

Se observa entonces que las nuevas características de la estructura productiva son mas heterogéneas al tiempo que el mercado de trabajo, en un marco de deterioro general, avanza en el proceso de segmentación.

En términos de la temática de esta ponencia, cabe resaltar que, en tanto el trabajo es un soporte privilegiado de la estructura social, los cambios que en ese ámbito se produjeron involucraron el de un conjunto de inserciones relacionales que se encontraban en correspondencia, constituyendo una transformación profunda de los lugares sociales.

Es por ello que se considera que la reestructuración del mercado de trabajo y con él la precarización del vínculo laboral constituye uno de los procesos sustantivos de los cuales hay que dar cuenta para el análisis de los condiciones de vida de la población.

## **Cambios en las formas de intervención social del Estado**

---

<sup>17</sup> Este proceso implica, desde la perspectiva de la ocupación, un proceso de degradación de las condiciones del empleo: la relación de dependencia en establecimientos grandes en general estaba asociada a mayor estabilidad y mejor remuneración. Al tercerizar áreas como por ejemplo mantenimiento, las condiciones en las que trabajan esos ocupados son de mayor precariedad.

<sup>18</sup> En un sentido esto coincide con cierta visión del sector informal (Portes) que lo vincula con la lógica de acumulación de las empresas del sector moderno, en tanto la articulación entre ambos le permite a los grandes establecimientos acceder a los menores costos derivados de la no registración. Pero se distancia de esa perspectiva en la medida que se reconoce que una parte del SIU expresa una estrategia de subsistencia.

Las políticas referidas al acceso a servicios sociales se caracterizaban hasta la década de los '70 por un grado relativamente alto de universalismo. El principio que las guiaba era el de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas para el conjunto de la población, alcanzando en esta dirección una amplia cobertura. Para lograr este objetivo el estado se convertía en productor de bienes y prestador directo de servicios en distintas áreas (educación y previsión social, provisión de gas, teléfono, agua, luz y transporte) y también en el caso de salud, regulando un servicio en el que además del estado, intervenían en gran medida las obras sociales.

En la década de los '80 el estado de bienestar desarrollado en la posguerra sufrió en todo el mundo un fuerte embate de la mano del ascenso del pensamiento neoconservador, lo que determinó un cambio en la dirección que asumieron las formas de intervención social del estado.

En nuestro país estas tendencias neoconservadoras tuvieron y tienen una influencia decisiva y muy prolongada, aún posterior a la fuerte crítica que recibieron las políticas de tal orientación implementadas en los países centrales. Los cambios en la intervención social del estado guardaron una fuerte relación con esta visión político-ideológica.

Luego de la crisis estructural expresada en la estampa hiperinflacionaria de los años 89/90 se inicia un vasto proceso de reforma del aparato estatal, así como de las características y sentido de su actividad. El marco institucional de tales cambios estuvo dado por las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, mientras que el "sentido" de la transformación está expresado en lo que se conoce como "reformas orientadas al mercado". Básicamente, con esta expresión se pretende dar cuenta de un conjunto de medidas que suponen una disminución en los niveles de la regulación estatal, una reducción de su aparato institucional y, como correlato de ellas, una expansión de las relaciones de mercado en aquellas áreas que se presentan como rentables para el capital privado. La expresión "más mercado y menos estado" sintetiza la idea general que impulsa este tipo de reformas. En este sentido debe advertirse que este no ha sido un cambio en la extensión de la intervención estatal sino en la lógica con la que interviene. Mientras el estado deja al sector privado los mercados más rentables (educación privada, medicina prepaga, etc.) y en ese sentido se retira, se expande en otros ámbitos como en la gestión de la fuerza de trabajo desocupada y otras formas de asistencia social focalizadas<sup>19</sup>. Lo que en verdad ocurre es un cambio en el fundamento que sostiene la intervención social del estado: aquel universalismo en la provisión de servicios básicos y sociales, que caracterizó la acción estatal hasta mediados de la década del setenta, deja su lugar a una transformación re-regulatoria (Vogel, S.; 1992) y una reducción del aparato institucional del estado cuyo objetivo principal es el de garantizar la expansión de los espacios de la acumulación del capital, confinando a las políticas sociales a la asistencia a grupos cada vez más específicos y reducidos. En esto último consisten las políticas focalizadas.

