



# Diálogos de Protección Social

Reporte final 2010

# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Diálogo 1: “Macroeconomía, mercado de trabajo y protección social en la Argentina” (9 de abril)</b> .....	<b>4</b>
Introducción.....	4
La presentación de José Fanelli .....	4
La presentación de Fabio Bertranou.....	7
El debate .....	11
<b>Diálogo 2: “Los retos y oportunidades de la seguridad social en la Argentina” (14 de mayo)</b> .....	<b>13</b>
Introducción.....	13
La presentación de Emilia Roca .....	13
La presentación de Rafael Rofman .....	16
El debate .....	19
<b>Diálogo 3: “Protección social y educación: articulaciones posibles” (18 de junio).....</b>	<b>20</b>
Introducción.....	20
La presentación de Axel Rivas .....	20
La presentación de Pablo Urquiza.....	23
La presentación de Emilce Moler.....	24
El debate .....	26
<b>Diálogo 4: “Los desafíos de la protección social que la Argentina no pudo resolver” (16 de julio)</b> .....	<b>28</b>
Introducción.....	28
La presentación de Oscar Cetrángolo .....	28
El comentario de Laura Golbert.....	32
El comentario de Fabián Repetto .....	33
El debate .....	34
<b>Diálogo 5: “Organización social del cuidado: la situación argentina a la luz de la experiencia latinoamericana” (20 de agosto)</b> .....	<b>36</b>
Introducción.....	36
La presentación de Laura Pautassi .....	36
El comentario de Carina Lupica.....	39
El debate .....	41

<b>Diálogo 6: “Mercado de trabajo, regulaciones laborales y reformas a los sistemas de protección social. Algunos desafíos que enfrenta la Argentina” (30 de septiembre).</b>	<b>43</b>
Introducción.....	43
La presentación de Luis Beccaria.....	43
El comentario de Guillermo Cruces .....	45
El debate .....	46
<b>Diálogo 7: “Políticas de discapacidad en la Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos” (28 de octubre) .....</b>	<b>49</b>
Introducción.....	49
La presentación de Carlos Acuña y Luis Bulit Goñi .....	49
El comentario de María Esperanza Casullo.....	53
El comentario de Ana Dorfman .....	54
El debate .....	55
<b>Diálogo 8: “A un año de la Asignación Universal por Hijo: impactos y desafíos” (26 de noviembre) .....</b>	<b>57</b>
Introducción.....	57
La presentación de Leonardo Gasparini.....	57
El comentario de Rafael Rofman.....	61
El debate .....	63
<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>65</b>
<b>Acerca de las instituciones organizadoras .....</b>	<b>67</b>

## Introducción

Los **Diálogos de Protección Social** buscan generar un espacio de intercambio plural e informado entre funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, empresarios, académicos y representantes de organismos internacionales respecto de la protección social en la Argentina.

Los objetivos principales de estos encuentros son: (a) contribuir al debate social y político sobre las mejores formas de enfrentar aspectos críticos de la situación social de la población del país; (b) difundir entre actores relevantes de la protección social en la Argentina lecciones aprendidas de otras experiencias latinoamericanas y, (c) promover la acumulación de ideas, propuestas y alternativas de acción en el campo de la protección social.

Esta iniciativa, que se inició en el año 2009, es organizada conjuntamente por **CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), la **Fundación Tzedaká** y la **Maestría en Administración y Políticas Públicas** de la **Universidad de San Andrés**. Las tres instituciones centran su labor en el compromiso con los asuntos públicos y, desde distintas modalidades de intervención, coadyuvan al desarrollo de la Argentina.

En este reporte se sintetizan los principales aspectos de los Diálogos de la edición 2010, en la que participaron especialistas destacados de la protección social de la Argentina y América Latina.

## **Diálogo 1: “Macroeconomía, mercado de trabajo y protección social en la Argentina” (9 de abril)**

### **Introducción**

Este primer encuentro fue realizado con el objetivo de facilitar un debate plural e informado sobre los vínculos entre la macroeconomía, el mercado de trabajo y la protección social en la Argentina. Por tal motivo, dos especialistas en la temática, José María Fanelli (CEDES/UdeSA/UBA) y Fabio Bertranou (OIT), presentaron y debatieron sus visiones al respecto. A continuación se presentan las exposiciones realizadas por los dos expertos y el debate posterior.

### **La presentación de José Fanelli**

La presentación giró en torno a tres ejes. En primer lugar, Fanelli presentó las cuestiones claves del escenario internacional que inciden en la Argentina actual. En segundo lugar, expuso las principales características de la economía argentina entre 2003 y 2008. Por último, presentó algunas conclusiones.

#### **Economía internacional: las cuestiones clave para la Argentina**

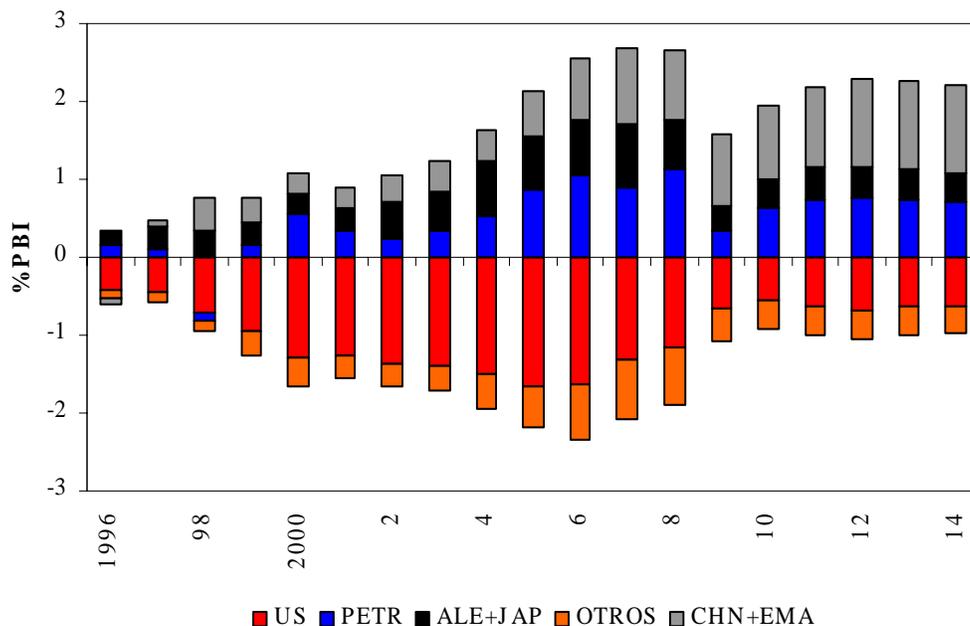
Al comenzar, Fanelli afirmó que la crisis internacional de 2008/2009 no implicó, a nivel mundial, una recesión tan severa como se esperaba. Esto se debió, según su perspectiva, a la implementación de políticas económicas audaces.

Durante los primeros meses de 2010, se ha recuperado el nivel de actividad en el mundo desarrollado, luego del período de crisis. Entre el primer y el cuarto trimestre de 2009, la Unión Europea, Estados Unidos y Japón han recuperado las tasas positivas en el crecimiento de sus PBI. Por otra parte, también se observa que la producción industrial está en crecimiento desde el segundo cuatrimestre de 2009, aunque sigue siendo volátil. No obstante, los países están creciendo a ritmos distintos debido a diferentes fuentes de crecimiento. Esto ha supuesto una recuperación relativamente rápida de la crisis, aunque no implica la resolución de los problemas estructurales que se manifestaron durante la misma, que siguen estando presentes.

En este contexto, surgen importantes interrogantes acerca del futuro: si no hay compromiso con la inversión, ¿esto implica que no hay compromiso con el futuro? ¿Qué sucederá con el comercio internacional y los desbalances globales? ¿Qué va a ocurrir con el sistema monetario internacional? ¿Los capitales actuarán pro o anticíclicamente?

Fanelli sostuvo que el desafío fundamental en la actualidad se centra en reducir los desbalances sistémicos. Si bien los desbalances siempre han estado presentes, estos no deberían responder a un patrón. Hoy en día se observa que siempre son los mismos países los que tienen balanzas comerciales positivas y negativas.

**Gráfico 1. Desbalances sistémicos en balanzas comerciales (en porcentajes). Países seleccionados (1996-2010) y proyecciones (2010-2014).**



Fuente: presentación Fanelli, Diálogos de Protección Social, 4 de abril de 2010.

Debido a los desbalances, los flujos se acumulan como stock y cada vez se observa más deuda en varios países centrales. Si se logran solucionar los desbalances sistémicos globales, surgiría un problema monetario, dado que Estados Unidos dejaría de emitir dólares. En este caso, se debería buscar otra moneda para realizar las transacciones internacionales.

La economía política de la recuperación económica no es clara. Por un lado, el problema del desempleo ha sido uno de los principales en la crisis. Durante la recuperación, sin embargo, no se observa creación de empleo en los países desarrollados, sino simplemente una desaceleración en la destrucción de puestos de trabajo. Cabe suponer, dado este contexto, el surgimiento de problemas políticos en el mediano plazo. Por otro lado, se observan incrementos preocupantes de déficit y endeudamiento en algunos países: ¿es Grecia la punta del iceberg? En términos generales, las tasas de endeudamiento de esta crisis son mucho mayores que las anteriores. Este hecho genera nuevos interrogantes: ¿cómo se saldarán estas deudas? ¿Es la inflación en el dólar una respuesta? ¿Qué implicancias conlleva?

#### **La economía argentina 2003-2008: una oportunidad desaprovechada**

Luego de dos décadas con problemas en el crecimiento económico, en la Argentina, entre 2003 y 2007, se corroboró una fuerte aceleración en el crecimiento del producto, a tasas que no se experimentaban desde la década de 1960. En ese período también se observó un aumento en los términos de intercambio con China e India, situación que se explicó por un efecto precio y un efecto cantidad en las exportaciones.

Este contexto posibilitó un alto ahorro nacional (público), debido al superávit de la cuenta corriente y a los importantes niveles de inversión. Estas condiciones, de mantenerse, hubiesen permitido que la Argentina se desarrollase en dos lustros.