Para avanzar en el registro y análisis del proceso al que hacemos referencia es importante distinguir los distintos ámbitos de acción de la intervención social del

<sup>19</sup> Para el período 1991-2002, el empleo público crece 6 puntos porcentuales (del 15% al 21% del empleo total). Pero todo ese crecimiento corresponde al empleo público asistido. Salvia, 2003.

estado desde la lógica del modelo de acumulación económica (Marshall y Cortés, 1998):

- 1) Medidas de política laboral (legislación del trabajo, políticas hacia el mercado de trabajo, etc). Las mismas regulan las condiciones de ingreso-egreso de la fuerza de trabajo; a través de los convenios colectivos se fijan, además, las condiciones de uso, remuneraciones; regulaciones paritarias.
- 2) Provisión estatal de bienes, servicios y transferencias (sistema educativo, de salud, vivienda, asistencia alimentaria). Se supone que las ofertas estatales en los servicios inciden en tres direcciones: adapta el volumen (vía extensión del sistema educativo) y la calidad (vía educación por las destrezas y salud por la capacidad de uso) de la mano de obra al esquema de acumulación, influye sobre las condiciones de vida de la población al brindar servicios que de otro modo deberían pagarse e incide sobre la tasa de participación en la actividad económica.
- 3) Sistema de seguridad social (provisión de ingresos a los asalariados en situaciones de inactividad forzosa: enfermedad, vejez, desempleo) Regula el volumen de la oferta de empleo (con las edades jubilatorias); regula en cierta medida los ingresos y las condiciones de oferta de la mano de obra al garantizar un ingreso para los jubilados y desocupados, poniendo un piso y aliviando la carga de la manutención de esos miembros para sus respectivas familias.

#### 1) Los cambios en la legislación laboral

El cambio en las relaciones de fuerza entre el capital y el trabajo que se mencionó más arriba se expresa en un conjunto de instituciones legales. La legislación laboral argentina adquiere, sobre todo desde los inicios de la década del 90, una doble orientación. Por un lado, procura transformar las normas que regulan los despidos a través de la reducción de sus costos; por otra parte, introduce la flexibilización del contrato laboral ampliando el rango de situaciones exentas de la protección del empleo, lo que conlleva una pérdida de los derechos sociales, o al menos una parte de ellos, que el empleo protegido lleva “adheridos” (Marshall, A. 1996).

Aquellas transformaciones fueron estimuladas, en gran medida, desde los organismos multilaterales de crédito a la luz de un diagnóstico determinado de la situación de los mercados laborales nacionales en los países latinoamericanos (Guash, J.L, 1998). Dicho diagnóstico partía de la identificación de los factores que determinarían niveles relativamente bajos de demanda laboral: a) costos salariales directos e indirectos supuestamente elevados; tales como las contribuciones a la seguridad social, vacaciones, aguinaldo, régimen de licencias, etc.; b) La rigidez contractual, la cual hace referencia a las restricciones sobre los modos de contratación de la fuerza de trabajo, la relación entre el trabajador y la empresa la estructura centralizada de la negociación colectiva, la estabilidad y seguridad laboral, intervención estatal en la determinación del nivel salarial, desincentivos a la productividad; c) Deficientes niveles de calificación y entrenamiento de la fuerza laboral .

Se sostenía que, mientras en el largo plazo es un alto crecimiento económico el que garantiza una mayor demanda laboral, y por ende mayores niveles de empleo, en el corto plazo, son las reformas de política laboral las que pueden reducir la desocupación. En este sentido la búsqueda de reducción de los llamados “costos laborales”, tanto en



su componente salarial como no salarial, resultó ser el eje de la reforma. Por el lado de los costos salariales, las políticas impulsadas fueron las de promover la libertad de contratación, la descentralización de las negociaciones colectivas (apuntando a doblegar el monopolio sindical), una mayor heterogeneidad salarial al interior de la firma. La reducción de las cargas patronales, por otra parte, junto a la reducción de los costos de transacción (indemnizaciones, por ejemplo), el impulso a la libertad sindical y a un incremento significativo de la productividad, fueron medidas propuestas para reducir los costos no salariales de la contratación de mano de obra.