No obstante, en 2008, con el advenimiento de la crisis internacional, el escenario local cambió. Los conflictos políticos internos incidieron sobre los determinantes del crecimiento económico: la crisis con el campo disminuyó la inversión y la nacionalización de las AFJP incidió sobre el ahorro. Por otra parte, se observa una clara ausencia de política económica, que se refleja en la vacancia del rol del Ministro de Economía con poder real. Estos acontecimientos resultaron en un conflicto distributivo, en el que ganan los sectores más acomodados que presentan, en general, mayor capacidad de acción colectiva (como, por ejemplo, los sindicatos).

En la actualidad, este problema distributivo se conjuga con alta inflación, lo cual puede redundar en un proceso de reactivación económica sin inversión. Fanelli afirmó que la inflación será un problema en 2010, dado que se presenta una brecha cada vez mayor con los salarios. Esto incide sobre la demanda agregada, debilitándola. Muchos analistas sostienen que la solución podría radicar en un aumento de la oferta (mediante la inversión). Sin embargo, Fanelli contraargumenta que esto implicaría un mayor aumento de la inflación.

La reactivación económica de inicios de 2010 se caracteriza por una leve recuperación del empleo en los últimos dos cuatrimestres de 2009 y por un mantenimiento del superávit externo. Este superávit es la contrapartida de la ausencia de consumo, mediante el cual se produce una especie de ahorro interno.

En síntesis, la Argentina presenta, en este contexto, tanto oportunidades como desafíos. Entre las primeras, se encuentra el superávit externo y el ahorro, el rol de China en la economía mundial, la reactivación a nivel global y las expectativas de crecimiento para 2011. Empero, también subsisten algunos desafíos. Entre ellos, se cuentan la aceleración de la inflación por el crecimiento y la necesaria corrección de tarifas, así como la fragilidad fiscal de las provincias. También va a ser necesario contemplar las presiones que surjan por conflictos distributivos, especialmente cuando las alianzas políticas alimentan el conflicto por los recursos, y la presión salarial inminente ante una aceleración inflacionaria. Finalmente, resulta evidente que la inversión seguirá estando deprimida, debido a la ausencia de políticas de largo plazo que coordinen al sector privado, reglas de juego claras y derechos de propiedad definidos.

### **Conclusiones: conflicto distributivo, protección social y reglas de juego**

Fanelli cerró su presentación sosteniendo que ha regresado el impuesto inflacionario a la Argentina. Por este motivo, recomendó volver a una tasa inflacionaria nula. El impuesto inflacionario tiene dos consecuencias muy importantes vinculadas con la ausencia de instituciones fuertes en la economía. Por un lado, da lugar a un desastre distributivo: las crisis inciden más gravemente sobre los sectores más desprotegidos, mientras que los sectores más acaudalados se mantienen al margen. Por otro lado, conducen hacia el subdesarrollo financiero.

Por otra parte, Fanelli afirmó que el superávit comercial actual financia la salida de capitales del país. La dupla de deuda pública y ahorro privado (que se explica por la desconfianza en las instituciones financieras) produce un endeudamiento del gobierno ante el Banco Central. La consecuencia a largo plazo de esta dinámica es que se produce una acumulación de capital en el exterior a costa de la inversión productiva en el país.

En este contexto, el marco institucional es la clave. Para comprender la complejidad de la institucionalidad económica local, Fanelli presentó una breve

recapitulación de su evolución. El marco institucional de Bretton Woods entre 1959 y 1978 propuso una estrategia que concebía a la industrialización como motor del desarrollo. La política industrial se gestionaba con énfasis en lo sectorial, y se resaltaban las fallas del mercado. En este sentido, las instituciones apuntaban a la intervención y a la acumulación. Se promovían las economías cerradas, con mediaciones burocrático-autoritarias en los conflictos distributivos, y había permisividad fiscal basada en el financiamiento inflacionario.

Más adelante, en la primera parte de la segunda globalización (1979-2001), la estrategia se centró en la inserción internacional como motor del desarrollo. La política industrial destacaba la horizontalidad y la privatización, mientras que se enfatizaban las fallas del gobierno y la regulación se presentaba en armonía con el mercado. Se promovía la economía abierta, tanto al comercio como a los flujos del capital. El Estado adoptó un rol menos central en la gestión de los conflictos distributivos, una estrategia que fue posible gracias a que la convertibilidad servía como disciplinador; y a que había permisividad fiscal (pero, esta vez, basada en el financiamiento externo).

Con el colapso del modelo anterior, se dio lugar a la segunda globalización (2002-2009). Aquí, la estrategia fue el patrimonialismo distributivo. La política industrial se basó en la captura de la renta y en la asignación discrecional de los subsidios. El énfasis se colocó en las fallas distributivas, lo cual implicaba un esfuerzo en materia de reasignación de las rentas de los recursos naturales. La intervención del Estado se planteaba según las circunstancias prevalecientes en el comercio exterior, con autarquía financiera. La participación de la política en el conflicto distributivo era intensa, y la permisividad fiscal iba acompañada de patrimonialismo y *crony capitalism*.

Esta evolución histórica sirve para contextualizar la situación argentina en 2010. Así, nos encontramos frente a un escenario en el cual, sabiendo que países como China e India seguirán creciendo, la Argentina debe resolver problemas si pretende aún tener una oportunidad. El problema actual es complejo y presenta dos vías. Por un lado, el conflicto por la apropiación parasitaria de la renta de los recursos naturales puede incidir sobre la formulación e implementación de malas políticas públicas. En este escenario, la Argentina se convertiría en un caso clásico de lo que en la economía se denomina la "maldición de los recursos naturales". Por otro lado, se puede plantear una política industrial seria a partir de un consenso distributivo y del uso de la renta para la productividad. Esta política, a su vez, generaría empleos de calidad y colocaría a la Argentina en una situación de competitividad industrial.

## **La presentación de Fabio Bertranou**

La presentación de Bertranou se concentró en el análisis del caso argentino. Comenzó afirmando que el desafío para el debate de los retos entre mercado de trabajo, macroeconomía y protección social, se centra en determinar los vínculos entre esas tres dimensiones, especialmente en términos de la generación de empleo.

En este marco, su presentación se articuló en torno a cuatro ejes. En primer lugar, una breve recapitulación de los planteos que se hacían en estos temas hace unos cinco o siete años atrás. En segundo lugar, una presentación de las tendencias agregadas del mercado laboral: la evolución del empleo y del desempleo, así como de la calidad del empleo. En tercer lugar, un recorrido de las tendencias agregadas de la protección social en materia de evolución del gasto, y de la evolución de la cobertura y de su composición. Por último, una síntesis de los vínculos entre mercado laboral y protección social, especialmente en lo referido al acceso y al financiamiento.

## **Mercado laboral y protección social: la mirada de principios de siglo**

Bertranou afirmó que en un estudio realizado en 2004 por la OIT se planteaba que la protección social estaba subordinada al desempeño del mercado laboral. Este enfoque, que se debía esencialmente a problemas de coordinación entre organismos estatales, marcaba una tendencia común en la región, que también se observaba en países como Brasil y Uruguay. De los puntos que planteaba aquel trabajo hay tres que siguen vigentes. Por un lado, la cuestión de la cobertura y el acceso a la protección social (en un sentido muy amplio, incluyendo componentes contributivos y no contributivos). En segundo lugar, siguen siendo relevantes las vinculaciones entre mercado laboral y seguridad social en el nuevo contexto laboral. En tercer y último lugar, las reflexiones que se realizaron en este documento sobre las limitaciones del actual modelo de provisión de protección social.

La cobertura en materia de seguridad social sigue dependiendo de la estructura del mercado laboral. De este modo, se vuelve necesario repensar la cobertura en el marco de un incipiente sistema de protección social. Para ello, un reto crucial se centra en la combinación de los componentes contributivos con los no contributivos. En este sentido se han observado varios avances en los últimos años, pero siguen quedando temas pendientes. Debido a la preeminencia de los esquemas contributivos, la estructura del empleo es el principal determinante de la cobertura. Como resultado, los cambios en la fuerza laboral y las modalidades de empleo han acentuado la desprotección, lo cual conlleva implicancias en materia de movilidad laboral en un contexto de mercado laboral segmentado. Por otra parte, el desempeño de la cobertura agregada (a nivel regional) está también fuertemente asociado a la institucionalidad y capacidad fiscal (mayores y mejores esquemas no contributivos). A su vez, también se observa que la desprotección y la vulnerabilidad se asocian a la informalidad laboral. Finalmente, hay una limitada o nula capacidad de influir en el desempeño laboral a partir de cambios estructurales en el diseño de la protección social.

## **Tendencias agregadas del mercado laboral**

En los últimos años se han observado las siguientes tendencias agregadas del mercado laboral argentino. En primer lugar, un crecimiento de la población ocupada. Entre 1991 y 2008, la población urbana total ocupada experimentó un aumento desde casi 11 hasta casi 15 millones de personas. También se ha observado una caída del desempleo. El promedio anual de la tasa de desocupación ha pasado de 4,2 en 1974 a un pico de 19,7 en 2002, para luego descender a 7,9 en 2008. El trabajo asalariado, del mismo modo, se ha recuperado. En la composición total, el empleo privado formal pasó de 3.786.316 en 1994 a 4.307.062 en 2002, para luego escalar a 7.029.907 en 2009. Finalmente, se ha observado también una recuperación de la institucionalidad laboral y de las capacidades para el diseño y la gestión de políticas activas en materia laboral.

En este contexto, surgen algunos interrogantes. Por un lado, ¿hemos llegado al fin del ciclo de expansión del empleo? ¿Qué relación tiene esto con el régimen macroeconómico? Por otro lado, ¿cuáles son los límites del crecimiento del empleo asalariado? La respuesta a este último interrogante se acerca al 75%, si se contempla una tasa de desempleo de entre el 7% y 8%, y una tasa de trabajadores independientes del 17%/18%. En este sentido, surgen nuevos interrogantes acerca de cómo sería posible, por ejemplo, incorporar a los trabajadores independientes al sistema de protección social.