La Argentina fue permeable desde comienzos de los 90 a la implementación de este tipo de medidas ( Carcar, F, 1998). En 1991 la Ley Nacional de Empleo (Ley 24.013) introduce la posibilidad de incorporar personal por tiempo determinado, pagando menos aportes a la seguridad social, establece un blanqueo laboral y restablece un tope a las indemnizaciones por despido. Posteriormente la Ley 24.465 (de Fomento del Empleo) agrega nuevas modalidades promovidas de contratación y la Ley 24.467 (de Pequeña y Mediana Empresa) elimina trabas burocráticas para posibilitar el uso de dichas modalidades. Sucesivos decretos del PEN (2.609/93: 292/95 y 492/95) disponen la eliminación de las contribuciones patronales desde un 33% sobre la nómina salarial hasta un porcentaje que oscila, según la zona, entre un 6% y un 22%.. En 2000, la llamada “Ley Banelco” dispone la caída de la ultra actividad, es decir que los convenios colectivos que no son renegociados en el corto plazo quedan automáticamente denunciados, quedando las ramas involucradas reguladas por la Ley de Contrato de Trabajo<sup>20</sup>.

Si la adopción de estas políticas puede verificarse en nuestro país, no puede decirse lo mismo acerca de los efectos esperados por los propulsores de las mismas. Por el contrario, durante la década de los 90 hubo crecientes niveles de desempleo y de precariedad laboral.

El aumento del nivel de empleo a través de la eliminación de las mencionadas rigideces no pudo verificarse; más aún, estos cambios tuvieron el efecto inverso que la reconocida relación teórica entre empleo y nivel de actividad económica. La correlación entre ambas variables llegó a invertirse: disminuía el empleo a pesar del aumento en el producto.

## 2) Los cambios en la provisión de bienes y servicios

El impulso a las relaciones de mercado y la descentralización de las funciones estatales involucra dos aspectos centrales.

En primer lugar, la privatización de empresas prestadoras de servicios básicos (luz, agua, teléfonos, electricidad; ferrocarriles, etc.) y de otras productoras de bienes (acero, carbón, petróleo. etc.). Este proceso, tuvo un fuerte impacto en distintos sentidos. Por un lado, afectó el nivel agregado de empleo, así como su calidad, ya que las empresas privatizadas redujeron fuertemente sus planteles y flexibilizaron sus formas de contratación. Se ha estimado en cerca de 150 mil los puestos de trabajo directos destruidos luego de la privatización de las empresas de servicios públicos (Duarte, 2001); además, los marcos regulatorios establecidos las liberaron de la antigua norma

<sup>20</sup> En los comienzos del actual gobierno algunas de las regulaciones de esta ley fueron parcialmente revocadas.

del “compre nacional”, lo que favoreció la desintegración de la red de proveedores preexistente. La regulación tarifaria de los servicios básicos, a su vez, permitió un aumento de las tarifas muy por encima de los del resto de la economía<sup>21</sup>, aún cuando se contradecía con la legislación vigente. Este hecho, además de acrecentar la rentabilidad de las empresas, afectó el salario real de los trabajadores, la estructura del gasto de las familias<sup>22</sup> y la competitividad del conjunto de la economía argentina. También la calidad y cobertura de los servicios se vio afectada por las continuas renegociaciones de los contratos de concesión que redefinían, recurrentemente, y siempre a favor de las empresas, las metas de calidad, cobertura e inversión comprometidas en los contratos originales (Aspiazu, 1999).

De esta manera, la capacidad política y financiera del estado para redistribuir los ingresos a través de las políticas de sus empresas públicas, o de regular el nivel de empleo en aquellas regiones con fuerte peso de las empresas públicas, se vio prácticamente agotada.

En segundo lugar, las transferencias de los servicios de educación y de salud a los estados provinciales. Desde mediados de los 90 los establecimientos educativos y de salud, que eran gestionados directamente por el estado nacional fueron transferidos a las provincias. La falta de correspondencia entre los servicios transferidos y los recursos que fueron asignados a las provincias afectó severamente la calidad y el nivel de acceso a los servicios, ya que la falta de inversión en infraestructura por un lado, y el arancelamiento de muchos de los servicios, sobre todo en salud, afectó ambas dimensiones. Esto fue acompañado por políticas de incentivos a la participación privada en la prestación de estos servicios; por ejemplo, mediante la generalización de subsidios a escuelas privadas o, en el caso de la salud, la desregulación del sistema de obras sociales. Se avanzó también, aunque con distinta intensidad en cada sector, en la transferencia de estos servicios desde las provincias a los municipios.