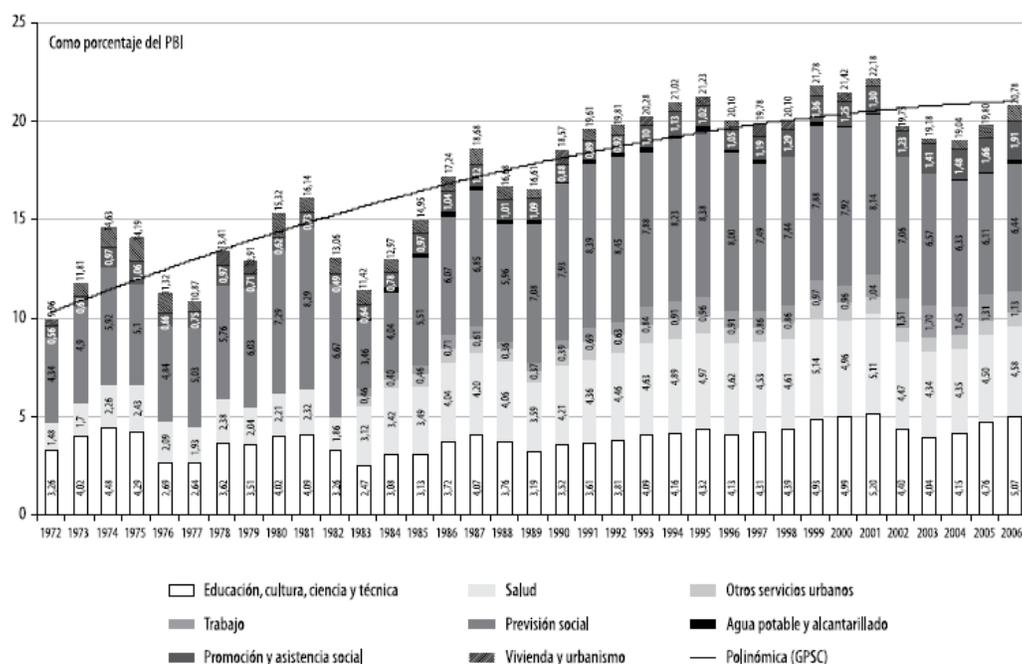
Otro interrogante, al decir de Bertranou, es cómo lograr una ruptura en el comportamiento dual del mercado laboral. Bajo este esquema, actualmente

prevaliente, el segmento formal registrado tiene bajo desempleo y alta productividad, mientras que el segmento informal no registrado sufre altos niveles de desempleo y baja productividad.

### Tendencias agregadas de la protección social

Una primera tendencia que se observa en la protección social en la Argentina es un claro y evidente incremento en la capacidad fiscal del Estado. Se ha evidenciado un importante crecimiento del gasto público social desde la década de 1970 a la actualidad.

**Gráfico 2. Evolución del gasto público social consolidado, 1972-2006 (como porcentaje del PBI)**



Fuente: Saravia (2007) en Serie Estudios, Trabajo y Ocupación, MTEySS, N°7.

Sin embargo, el incremento del gasto público social es mayoritariamente explicado por un mayor gasto estructural en seguridad social en detrimento de mayores aumentos en los sectores sociales (esencialmente educación y salud) y en asistencia social. Bertranou afirmó que en el contexto actual existe suficiente financiamiento como para consolidar un sistema de protección social. Sin embargo, es necesario notar también que se observa una evidente proclividad en el gasto social, de forma tal que se reduce el PBI per cápita y se realizan ajustes en períodos de crisis.

En los últimos años, marcados por el crecimiento del PBI, ha aumentado notablemente la cobertura, especialmente de la seguridad social. Este aumento ha sido posible debido a la desvinculación del mercado laboral en lo que se refiere al acceso a las prestaciones del sistema de protección social. Así, se ha observado un importante crecimiento de la población que recibe jubilaciones y pensiones (tanto contributivas como no contributivas), que ha permitido llevar la cobertura de adultos mayores de 67% en 2004 a 90% en 2009. También se observó una significativa expansión de la protección no contributiva a través de la Asignación Universal por Hijo, la cual implicó una sustitución de los programas vinculados con adultos en edad de trabajar por

prestaciones por hijo. Aun considerando esta sustitución se ha dado un aumento neto de beneficiarios.

A pesar de estos avances, surgen dudas. ¿Es posible que este ciclo de expansión de la protección social esté llegando a su fin? ¿Se está consolidando un “sistema” con políticas y programas contributivos y no contributivos? ¿Qué márgenes institucionales hay para establecer una política nacional de protección social con mejor articulación y coordinación entre políticas y programas para evitar brechas de cobertura?

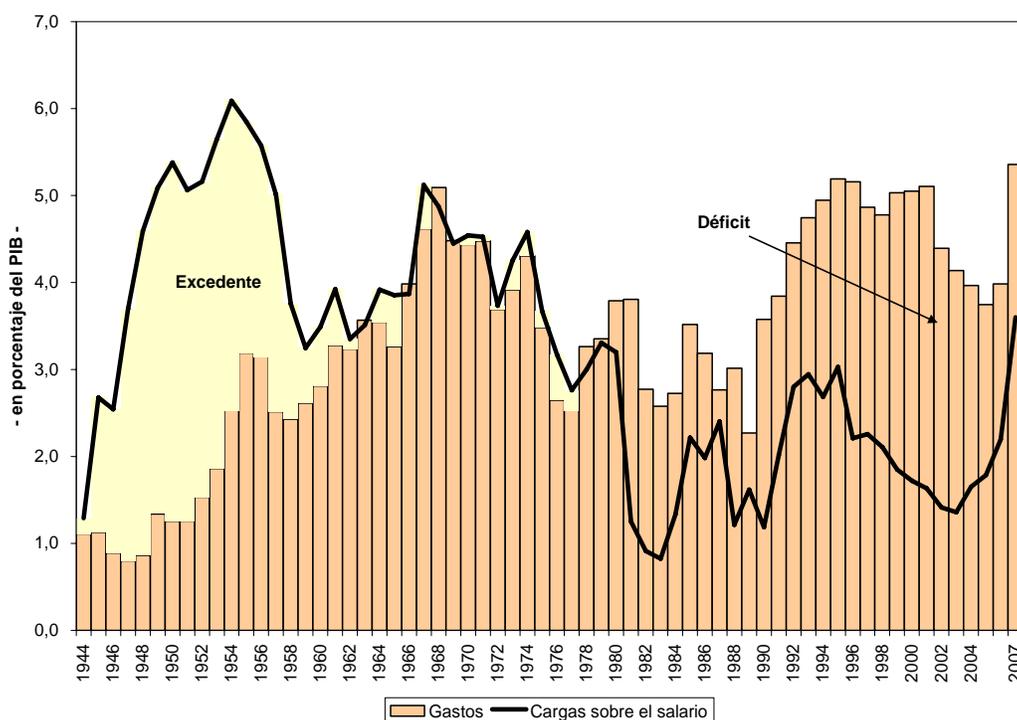
Una vez consolidado el componente no contributivo, ¿el papel del mercado laboral es menos relevante que el que juegan el financiamiento y la coparticipación federal? Si esto es cierto, el rol de los debates en torno al sistema tributario y la coparticipación se vuelven aún más relevantes.

### Vínculos entre mercado laboral y protección social

Los vínculos entre protección social y mercado laboral se dan tanto en el acceso a la protección social como en su financiamiento. En cuanto al acceso, en la actualidad hay diversas vías: contributiva, pseudocontributiva y no contributiva. Dados los objetivos de la protección social de brindar aseguramiento, suavizar la curva de consumo a lo largo de la vida, aliviar la pobreza y garantizar una redistribución del ingreso, cabe preguntarse qué roles le corresponden al mercado laboral.

Para hablar de protección social es necesario colocar un foco importante en el sistema previsional. En la actualidad, el sistema previsional, que implica la mayor cantidad del gasto en protección social, se financia a partir de fuentes mixtas, aunque con una mayor preponderancia de fuentes de financiamiento no contributivas (esencialmente, a través del sistema tributario).

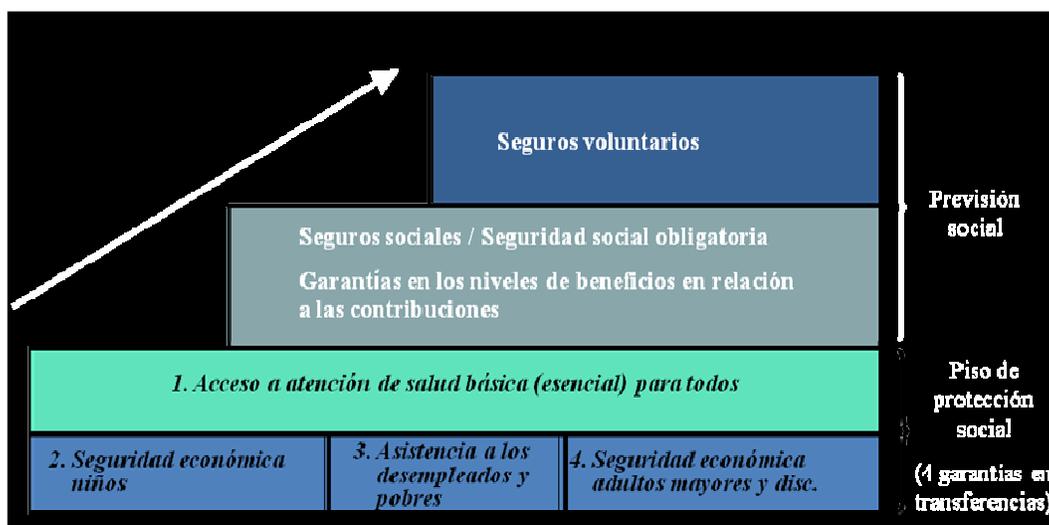
**Gráfico 3. Sistema previsional argentino: excedente inicial y déficit, prestaciones y financiamiento, 1945-2007 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: presentación Bertranou, Diálogos de Protección Social, 9 de abril de 2010.