### 3) Los cambios en el ámbito de seguridad y asistencia social

La transformación más importante en el ámbito de la seguridad social fue la creación de un sistema mixto en el que coexisten un régimen público de reparto y otro privado de capitalización. Al no prosperar el intento de privatización total del sistema, se fomentó un régimen de incentivos para favorecer al sistema privado, al punto de que se dispone la posibilidad del traspaso del régimen estatal al privado pero no lo contrario. Las urgencias fiscales y la lógica de la valorización financiera del capital son los elementos que estructuran este nuevo régimen. Desde el punto de vista fiscal, el creciente desbalance entre la recaudación previsional y la masa de beneficios pagados fue una de las razones principales que se esgrimieron para justificar la transformación del régimen previsional. Lejos de reducirse, con el nuevo régimen se agravó la

---

<sup>21</sup> Mientras el nivel general del índice de precios al consumidor crece entre 1991 y 1999 un 49,5%, el rubro de telefonía lo hace un 160%, los servicios sanitarios y el gas un 88,9%, los servicios para la salud un 87,7% y los servicios educativos un 88,2% (Índice de Precios al Consumidor –IPC–, INDEC).

<sup>22</sup> El incremento en el peso del gasto en servicios públicos que se observa entre los dos últimas encuesta de ingresos y gastos (1985/86 y 1996/97) es atribuible a un cambio en las cantidades consumidas y a una variación en los precios relativos de los servicios públicos vis a vis los precios de los bienes transables. Si bien las cantidades consumidas de servicios no son relevadas en estas encuestas, sí hay evidencia de la evolución diferencial de los precios.

situación deficitaria y la carga para el estado resultó mucho más gravosa. Las elevadas comisiones administrativas y costos de los seguros<sup>23</sup> significaron una enorme transferencia de recursos desde el estado y los afiliados al régimen de capitalización hacia las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), nuevos agentes económicos creados por la propia transformación re-regulatoria, que se apropian de recursos que eran antes de propiedad pública.

El sistema anterior, por el contrario, se vinculaba con una estrategia general de redistribución de los ingresos basada principalmente en los aportes de los empleadores. Este último aspecto es central, ya que uno de los cambios más significativos en la gestión de la seguridad social es la fuerte reducción de esos aportes mencionados en el apartado anterior, esto implica, por un lado, que sean los trabajadores los que ahora mayormente financian la seguridad social y por otro, que el sistema cuente con muchos menos recursos.

Una estimación de la magnitud de los recursos involucrados dice que para el período 1995/2000 el régimen de reparto (el Estado) pierde unos 44.862 millones de pesos<sup>24</sup>, el 52% de los cuales corresponden a cotizaciones patronales y el resto a los aportes de los trabajadores (Roca, 2001).

Paralelamente, la crisis del empleo y el avance de la precarización laboral, el crecimiento de la pobreza que se inicia hacia 1994, hacen que sea necesaria la implementación de políticas destinadas a la gestión de la superpoblación relativa.

Abandonado el principio de gestión universalista la acción estatal se orienta a gestionar las formas más extremas de exclusión a través de las políticas sociales focalizadas. Estas suponen la identificación de los grupos más desfavorecidos y la puesta en marcha de programas sociales especialmente diseñados para atender a las necesidades de cada grupo. La extensión generalizada del desempleo y la pobreza y el aumento de la conflictividad social llevó a que fuera necesario ampliar la cantidad de programas tanto como la de beneficiarios. La focalización, originalmente diseñada para la gestión de la “excepción”, aparece desbordada por la magnitud creciente de las situaciones de vulnerabilidad o exclusión.

En resumen la orientación general de estas transformaciones en la intervención social del estado implicó una reducción del aparato institucional del estado nacional, un cambio en el sentido de la regulación (ya no orientado a garantizar un mínimo de integración social, sino a garantizar la existencia de nuevos espacios de valorización del capital), y la gestión particularizada de la exclusión basada en la asistencia a los más pobres y no en políticas más generales basadas en la búsqueda de niveles mínimos de integración y cohesión social.

### **El concepto de Nudo Problemático**

<sup>23</sup> Ambos ítems superan, en promedio, el 30% del aporte individual y fueron habilitados por el nuevo marco regulatorio,

<sup>24</sup> En ese momento, esto equivalía a 44.862 millones de dólares estadounidenses.

Se retoma ahora, habiéndose planteado los “lugares” que bajo el enfoque propuesto les corresponden al mercado de trabajo y al estado, la cuestión de los nudos problemáticos. Desde este enfoque general, se propone el concepto de nudo problemático entendido como el planteo de un problema (o pregunta) relevante para las condiciones de vida de la población, formulado de modo tal que implique un recorte de la realidad que preserve las principales dimensiones intervinientes. En este sentido, el problema o nudo es el resultado de la articulación dinámica entre una dimensión social particular, el mercado de trabajo (es decir, como inciden en torno a cierto problema las características y evolución del mercado de trabajo) y los modos de regulación estatal vinculados a esa dimensión (en ciertas cuestiones generales –como por ejemplo las regulaciones macroeconómicas - y específicas –las políticas sectoriales). Esta articulación tiene, además de su naturaleza multidimensional, un carácter histórico – procesal.

Desde esta concepción, este concepto cubre una doble necesidad. Por un lado, dar cuenta del carácter complejo de los fenómenos sociales; y por otro, proveer al sistema de un/unos patrones de lectura y selección de los indicadores sociales.

En otras palabras, se busca responder a las pregunta de cómo se articulan en distintas dimensiones específicas las transformaciones derivadas del desarrollo de los dos ejes ya señalados. En este sentido puede decirse que los nudos problemáticos expresan puntos de “condensación” del desarrollo social que habilitan una serie de transformaciones en las condiciones de vida de la población y afectan de modo diferencial a los distintos grupos sociales.

Se ha señalado que la idea de este nuevo enfoque es incrementar los niveles de organicidad y unidad del conjunto del sistema. En este sentido, se pretende que la formulación de los problemas en el contexto de los procesos sociales más generales provean al sistema de un punto de partida común para sus indicadores. A su vez esto resulta en la posibilidad de que a posteriori pueda realizarse una lectura del conjunto de los indicadores que de cuenta del sentido general de los cambios en las condiciones de vida de la población. De esta manera, se favorecen las posibilidades de brindar una interpretación más completa y exhaustiva de la realidad social, dando lugar a una evaluación de carácter más holístico de la intervención estatal, en particular respecto de la polaridad integración / fragmentación social.

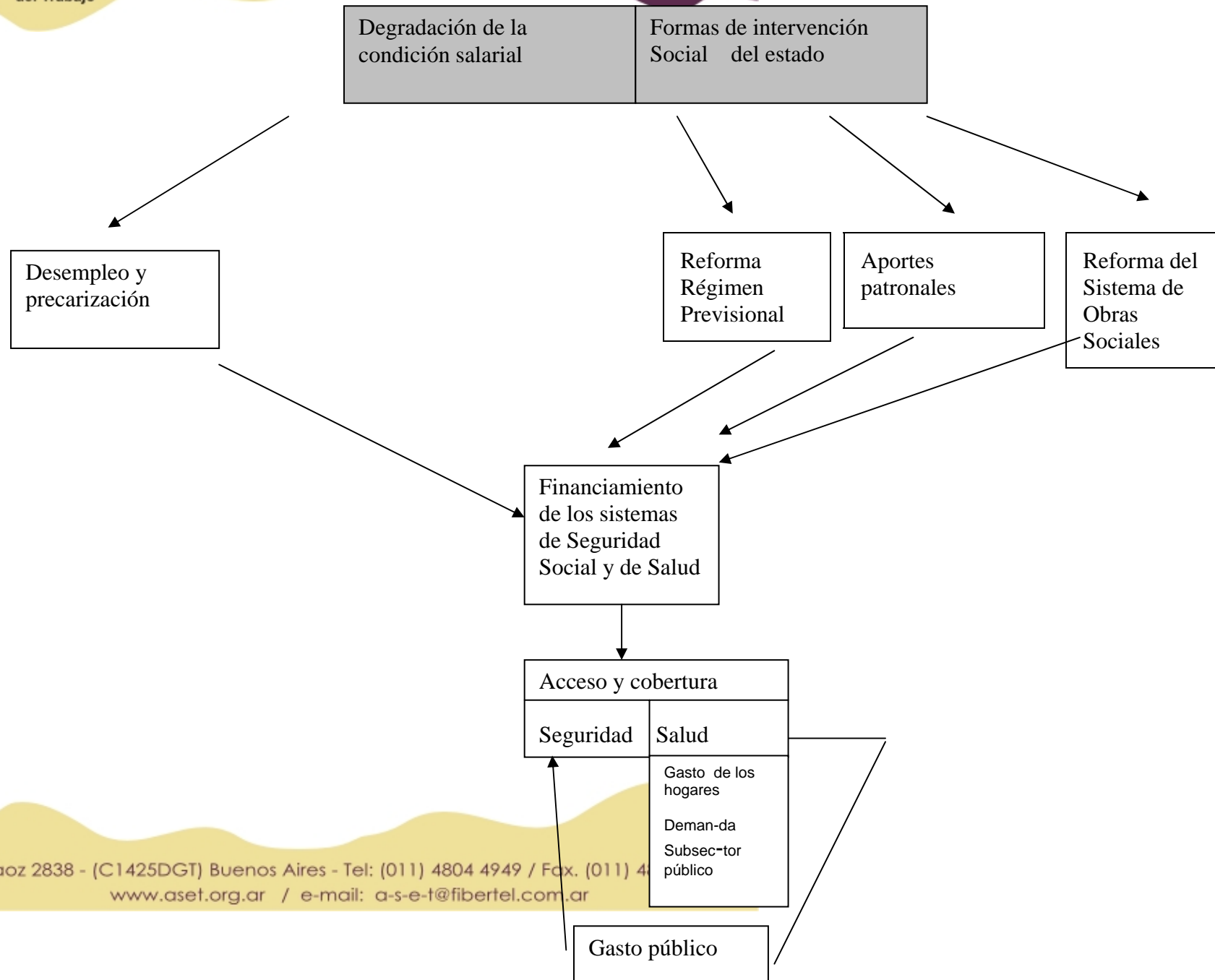
El proceso de operacionalización que se desprendería de este nuevo enfoque consta de tres fases:

1. La formulación de los problemas (nudos) a partir de la revisión de los antecedentes disponibles y/o la propia tarea de los equipos dedicados a la construcción del Sistema de Indicadores. Se orienta a captar el proceso que conduce a una determinada situación social, tanto en su dimensión histórico-temporal como en su carácter complejo (multidimensional).
2. El análisis del nudo problemático en términos de las distintas dimensiones que involucra. Dado el carácter complejo (multidimensional) de los fenómenos sociales, esta tarea supone la delimitación de un campo común de eficacia de distintos aspectos de los procesos sociales relevantes. Supone en este sentido un nivel de abstracción menor que el punto anterior ya que las dimensiones deben mediar entre la generalidad del nudo y la particularidad del indicador estadístico.

3. Selección de los indicadores que dan cuenta del problema formulado para cada una de sus dimensiones.

Se presenta a continuación el desarrollo de un nudo problemático a modo de ejemplo. Debe aclararse que se trata de una versión preliminar que aún debe ajustarse, tanto en su formulación como en su operacionalización.

**Nudo Problemático:** El aumento del desempleo y la precarización tiene consecuencias en el financiamiento de los sistemas de salud y seguridad social así como en el nivel y formas de acceso de la población a la salud y a la seguridad social.



Indicadores vinculados propuestos	Vínculos
	Area <b>Temática</b>
<b><u>Dimensión:</u> Precarización y desempleo</b>	
Evolución de la Tasa de empleo	Trabajo
Evolución de la Tasa de desocupación	Trabajo
Evolución de la Tasa de subocupación	Trabajo
Evolución de la Tasa de asalarización	Trabajo
Evolución del Porcentaje de precarios sobre el total de ocupados	Trabajo
Evolución del Porcentaje de asalariados no precarios sobre el total de activos	Trabajo
Evolución de la población ocupada por rama de actividad	Trabajo
<b>Seguridad social</b>	
<b>Dimensiones : Financiamiento y cobertura</b>	
Evolución del índice de dependencia potencial	Seguridad social/Población
Evolución de la relación entre ocupados e inactivos de 65 años y más	Seguridad social
Evolución de la relación entre ocupados aportantes y jubilados de 65 años y más	Seguridad social
Evolución de la relación entre aportantes y afiliados según tipo de régimen	Seguridad social
Evolución de la relación entre aportantes y beneficiarios según tipo de régimen	Seguridad social
Evolución de la población aportante según nivel de ingreso y tipo de régimen	Seguridad social
Evolución del monto y estructura de los aportes	Seguridad social
Evolución del monto haber promedio (por tramos, deflacionado por IPC)	Seguridad social
Evolución de la cantidad de beneficios percibidos sobre población de 65 años y más	Seguridad social
Estimación del impacto de las asignaciones familiares sobre el salario por quintil de ingreso . Evolución ( problema con fuente)	Seguridad social