Desde el punto de vista normativo, el diseño deseable de un sistema de protección social debe representar la imagen de una escalera que sirva para garantizar la universalidad en la cobertura. Un primer piso de protección social debe estar constituido por cuatro garantías: acceso a la atención de salud básica (esencial) para todos, seguridad económica de los niños, asistencia a los desempleados y a los pobres, y seguridad económica de los adultos mayores y discapacitados. En términos del mercado laboral, este primer escalón implicaría cierta desvinculación, dado que su acceso sería no contributivo. Esto podría resultar en un incentivo negativo para la formalización del empleo. En un segundo escalón se ubican los seguros sociales y la seguridad social obligatoria, que constituyen garantías en los niveles de beneficios en relación a las contribuciones. Claramente, en este nivel, la relación con el mercado laboral sería estrecha. Estos seguros deberían cumplir principalmente la función de aseguramiento y suavización de consumo. En un tercer escalón, se encontrarían los seguros voluntarios.

**Gráfico 4. ¿Es posible un sistema que responda a la idea de una escalera de protección social?**



Fuente: presentación Bertranou, Diálogos de Protección Social, 9 de abril de 2010.

## El debate

En el debate surgió una discusión acerca de la necesidad de un pacto fiscal para la constitución de un sistema de protección social. Fanelli afirmó que los pactos fiscales se deben consolidar a partir de acciones colectivas. En este sentido, siguiendo a Hirschman, es necesario contemplar quiénes tienen poder de salida (*exit*) y quiénes tienen voz (*voice*). En la Argentina, los sectores socio-económicos más altos son quienes tienen el poder de salida del sistema, y quienes pueden garantizarse sus prestaciones por fuera de un sistema de protección social público. Por su parte, los sindicatos son quienes tienen voz a partir de su poder de negociación colectiva. En este contexto, los sectores pobres son los más perjudicados y lo seguirán siendo en la medida en que no se consolide una democracia real. De hecho, desde la perspectiva de Fanelli, en el país el esquema fiscal existente es producto de estas heterogéneas capacidades de negociación, no de un verdadero pacto fiscal. Bertranou agregó que puesto que puede resultar muy dificultoso promover un pacto fiscal en tiempos de recesión, la recomendación es hacerlo durante los ciclos de auge económico.

La solución que plantean los especialistas en este escenario gira en torno a la generación de empleos de calidad y de alta productividad para garantizar la inclusión de los pobres. Desde el público, se cuestionaron las posibilidades reales que existen para concretar esto, ante lo cual Fanelli argumentó que el desafío esencial en este sentido (y que ha sido ignorado) reside en la forma en que se utiliza el excedente de los recursos naturales para desarrollar la industria. Es necesario, entonces, usar la renta para fomentar el desarrollo del país. Bertranou agregó que esta renta podría emplearse para el fomento de las PyME y de la educación técnica, como primer paso.

Otro tema que surgió en el debate fueron las implicancias de la complejidad del federalismo argentino sobre la constitución de un sistema de protección social. Bertranou sostuvo que en las provincias existe gran capacidad y experiencia en el desarrollo de políticas sociales que no es tomado en cuenta desde el nivel central a la hora de diseñar y determinar los modelos de gestión. También afirmó que estas complejidades institucionales se reiteran en distintos países (por ejemplo, en los Estados Unidos).

Finalmente, se debatió acerca de los determinantes de los procesos de inclusión y protección social. Se buscó ponderar los efectos sobre dichos procesos, de la estabilidad y la institucionalidad, por un lado, y de las políticas sociales sectoriales, por el otro lado. La discusión general hizo aparecer el argumento de que la estabilidad institucional determina la situación de los sectores más vulnerables mucho más que las políticas sociales en sí mismas, como lo han demostrado las últimas dos crisis económicas que ha experimentado el país, la de 2001/2002 y la de 2007/2008. Siguiendo a Gerchunoff, en el mediano largo plazo, lo que faltaría es un relato consolidado de los roles sociales y productivos en nuestra sociedad. Así, más que determinar quiénes tienen voz y quiénes tienen salida, el asunto pasa más bien por la lealtad (*loyalty*). Se trata de un problema de gobernabilidad, dado que no existen las bases partidarias para consolidar el grado de institucionalidad suficiente y el problema social es un reflejo de esta situación estructural. En la Argentina no existe un relato estratégico. Bertranou, por su parte, planteó que si bien es necesario contar con estabilidad institucional para garantizar procesos reales de inclusión social, a los sectores más vulnerables esto no les soluciona sus problemas. Para ellos, es fundamental instaurar un sistema de protección social que les cubra sus riesgos.

## **Diálogo 2: “Los retos y oportunidades de la seguridad social en la Argentina” (14 de mayo)**

### **Introducción**

Este segundo encuentro fue realizado con el objetivo de facilitar un debate plural e informado sobre los retos y las oportunidades de la seguridad social en la Argentina.

Los expositores fueron distinguidos expertos en la materia: Emilia Roca (subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación) y Rafael Rofman (especialista en protección social del Banco Mundial). Luego de las respectivas exposiciones se dio un espacio para el debate entre los participantes.

### **La presentación de Emilia Roca**

La presentación se estructuró en dos partes. En primer lugar, se hizo una revisión de la evolución histórica de la seguridad social en el país. A continuación, se trabajó en particular sobre la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, un hito en la historia de la protección social en el país. Para concluir, la expositora incluyó unas breves reflexiones de cara al futuro.

### **Evolución histórica de la seguridad social en la Argentina**

El recorrido histórico de la seguridad social con el que empezó Roca su exposición planteó una división en tres etapas.

La primera etapa cubre el período que se extiende entre 1904 y 1994, el que a su vez, atraviesa distintas subetapas en su proceso de constitución. Desde 1904 hasta la década de 1940 se fueron constituyendo los primeros regímenes orgánicos de previsión social por categorías ocupacionales. Este temprano inicio del sistema de previsión social denota la madurez de nuestro actual sistema, relativa al contexto regional latinoamericano. Entre las décadas de 1940 y 1970 tuvo lugar un proceso de universalización del sistema, que culminó con su unificación en tres grandes cajas. Más adelante, en el período comprendido entre 1969 y 1994 se concretó una reforma administrativa y de unificación legislativa, que concluyó en 1994, cuando tuvo lugar la reforma estructural del sistema, que dio inicio a la segunda etapa de la evolución histórica de la seguridad social.

Concretada mediante la Ley 24.241, la reforma implicó la entrada en vigencia del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), la transferencia de diez cajas provinciales al Estado nacional (1995) y la armonización del sistema en 2002 por medio de la Ley de Reciprocidad Previsional (Ley 25.629). La reforma generó un doble estándar al dividir el sistema en dos regímenes: el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual. Debido a esta reforma y a los cambios en el mercado de trabajo, el sistema fue perdiendo cobertura.

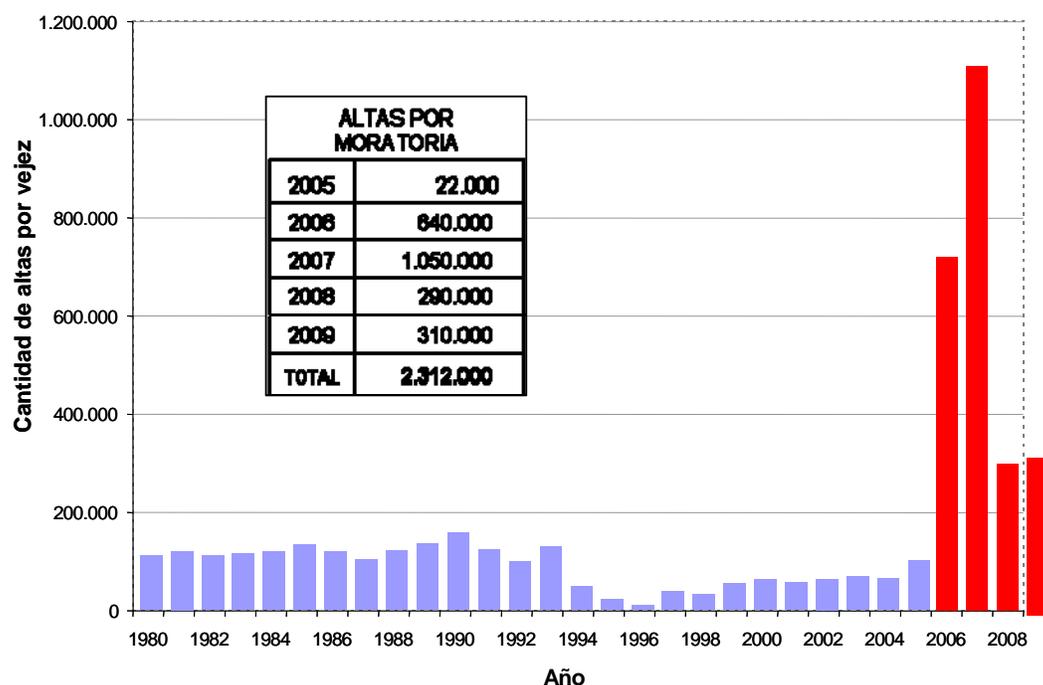
En 2004, se da inicio a la tercera de las etapas identificadas por Roca para narrar el desarrollo de la historia de la seguridad social en Argentina que se extiende hasta la actualidad: un período de universalización de la previsión social. En 2004 se aprueba la Ley 25.994 de Prestación Previsional Anticipada y Moratorias, que se presentó como una solución a los problemas de cobertura que evidenciaba el sistema. Esta ley permite el acceso a provisiones anticipadas por desempleo para quienes cumplen con los requisitos establecidos en términos de aportes, pero aún no tienen la edad requerida; y,

a la inversa, permitió, a través de la moratoria, el acceso a los beneficios del sistema previsional para aquellos que cumplen con los requisitos de edad pero no con los aportes necesarios. Posteriormente, en 2007, se aprobó la Ley 26.222 de libre opción, que reformó el SIJyP y fortaleció el subsistema de reparto como principal proveedor de seguridad social. En 2008, por su parte, se estableció la automaticidad en la actualización de los valores jubilatorios, a través de la Ley de Movilidad Previsional (26.417). Ese mismo año se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que reemplaza al SIJyP y elimina el régimen de capitalización individual creado en 1994.