Evolución del haber promedio percibido por tipo de régimen	Seguridad social
<b>Salud</b>	
<b>Dimensión: Financiamiento obras sociales</b>	
Evolución cantidad de aportantes	Seguridad social
Evolución afiliados sobre aportantes	
Evolución recursos por afiliado según obra social	Seguridad social
Evolución del nivel y estructura de los aportes a obra sociales (deflacionado por IPC)	Seguridad social
<b>Dimensión: Gasto de los Hogares en Salud</b>	
Evolución del gasto de los hogares en Salud per cápita en términos absolutos (deflacionados por IPC) total y por ítem según quintiles de ingreso	Gastos e Ingresos
Evolución del porcentaje del gasto en salud sobre el gasto total de los hogares según nivel de ingreso del hogar	Gastos e Ingresos
Evolución de la estructura del gasto en salud de los hogares según quintil de ingresos	Gastos e Ingresos
<b>Dimensión: Gasto público en Salud</b>	
Evolución del gasto público en salud per cápita (deflacionado )	Salud
Evolución del gasto público en salud por población sin cobertura de obra social y/o plan médico (deflacionado)	Salud
	Salud
<b>Dimensiones: Demanda sobre el subsector público.</b>	
<b>Acceso a cobertura.</b>	
Evolución de la población por tipo de cobertura.	Salud
Evolución del porcentaje de población sin cobertura.	Salud
Evolución de los hogares según nivel de cobertura de los miembros.	Salud
Evolución cantidad de establecimientos asistenciales del subsector público sobre población sin cobertura.	Salud



Evolución cantidad de camas en el subsector público sobre población sin cobertura.	Salud
Evolución de los egresos del subsector público sobre total de egresos . Observación: no existe el total de egresos, buscar población de referencia para ajustar	Salud
Evolución de los partos del subsector público sobre el total de partos. Observación: no existe el total de partos, ajustar por nacidos vivos.	Salud
Evolución de la cantidad de personas que realizaron consulta médica por subsector. Fuente: Encuesta Condiciones de Vida	Salud
Evolución de la distribución de la población que realiza consultas médicas en el subsector público según tipo de cobertura. Fuente: Encuesta Condiciones de Vida.	Salud

Como puede observarse en el diagrama de flujo, los dos casilleros con área sombreada corresponden a los dos procesos sociales que fueron considerados como más relevantes para el seguimiento de la situación y evolución social. Son, por lo tanto, el punto de partida del proceso de selección de indicadores. Vemos, por otra parte, que cada uno de ellos señala a distintas dimensiones o áreas de eficacia, es decir, apunta a espacios determinados de relaciones sociales sobre los cuales tienen impacto. De esta manera, considerando los cambios en las formas de intervención social del estado, vemos que en términos del problema considerado son aspectos importantes la reforma del régimen previsional, cambios en el régimen de los aportes patronales y la liberalización del mercado de salud a través de la desregulación del funcionamiento de las obras sociales. Se visualiza, también, que estos aspectos de los procesos considerados impactan sobre el financiamiento de los sistemas de salud y seguridad social a través de los cambios inducidos en los flujos de recursos económicos, tanto en magnitud como en sus destinatarios y aportantes, por esas reformas. Por último, se estima que dichos cambios en el flujo y destino de los recursos tendrán su impacto sobre los niveles de acceso y cobertura a los servicios de salud y de seguridad social y que sentido tiene la acción estatal en términos contrarrestar o no eventuales resultados negativos.

Paralelamente, el diagrama ilustra las vinculaciones que el proceso de degradación de la condición salarial tiene, a través del desempleo y la precarización, con las dimensiones consideradas. En efecto, el desempleo abierto reduce las bases del financiamiento de los sistemas de seguridad social y de salud al reducir el número de aportantes. La precarización laboral, agudiza esas tendencias en la medida que, habiendo proporcionalmente menos ocupados, una porción cada vez mayor de estos no realizan los aportes correspondientes. Esto supone, además, un cambio en los gastos de salud de las familias ya que, por una parte, la crisis de financiamiento de las obras sociales afecta la extensión y la calidad de la cobertura para los que aún conservan cobertura médica; mientras que por otro lado aquellos que están desempleados o ocupados en forma precaria deben costearse ellos mismos sus gastos de salud o bien recurrir a los servicios públicos. Este último punto afecta, por supuesto, la demanda de los servicios de salud tanto en su composición sectorial (subsistema público o privado) como en su composición social (según los distintos grupos sociales).

La planilla que sigue al diagrama muestra un conjunto de indicadores que podrían dar cuenta de la problemática presentada y las vinculaciones que los mismos tienen con distintas "áreas temáticas" del Sistema de Indicadores".

Como se ve este enfoque, permite articular indicadores de distintas "áreas" bajo una mirada común y delimita campos analíticos de mayor riqueza y complejidad. Además, provee elementos no solo para identificar poblaciones objeto de políticas sociales (por ejemplo el total de personas mayores de 65 años que no tienen cobertura previsional) sino también para dar cuenta del alcance e impacto, en términos de las condiciones de vida de la población, que tienen determinadas políticas públicas de alcance más general. Por ejemplo, se puede medir el impacto que la disminución de los aportes patronales tienen sobre la sobre el financiamiento de la seguridad social y sobre la cobertura; o los efectos que políticas laborales que impulsan una mayor precarización del vínculo laboral tienen sobre el conjunto de la sociedad.

## Comentarios finales

Los sistemas de indicadores sociodemográficos surgieron con el objetivo de realizar un seguimiento de la situación social de la población, en especial la de aquellos grupos que estaban quedando al margen de la mejora general en las condiciones de vida.

El sistema de indicadores que se elaboró en el INDEC participaba de dicho enfoque, y los nuevos lineamientos conceptuales y metodológicos que se presentaron tienen puntos de continuidad y de cambio derivados tanto de la experiencia técnica acumulada como de reflexiones originadas por las transformaciones sociales ocurridas en el país.

El sentido final de este trabajo es, para quienes lo han escrito, impulsar el debate acerca de los objetivos, características, utilidad y contenidos de los sistemas de indicadores sociales.

Por último, conviene resaltar que todo lo expuesto no pretende, ni mucho menos, brindar respuestas acabadas. Son más bien líneas de reflexión a veces más desarrolladas y muchas otras incipientes. Sería importante, entonces, que el debate propuesto pueda iniciarse.

## Bibliografía citada

Basualdo, Eduardo . “Concentración y centralización del capital en la Argentina, en la década de los noventa”. FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes, 2000.

Beccaria, L. y Orsatti, P. "Precarización laboral y estructura productiva en la Argentina:1974-1988“,en en Galin, P. y Novick, M. (compiladores) "La precarización del empleo en la Argentina", Centro Editor de América Latina, Bs.As, 1990

Beccaria, Luis y Carciofi, Ricardo. “Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales” UNICEF/Losada, 1993.

Castel, Robert.“Las metamorfosis de la cuestión social.Una crónica del salariado“. Paidós. Estado y Sociedad, 1997.

Castel, Robert “La dinámica de los procesos de marginalización”. En Topia Revista.

García Martínez, 2000. “Sistemas de indicadores sociales. Una aproximación desde la estadística oficial”. En “MECOVI-6to. Taller Regional. Indicadores sobre el desarrollo social”. Indec-CEPAL, noviembre 2000.

INDEC. “Situación y Evolución Social. Rediseño del Sistema de Indicadores Sociodemográficos” .1997

INDEC- CEPAL. “El Sistema de Indicadores Sociales de Argentina” 2000.

INDEC. “Ajuste de indicadores con fuente censal”. Documento de Trabajo. Octubre, 2002.

Lo Vuolo, Rubén. “Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica sobre la base del caso argentino”. En Revista Estudios del Trabajo. ASET. Número 11. Primer semestre 1996.

Marshall, Adriana y Cortés, Rosalía. “ Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990.” En Revista Estudios del Trabajo. ASET. Número 1, 1991.

Marshall, Adriana, “Empleo en la Argentina, 1991-1997: Nuevas Pautas de Comportamiento Después de la Liberalización Económica?, OIT, junio 1998.

Marshall, Adriana. “Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo”. En Revista Estudios del Trabajo. ASET. Número 11. Primer semestre 1996.

Nash, June. „Post-industrialism,Post-Fordism, and the Crisis in World Capitalism“ en Gamst Frederick C. „Meanings of Work Considerations for the Twenty-First Century“. Edited by State University of New York Press, 1995.

Nun, José. „Mirando al futuro: una nueva visita a la tesis de la masa marginal“. Ponencia presentada a la sesión IV, „The Futur of Wage Work“. Simposio 2, XIV Congreso Mundial de Sociología, International Sociological Association, Montreal, Julio 1998.

Torrado, Susana. “Pobreza: el modelo para no seguir”. Clarín, 27 de marzo de 2002.