En 2009 se tomaron tres medidas que complementan este proceso de universalización de la seguridad social. Por un lado, se estableció la Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social. En segundo lugar, se estableció un régimen especial para docentes de universidades públicas nacionales. Por último, se instauró un régimen diferencial para los trabajadores de la construcción (Ley 26.494).

Estos cambios en el sistema previsional, especialmente la moratoria, implicaron un aumento importante en la cobertura (cerca de 2 millones de personas), que benefició especialmente a los sectores más afectados por el trabajo informal.

**Cuadro 1. Evolución del proceso de inclusión previsional, 1980-2008 (en cantidad de altas de beneficiarios)**



Fuente: DNPEyN-SSS

De este modo, los cambios normativos incidieron en la cobertura y el alcance del sistema previsional. En la actualidad hay más de 5,3 millones de jubilados en el sistema si se incluyen los incorporados a través de la moratoria, lo cual representa un 92,8% de la población en edad jubilatoria. Según los datos de la Secretaría de Seguridad Social, la moratoria tuvo una mayor incidencia en la incorporación de las mujeres al sistema en los grupos etarios comprendidos entre los 60 y 80 años. Se observó también un incremento del 173% entre 2003 y 2010 de los beneficiarios de las pensiones no contributivas (que es atribuido, especialmente, a aumentos en las pensiones a madres de 7 o más hijos y en las pensiones por vejez e invalidez).

A pesar de estos avances en términos de cobertura, debido al carácter transitorio de las incorporaciones realizadas, las proyecciones actuariales del SIPA estiman que la cobertura del sistema irá decreciendo en los próximos 20 años hasta estancarse en torno al 70% de cobertura.

Por otra parte, también se observó un aumento en la evolución del haber mínimo y del haber medio en jubilaciones. En el primer trimestre de 2003, estos montos eran de \$200 y \$369 respectivamente, y fueron aumentando gradualmente hasta alcanzar los \$849 y \$1.092 en 2010.

### La Asignación Universal por Hijo para Protección Social

Emilia Roca afirmó que esta iniciativa surgió de un diagnóstico que sugería que el crecimiento económico y la evolución del mercado de trabajo no eran suficientes para universalizar los beneficios de la seguridad social y que subsistían niveles importantes de exclusión. En ese contexto, se instauró la Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social, como un esquema pensado para atender las necesidades del grupo más vulnerable no cubierto por la seguridad social: los/as niños/as hijos/as de trabajadores informales y desempleados. La AUH se planteó como una estrategia para ampliar el sistema formal y aumentar la cobertura de las asignaciones familiares a través del fortalecimiento del pilar no-contributivo. A partir de un enfoque de derechos, el Decreto 1602/2009 logró modificar la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares y la incorporación del tercer pilar del sistema, el no-contributivo.

La Asignación permitió la incorporación de los beneficiarios de otros programas sociales y de grupos que anteriormente no percibían ningún beneficio por parte del Estado. En abril de 2010 alcanzó un total de 1.920.224 de titulares y 3.677.775 de hijos.

Esta medida tuvo un importante impacto en materia de mejora en las condiciones de vida de la población, lo cual implicó que 727.000 menores saliesen de la pobreza (-35,1%). Por su parte, el porcentaje de hogares indigentes se redujo un 53,3%, lo que equivale a 581.000 menores de edad indigentes menos. También incidió sobre la distribución del ingreso, en tanto la desigualdad se redujo un 20,8% (medida como el cociente de los ingresos del primer y del décimo decil).

### Cuadro 2. Estimación del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la distribución del ingreso, segundo trimestre de 2009 (en valores absolutos, pesos y porcentajes)

Decil de IPCF*	Total menores (miles)	Total hijos cubiertos por AUH (miles)	Ingreso per cápita promedio antes de AUH (miles)	Ingreso per cápita promedio AUH (miles)	Impacto sobre el Ingreso per cápita promedio
1	3.140	2.310	\$ 176,07	\$ 223,38	26,90%
2	2.108	936	\$ 352,18	\$ 373,86	6,20%
3	1.651	605	\$ 489,21	\$ 505,38	3,30%
4	1.371	339	\$ 622,81	\$ 632,13	1,50%
5	909	191	\$ 755,07	\$ 759,87	0,60%
6	959	205	\$ 921,85	\$ 927,79	0,60%
7	801	92	\$ 1.159,89	\$ 1.162,42	0,20%
8	590	61	\$ 1.490,41	\$ 1.492,79	0,20%
9	481	20	\$ 2.017,24	\$ 2.018,15	0,00%
10	264	18	\$ 4.210,31	\$ 4.211,00	0,00%
<b>Total</b>	<b>12.400</b>	<b>4.900</b>	<b>\$ 1.209,36</b>	<b>\$ 1.220,83</b>	<b>0,90%</b>
Relación entre 1 y 1			24	19	-20,8%

\*IPCF: Ingreso Per Cápita Familiar

Fuente: presentación Roca, Diálogos de Protección Social, 14 de mayo de 2010.

A marzo de 2010, se habían liquidado más de 3,5 millones de prestaciones de la AUH, que se suman a las más de 4,7 millones de asignaciones familiares del régimen contributivo del sistema de seguridad social nacional. Esto significa que dos de cada tres niños argentinos ya están cubiertos por el sistema de asignaciones familiares (sin incluir las asignaciones brindadas por gobiernos provinciales y municipales).

La AUH es una medida relevante, incluso si se la compara con otras iniciativas desplegadas en la región latinoamericana: si el ejercicio se hace en relación con programas como el Bolsa Familia de Brasil, el Programa Oportunidades de México, el Programa Chile Solidario o el Programa Juntos de Perú, aparecen muchos puntos en común, pero también algunas distinciones en las que se destaca la AUH. Todos estos programas están dirigidos a menores de 18 años (o menores de 15 años, para el caso peruano). Sus beneficios se otorgan por hijo y/o por familia y requieren condicionalidades en salud y educación. La cantidad de familias beneficiarias varía mucho según el tamaño del país (desde 12,4 millones en Brasil a 370 mil en Chile). Según los datos presentados por Roca, el caso argentino, con la AUH, se destaca por dos motivos centrales: el monto de su prestación de USD 89 mensuales (que resulta muy superior al de los otros casos, USD 55 en México, USD 50 en Perú, USD 43 en Brasil y USD 38 en Chile) y el presupuesto de la iniciativa en relación al PBI nacional (0,63%).

A modo de conclusión, la expositora sostuvo que el proceso de reformas en la seguridad social produjo cambios significativos en el mercado laboral y en la cobertura de los beneficiarios previsionales. La última reforma estructural concretada en 2008 estableció al régimen público de reparto como la piedra fundacional de la seguridad social y al Estado como garante de última instancia de la protección social de los trabajadores. Sin embargo, Roca también resaltó la necesidad de continuar trabajando en este sentido, reducir el alcance de las principales problemáticas sociales ligadas al mercado laboral y adaptar la cobertura de la seguridad social a la realidad del mercado de trabajo.

## **La presentación de Rafael Rofman**

Rofman organizó su presentación en tres grandes secciones. En primer lugar, introdujo brevemente los principales debates conceptuales sobre la seguridad social, y presentó cinco dimensiones clave en el funcionamiento de los sistemas de seguridad social. En segundo término, realizó un ejercicio práctico en el que aplicó el esquema de las cinco dimensiones al caso del sistema de protección social argentino. Por último, expuso los desafíos que permanecen abiertos.

### **Debates conceptuales sobre la seguridad social**

Rofman sostuvo que los principales debates conceptuales giran hoy en torno a tres grandes temas. Por un lado, surge el interrogante sobre la naturaleza contributiva del sistema: ¿debe el sistema ser contributivo? ¿Para quién? En este sentido, Rofman resaltó la necesidad de diferenciar entre el carácter contributivo del financiamiento y el carácter contributivo en el acceso a los beneficios. Un segundo tema de debate conceptual ha sido el fondeo. Aquí la discusión gira alrededor de las virtudes y vicisitudes de dos opciones: los fondos acumulados (o de capitalización) y el régimen de reparto. En tercer lugar, se presenta el debate en torno a la organización de la gestión: ¿debe ésta estar en manos públicas o privadas?

En el contexto de estos debates, Rofman hizo mención al concepto de la “centralidad del *output*”, de Barr. Esta noción se refiere a la idea de que todo esquema

de protección social que implique transferencia de ingresos es un mecanismo de distribución de derechos de consumo sobre la oferta de bienes y servicios. Esto implica que, cuando se discuten políticas de seguridad o protección social, lo que en el fondo se debate es la distribución del ingreso o del consumo.

Así, el panelista sostuvo que existen cinco dimensiones importantes en el funcionamiento de los sistemas de seguridad social:

1. Cobertura: ¿quiénes tienen acceso al sistema?
2. Adecuación: ¿cómo se adecúa el sistema a la realidad? ¿Son suficientes sus beneficios?
3. Sostenibilidad: ¿es sostenible a largo plazo el sistema con el esquema previsto?
4. Robustez: ¿puede el sistema superar impactos externos? ¿cuál es el compromiso político y el respaldo institucional con el que cuenta el sistema?
5. Incentivos: ¿qué impactos produce el sistema sobre el mercado laboral, el capital, la salud y la educación?

Al presentar estas cinco dimensiones, Rofman aclaró que es necesario no confundir las dimensiones con los objetivos del sistema. El objetivo fundamental de un sistema de seguridad social siempre debe ser la distribución de los recursos.

### **La caracterización del sistema de protección social argentino**

En la segunda parte de su presentación, Rofman caracterizó al sistema actual de protección social de la Argentina según las cinco dimensiones planteadas anteriormente.

#### **1. Cobertura**

En términos de cobertura, el acceso a los programas de seguridad social en la Argentina ha estado tradicionalmente vinculado al carácter contributivo de las prestaciones, tal como ocurre, por ejemplo, en el caso de las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares, y el seguro de desempleo. Desde una perspectiva histórica, solamente las pensiones no contributivas, como su nombre lo indica, estuvieron vinculadas a esquemas de acceso no-contributivos. Sin embargo, en los últimos años este aspecto fue ganando relevancia a través de programas de empleo y programas de transferencias condicionadas de efectivo.

La cobertura del sistema de seguridad social experimentó una importante caída en la década de 1990. Esta situación fue revertida entre 2003 y 2007, mediante el incremento en la cobertura de las jubilaciones (a través de la moratoria) y de las pensiones no contributivas, que beneficiaron en mayor medida a los quintiles más bajos. Por otra parte, la AUH también implicó un gran aumento en la cobertura del sistema de seguridad social, al incorporar a más de 3,5 millones de niños/as al sistema.

Rofman sostuvo que ambas reformas (ampliación del sistema previsional y AUH) implican un alejamiento del modelo contributivo tradicional en la práctica, aunque no tanto en el discurso.

#### **2. Adecuación**

Rofman afirmó que la adecuación es un tema crítico en el debate actual: ¿son las prestaciones suficientes en un contexto inflacionario? Con el aumento del haber mínimo desde 2003, se ha producido un avance en este sentido. Como contrapartida, se está produciendo un aplastamiento de la pirámide jubilatoria, que implica que hay

cada vez más personas que cobran la jubilación mínima. En la medida que no se produzca una recomposición de los otros haberes, esto no parece que fuera a modificarse.

### **3. Sostenibilidad**

La sostenibilidad en el mediano-largo plazo del sistema de seguridad social argentino es muy difícil. Esto es así, en la medida en que los recursos de origen tributario cumplen un rol muy importante en el sostenimiento del sistema debido a que la relación entre activos y pasivos no es suficiente para que el régimen contributivo se autofinancie. Con la reforma de 2008 y la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, surgen nuevos interrogantes acerca de las estrategias de inversión y rentabilidad que se pueden implementar. Un ejemplo de ello ha sido el financiamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) con fondos de la seguridad social, que ha sido una estrategia útil para no coparticipar los recursos de la ANSES. En esta misma línea han ido las transferencias a las provincias que tuvieran cajas provinciales deficitarias.

Por lo indicado, surgen muchos cuestionamientos acerca de la sustentabilidad en el mediano-largo plazo del sistema de seguridad social argentino.

### **4. Robustez**

Rofman sostuvo que la robustez es el aspecto más débil del sistema de seguridad social argentino. La legislación previsional no se adapta al sistema, de modo que se evidencia una inadecuación de la normativa a la realidad del sistema. Por otra parte, se observa una tendencia creciente a la fragmentación, debido a los regímenes especiales por categoría ocupacional. Con el establecimiento de la AUH mediante un decreto, se han reforzado las debilidades normativas del sistema en su conjunto. Más aun, al tratarse de una medida de estas dimensiones, que, por demás, contaba con un amplio apoyo en el Congreso de la Nación.

### **5. Incentivos**

Aún no es posible determinar claramente cuáles son los incentivos que ha producido el sistema actual de seguridad social respecto de la informalidad laboral. Desde el punto de vista teórico, podría pensarse que la política previsional de los últimos años, que ha generado aplastamiento de la pirámide jubilatoria y ampliación de la cobertura, podría traer aparejados incentivos a la informalidad. Sin embargo, esto no está respaldado por evidencia. Esto mismo podría decirse de la AUH, es decir, que puede alentar el trabajo no registrado en la medida en que estar formalizado “vale” menos, y en que ser monotributista o autónomo es más caro.

### **Los desafíos pendientes**

Para concluir, Rofman enumeró diversos desafíos que considera pertinentes a la hora de pensar el sistema de seguridad social. En primer lugar, si bien el desafío de la cobertura está resuelto en el corto plazo, a futuro volverá a surgir. Así, surgen interrogantes acerca de cómo será posible mantener los niveles actuales de cobertura del sistema de seguridad social. En segundo lugar, presentó dudas acerca de la cobertura y el alcance real de la AUH: ¿llega esta medida a los sectores más vulnerables? En este punto, es también fundamental revisar la exclusión que se plantea en la normativa a determinados grupos poblacionales. En tercer lugar, es prioritario trabajar sobre la sustentabilidad fiscal del sistema. Por último, también es necesario reforzar su fragilidad normativa.

## El debate

El debate entre los expositores y los participantes giró en torno a tres/cuatro grandes ejes: las implicancias de la implementación de la Asignación Universal por Hijo en la estructura del sistema de protección social en la Argentina, la articulación entre sus aspectos contributivos y no contributivos, el lugar que debe ocupar el componente ingreso en las políticas sociales y, en fin, la gestión y el impacto de las condicionalidades en educación y salud.

En primer lugar, Roca afirmó que detrás del cuestionamiento sobre el carácter contributivo o no contributivo de un sistema de seguridad social se esconde una toma de posición respecto del papel de las empresas como aportantes de contribuciones al sistema. Es decir, el carácter contributivo de la seguridad social implica sostener la creencia de que los empleadores deben aportar financieramente a la protección de sus trabajadores. Más allá del hecho de que los beneficios previsionales no deberían depender de la posibilidad de inserción en el mercado laboral y de que la ampliación de la cobertura se ha logrado principalmente por intervenciones de tipo no contributivas (moratoria, expansión de las pensiones no contributivas, Asignación Universal por Hijo), no es deseable desdeñar esta vía de financiamiento. Sin embargo, el Estado debe, además, cumplir con su responsabilidad en la tarea de formalización de los trabajadores para expandir el alcance del sistema contributivo. Desde 2002, este rol ha sido desempeñado exitosamente, sobre todo en relación con la incorporación de los trabajadores independientes a través del monotributo.

Con respecto al peso relativo que debiera otorgarse al componente ingreso dentro de un debate amplio sobre la protección social, surgieron distintas posturas durante el debate. Rofman afirmó que si bien hay ciertos servicios, como el acceso a la salud o a la vivienda, que son de difícil monetización, la mejor prestación en términos de políticas sociales siempre será un ingreso, puesto que este puede amoldarse con mayor facilidad a las necesidades concretas de cada hogar. Dentro de este esquema, las tarjetas alimentarias, por ejemplo, son percibidas como un gran avance. La postura de Roca fue, en este aspecto, más balanceada. Concuerda con la necesidad de subsidiar a aquellos sectores con poca capacidad de ahorro, pero también sostiene que el sistema de protección social debe ser más abarcativo y flexible en cuanto a las prestaciones que debe proveer.

Finalmente, se trató el tema de la gestión y el impacto de las condicionalidades en educación y salud. Se abrió el interrogante sobre la articulación con los sectores de educación y salud a la hora del seguimiento de las condicionalidades requeridas por la Asignación Universal por Hijo. Se indagó, sobre todo, en el aumento de la demanda de estos servicios ligados a las condicionalidades y al hecho de que una saturación de las infraestructuras pudiera afectar su calidad. Sobre este punto, Rofman hizo referencia a la posición del Banco Mundial al respecto. Los programas de transferencias condicionadas (PTC) son, desde este enfoque, progresivos, no tanto por el impacto de la transferencia sino por el impacto de sus condicionalidades. Esto implica, teóricamente, que el principal problema en el desempeño social de un país proviene de la falta de demanda de servicios sociales, situación que, según el expositor, no tendría lugar en la Argentina. Roca, por su parte, agregó que la implementación de la AUH no solo generó nuevas exigencias a los sistemas educativo y de salud, sino también en la estructura de intervención territorial de la ANSES, que hasta el momento, se encontraba enfocada en brindar atención al trabajador formal.

## **Diálogo 3: “Protección social y educación: articulaciones posibles” (18 de junio)**

### **Introducción**

Este encuentro fue realizado con el objetivo de facilitar un debate plural e informado sobre las posibles articulaciones entre el embrionario sistema de protección social argentino y las intervenciones públicas sectoriales en el ámbito de la educación. Con ese motivo, Axel Rivas (Director del Programa de Educación de CIPPEC), Pablo Urquiza (Director de Políticas Socio-Educativas del Ministerio de Educación de la Nación) y Emilce Moler (Asesora de la Jefatura de Gabinete del Ministerio de Educación de la Nación) expusieron las visiones que han construido desde sus respectivos espacios de trabajo. Las presentaciones, especialmente enriquecedoras por la diversidad de enfoques expresados, fueron seguidas de un activo debate entre los participantes. A continuación, se refieren los puntos salientes del encuentro.

### **La presentación de Axel Rivas**

Axel Rivas se planteó como objetivo de la presentación dar cuenta de las tendencias y abismos actuales del sistema educativo nacional. Su exposición se estructuró en cuatro ejes: tendencias educativas, financiamiento, desigualdades estructurales y desafíos de política educativa.

#### **Tendencias educativas**

Para comenzar, Rivas presentó una división entre dos espacios: la escuela primaria, cuyo objetivo principal radica en la formación de ciudadanos, y la escuela secundaria, cuya función es la selección de una elite nacional dentro del conjunto de ciudadanos. Si bien la tendencia a largo plazo muestra que la matrícula aumentó desde 1900 para ambos universos, la escuela secundaria mantiene un nivel de asistencia y registra, a su vez, un aumento en la matrícula menor que la escuela primaria. Esto expresa la persistencia de una restricción de tipo social al acceso a la escuela secundaria.

A su vez, marcó una segunda discriminación, que se da entre la educación pública y la educación privada. En los últimos años, el sistema educativo ha perdido en homogeneidad: el éxodo de la clase media al sector privado resultó en dos universos educativos con características muy diferentes en términos de patrón de asistencia, de calidad de la enseñanza y de normas sociales que los rigen.

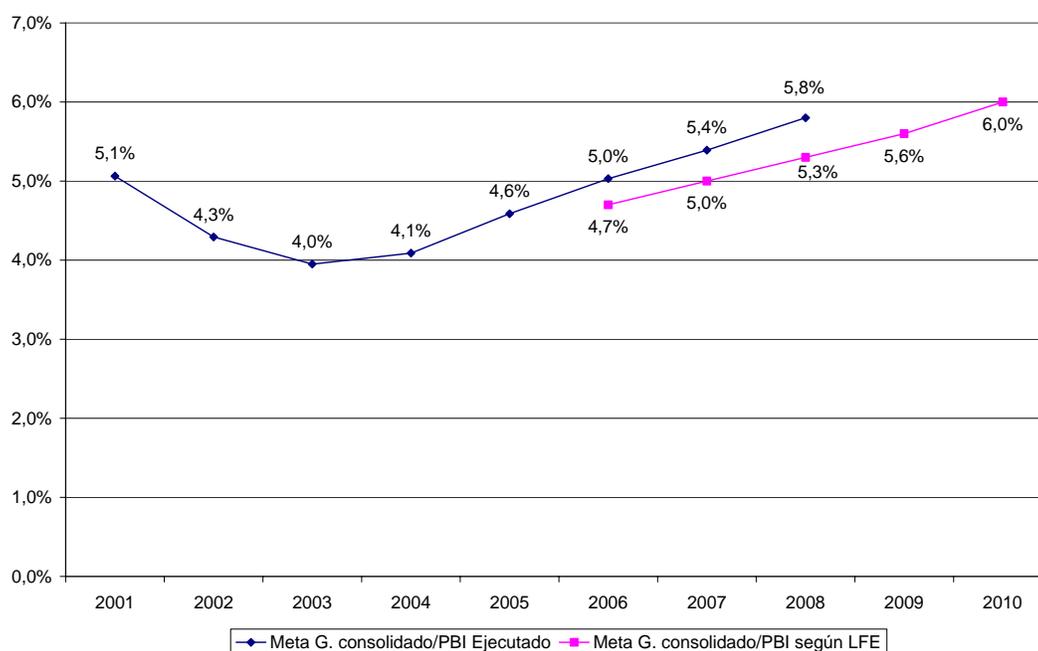
A continuación, compartió los resultados de un análisis comparativo internacional sobre calidad educativa, basado en el sistema de puntaje PISA de la OCDE. Este estudio permitió mostrar que la Argentina se encuentra entre los países con los resultados educativos más pobres y con mayores desigualdades internas en el mundo. Se observan, en particular, las variaciones en el rendimiento entre 2000 y 2006, indicador que coloca a Chile en cabeza de fila y a la Argentina en el último puesto entre los países de la región. Una de las principales razones que llevaron a este pobre desempeño es la falta de un patrón ordenado y sostenido de inversión pública en educación. A diferencia de Chile, que desde 1990 ha aumentado sistemáticamente un promedio de un punto de gasto público en educación como porcentaje del gasto público total por año, para llegar a 17,9 % en 2004, la Argentina mostró un leve aumento en el gasto hasta el 2003, año en el que se produjo un brusco descenso que ha

costado mucho ser compensado. Sin embargo, la llegada de la ley de financiamiento en 2005 marcó una nueva oportunidad.

### La oportunidad del financiamiento

A partir de 2004, el gasto consolidado en educación como porcentaje del PBI fue en ascenso. Se partió del 4,1% en 2004 para llegar, progresivamente, al 5,8% en 2008. Dentro de este contexto, parece tomar cuerpo una real oportunidad de financiamiento que ha sido impulsada, en gran parte, por la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) de 2005 (Ley 26.075). La ley estableció objetivos de gasto público en educación a ser cumplidos entre 2006 y 2010. Se propone llegar a un gasto consolidado de 6% del PBI, lo que constituiría un récord histórico para la Argentina, tanto en términos relativos como absolutos. Entre 2004 y 2008, las metas de la ley han sido superadas holgadamente, lo que permite construir un pronóstico alentador.

**Gráfico 1. Evolución del gasto consolidado en educación, 2001-2010 (como porcentaje del PBI y metas de la Ley de Financiamiento Educativo)**



Fuente: presentación Rivas, Diálogos de Protección Social, 18 de junio de 2010.

### Desigualdades estructurales

Más allá de los esfuerzos realizados en materia de inversión pública en educación, persisten desigualdades estructurales entre las provincias, particularmente en lo que atañe a las capacidades diferenciales de gasto. El gasto en educación como porcentaje del gasto total varía entre el 18,2% para el caso de Santa Cruz y el 38,5% para el caso de la provincia de Buenos Aires, con un promedio de 28,1% para todo el país. Al observar la inversión por alumno, sin embargo, el ranking es muy distinto: Tierra del Fuego (\$10.609) ocupa el primer puesto, seguida por Santa Cruz (\$6.758); Buenos Aires se encuentra en una posición intermedia (\$3.143\$) y Salta ocupa el final del listado (\$1.668). Resulta enriquecedor para el análisis resaltar los casos de Santa Cruz y de Buenos Aires, que invierten sus posiciones en los dos indicadores debido a las grandes diferencias que presentan en términos de la cantidad de población. Un último indicador que presentó Rivas es la cantidad de alumnos por computadora y

conexión a Internet, en el cual las provincias más pobres siguen siendo, a su vez, las peor equipadas.

**Gráfico 2. Inversión educativa provincial, 2007. Total país (en pesos y porcentajes)**

Jurisdicción	Gasto educativo como porcentaje del gasto total	Jurisdicción	Inversión por alumno del sector estatal (\$ corrientes)
Buenos Aires	38,5%	Tierra del Fuego	10.609
Jujuy	34,9%	Santa Cruz	6.758
Santa Fe	34,7%	Neuquén	6.209
Chaco	32,2%	CABA	5.989
Corrientes	31,3%	Chubut	5.388
Río Negro	31,0%	La Pampa	5.102
Formosa	30,0%	Catamarca	4.218
Córdoba	29,9%	Río Negro	3.915
Entre Ríos	29,9%	Santa Fe	3.415
Mendoza	29,8%	Formosa	3.225
Chubut	28,6%	Buenos Aires	3.154
La Rioja	27,4%	Mendoza	3.143
Tierra del Fuego	27,4%	La Rioja	3.038
Misiones	27,3%	Jujuy	2.992
CABA	26,9%	San Juan	2.971
Neuquén	26,9%	Chaco	2.926
San Juan	26,6%	Entre Ríos	2.922
La Pampa	26,1%	San Luis	2.838
San Luis	24,8%	Córdoba	2.702
Tucumán	24,0%	Tucumán	2.305
Catamarca	23,1%	S. del Estero	2.252
Salta	22,4%	Corrientes	2.181
S. del Estero	21,4%	Misiones	2.019
Santa Cruz	18,2%	Salta	1.668
<b>Promedio</b>	<b>28,1%</b>	<b>Promedio</b>	<b>3.831</b>
<b>TOTAL</b>	<b>30,8%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3.246</b>

Fuente: presentación Rivas, en Diálogos de Protección Social, 18 de junio de 2010.

El principal determinante de estas desigualdades proviene de la distribución de recursos transferidos por coparticipación. Esta distribución, considerada arbitraria por el expositor, al no tener correlato con el desempeño socioeconómico o con la cantidad de población de las provincias perjudica, en general, a las provincias en su origen peor posicionadas. Aquí volvemos a encontrar a las provincias de Tierra del Fuego y de Buenos Aires como casos paradigmáticos: Tierra del Fuego es la provincia con mayor cantidad de recursos coparticipados por habitante (\$5.140) y Buenos Aires, en estos términos, la peor posicionada (\$763). Esta es, entonces, una “ley cepo” que no puede sino agigantar las brechas entre las provincias. Y, por tanto, las desigualdades en materia educativa sólo podrán ser compensadas por fuera de este esquema de financiamiento.

Antes de pasar a los desafíos de política educativa, el expositor hizo foco en el caso particular de la provincia de Buenos Aires. El sistema educativo muestra, en esta provincia, serios indicadores de deterioro. En primer lugar, el sector estatal ha sufrido una caída del 4,6% en la matrícula de primaria y secundaria entre 2002 y 2007, fenómeno que ha sido compensado, sin embargo, por un aumento de la matrícula en el sector privado de 13,26%. Por otro lado, Buenos Aires es la provincia que muestra la mayor tasa de abandono interanual en el nivel secundario, que alcanzó el 24,2% entre 2004 y 2005. La “caída de la provincia de Buenos Aires” no sólo es medible en términos

cuantitativos sino también en términos cualitativos. Se observa, sobre todo en las instituciones públicas del conurbano, un desgaste de los lazos sociales. Esto provoca, entre otras cosas, una desaparición de la palabra autorizada del docente y de la escuela, y la mediación en situaciones de conflictividad se hace imposible. Se impone la cultura de la revancha, de la venganza. Así, el dispositivo de continuidad pedagógica se encuentra quebrado.

### **Desafíos de política educativa**

Rivas rescató tres desafíos en torno a una posible articulación entre protección social y educación: el abismo federal que implica la necesidad de una coordinación política para reformar el modelo fiscal vigente, el abismo social cuyo eje es la inclusión pedagógica y en el que se puede observar un impacto positivo de la Asignación Universal por Hijo, y el abismo cultural, en el que el objetivo es promover la libertad y la diversidad, y aprovechar el potencial que brindan los medios y las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TIC, por su sigla en inglés).

A modo de cierre de la presentación, rescató un dato estadístico alentador: en una encuesta sobre percepciones en torno al cambio de la escuela secundaria, el 42% de los alumnos estuvo de acuerdo con la afirmación “la escuela media actual es mejor que antes”.

### **La presentación de Pablo Urquiza**

La exposición de Urquiza se dividió en dos partes. En primer lugar, compartió algunas reflexiones “disparadoras” sobre la relación entre protección social y educación, y presentó el enfoque que guía las intervenciones de la Dirección de Políticas Socio-Educativas del Ministerio de Educación de la Nación. A continuación, compartió las principales actividades realizadas desde esta Dirección.

#### **Un enfoque para articular protección social y educación**

Urquiza comenzó su exposición rescatando el hecho de que actualmente es posible pensar en la articulación de las esferas de educación y protección social, una relación que décadas atrás hubiera sido impensada. Según el expositor, en medio de la conflictividad actual, se hace presente un clima favorable para el desarrollo del sistema educativo. La implementación de la paritaria docente, el impacto positivo de la Asignación Universal por Hijo, las discusiones que surgieron en torno al Bicentenario, son, en su conjunto, indicadores de un progreso en la materia. Esto viene ligado a un proceso político de revalorización del Estado, en el marco del cual el Ministerio de Educación de la Nación ofrece un muy amplio abanico de intervenciones.

En este contexto, se precisa que las decisiones de gobierno deben estar orientadas por un andamiaje legal acorde. La discusión parlamentaria, valor esencial y primordial, se volverá especialmente prioritaria frente al próximo vencimiento del plazo de la Ley de Financiamiento Educativo (fines de 2010). Urquiza sostuvo que es necesario pensar el financiamiento del sistema educativo para los próximos 10 años en esta clave.

Uno de los ejes de un fructífero desarrollo del sistema educativo se basa en la coordinación con avances de carácter igualitario en la matriz socioeconómica. Por ello, es necesario implementar políticas socioeducativas que integren estos dos aspectos esenciales. El caso de Chile, por ejemplo, muestra una mejora imponente de los resultados educativos, pero estos todavía conviven con un escenario de fuerte

inequidad social. En este contexto, no se logra una correcta inserción y cohesión social de la población.

Este nuevo paradigma se delinea en el marco de una discusión entre la pertinencia de las políticas compensatorias, por un lado, y de las políticas socioeducativas, por el otro. Las políticas compensatorias se restringen al ámbito educativo e intentan dar más oportunidades a las personas con dificultades a través de políticas de discriminación positiva. Este concepto es limitado puesto que no toma en cuenta la dimensión social de la educación, es decir las determinaciones cruzadas, la interdependencia entre la esfera educativa y el contexto socioeconómico en el que ésta se encuentra, y que la excede. La calidad no debe medirse únicamente en términos de resultados, es decir, de desempeño en matemáticas y en la comprensión lectora de los niños. Este indicador debe incluir criterios de integración social, que deben, a su vez, reflejarse en la administración escolar y en el sistema curricular. Esto implica ir más allá de la dicotomía culturalmente establecida entre calidad e igualdad.

### **Las acciones de la Dirección de Políticas Socio-Educativas**

Las acciones de la Dirección de Políticas Socio-Educativas se enmarcan, entonces, dentro de esta perspectiva. La Dirección se propone expandir el alcance de la escuela a través de las siguientes actividades:

- Centros juveniles y recreativos en los que se organizan actividades ligadas a la ciencia, la cultura, las artes y las nuevas tecnologías, entre otras.
- Políticas de distribución de libros y materiales.
- Construcción de bibliotecas, ludotecas y laboratorios
- Becas y ayudas escolares a grupos con necesidades específicas (por ejemplo, madres y padres adolescentes, pueblos originarios, menores bajo tutela judicial, entre otros.)
- Apoyo para la movilidad y transporte a las escuelas.
- Instancias para asegurar que los niños que cumplan las condiciones requeridas cobren la Asignación Universal por Hijo.
- Desarrollo de proyectos socio-educativos (por ejemplo, turismo educativo, coros escolares, entre otros).

Este tipo de acciones implican, según el expositor, mejorar las capacidades de gestión favoreciendo articulaciones entre los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, se ha logrado avanzar en el trabajo en conjunto con los municipios. Los intendentes, particularmente los del conurbano, se involucraron en las actividades lideradas por la Dirección a través de la discusión en mesas de articulación y de gestión. A su vez, se desarrollan, en esta instancia, relevamientos e intercambios de experiencias que han demostrado ser muy enriquecedores para todos los participantes.

### **La presentación de Emilce Moler**

El principal objetivo de la presentación de Emilce Moler fue el de reafirmar, en la misma línea que la argumentación de Urquiza, la posibilidad de una articulación fructífera entre protección social y educación. La funcionaria se propuso explicitar el rol de la Asignación Universal por Hijo como pilar de esta articulación.

En un principio, la expositora caracterizó a la política de la Asignación Universal por Hijo como el referente de un nuevo perfil para la política social. La medida implica “una política de reconocimiento de derechos, una transferencia real de recursos y una reactivación de las economías regionales” y constituye, a su vez, “un avance significativo en la reducción de la indigencia y, en menor medida, de la situación de pobreza de nuestros niños, niñas y adolescentes”. La AUH produjo la salida de la pobreza de 727 mil menores, la salida de la indigencia de 581 mil menores y la reducción de la desigualdad en un 21% (medida como el cociente entre los ingresos del primer y décimo decil). La medida, sin embargo, es considerada como una política de transición en el camino hacia el verdadero objetivo de toda política social: la generación de empleo pleno. Y, en este sentido, como una política paliativa que no logra eliminar las causas profundas de la pobreza pero genera derechos. Se celebra, en fin, la gestión eficiente que la ANSES ha logrado desplegar en su implementación, puesto que esto ha contribuido enormemente a construir la credibilidad de la AUH.

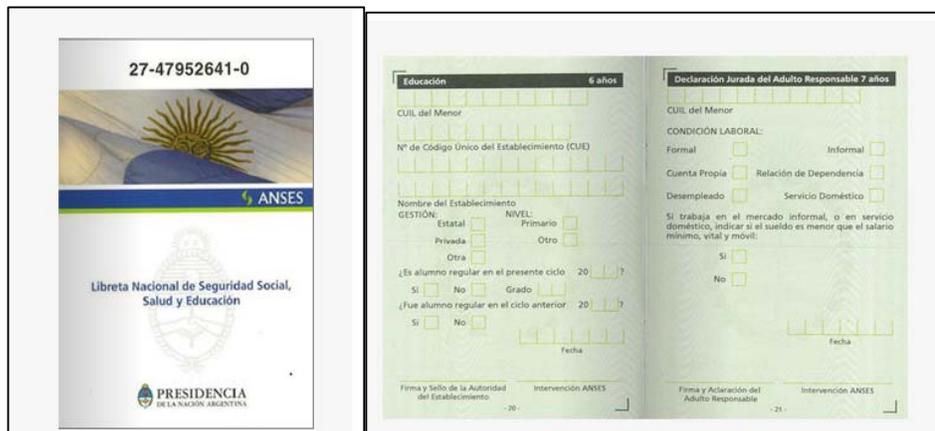
La complementariedad de la AUH y de las acciones emprendidas desde el Ministerio de Educación de la Nación es evidente en dos niveles. Por un lado, la Asignación constituye una oportunidad para reforzar las estrategias tendientes a cumplir con los objetivos de la política educativa nacional establecidas en la Ley de Educación Nacional (26.206). Uno de los lineamientos de la ley se basa en la promoción de la inclusión educativa mediante políticas universales y estrategias de asignación de recursos a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. La Asignación se enlaza claramente en este objetivo.

Por otro lado, las acciones tomadas desde el Ministerio de Educación son indispensables para la correcta aplicación de la AUH. La disposición de la condicionalidad ligada a la asistencia escolar hace de la escuela uno de los actores esenciales en el camino hacia la efectiva percepción del beneficio. Los maestros, los directores y los preceptores se convierten en la cara visible del Estado. Ellos son el principal vector comunicacional en la implementación del decreto que dio origen a la Asignación. El contacto directo con los alumnos y la inmediatez del daño provocado por el incumplimiento de la norma (la falta de acceso a recursos indispensables) generó, por demás, un involucramiento y una colaboración de los maestros desde un enfoque propositivo. Esta actitud fue esencial a la hora de hacer entender a los sujetos que la medida mencionada es un derecho adquirido y que no hace falta ningún tipo de intermediario para acceder al beneficio. De este modo, desaparecen los riesgos de clientelismo.

El esquema organizativo que permitió la participación del Ministerio de Educación de la Nación en la implementación de la Asignación nació con la creación, en noviembre de 2009, de la Mesa Interministerial de la que participan el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación. La Mesa se reúne cada 15 días. En un primer momento, sólo cumplió una función de organización de los aspectos operativos de la implementación, como el traspaso de bases de datos del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Trabajo. Luego, la participación del Ministerio de Educación comenzó a crecer y fue particularmente importante en lo referido al diseño de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, el documento que permite hacer el seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades dispuestas por el decreto de la Asignación. Asimismo, sobre la base de las nuevas responsabilidades asumidas, el Ministerio estableció referentes provinciales encargados de cooperar para la correcta implementación de la política. En esta misma línea, el Ministerio colabora en la

conformación o consolidación de Mesas/Concejos socio-educativos locales, con el fin de promover la participación de organizaciones intermedias y movimientos sociales en el procedimiento.

**Imagen 1. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación**



Fuente: presentación Moler, Diálogos de Protección Social, 18 de junio de 2010.

## El debate

El debate entre los expositores y los participantes giró en torno a tres temáticas principales ligadas a la implementación de la Asignación Universal por Hijo: el régimen de incompatibilidades, el problema de las personas que quedan excluidas de la percepción del beneficio y, finalmente, los desafíos de gestión asociados al seguimiento de las condicionalidades.

En primer lugar, se indagó sobre la posible incompatibilidad de la Asignación Universal por Hijo con las becas educativas impartidas por el Ministerio de Educación de la Nación. La respuesta de los funcionarios fue la de una indefinición con respecto a las becas que se otorgarán para el año 2010. Por el momento, los beneficiarios de la Asignación no deben renunciar a las becas otorgadas en 2009. Este punto necesitó ser aclarado específicamente a los beneficiarios. Por otro lado, se mantendrán obligatoriamente las líneas de becas establecidas por ley, como por ejemplo las concernientes a los hijos de ex soldados de Malvinas y a las víctimas de Cromañón. Se aclaró, además, que dentro del marco de las ayudas escolares socio-educativas se establecen acciones que por exceder a las ayudas propiamente monetarias ofrecen apoyos diferentes a los de la Asignación y que, por lo tanto, se consideró que no deberían ser disminuidos.

En una segunda instancia, se tocó la problemática de las personas que quedan excluidas de la percepción del beneficio. A la hora de la aplicación concreta del plan, muchas personas no acceden a su derecho por falta de información, por creer que no merecen el beneficio, por la aparición indebida de intermediarios y/o por la falta de documentación. Esto implica la necesidad de trabajar en el territorio para identificar a las personas que se encuentran en este tipo de situaciones. En esta dirección, el Ministerio de Educación se encuentra estableciendo una red territorial en conjunto con asociaciones civiles para acercar a los sujetos de derecho a las instituciones encargadas de la implementación de la AUH. La cooperación de las organizaciones no

gubernamentales (ONG) con el Estado cumple un rol clave en relación al trabajo sobre la dimensión cultural que es necesario realizar para la concientización individual de la tenencia de un derecho. A su vez, los participantes manifestaron no comprender las causas de la exclusión de la población que asiste a instituciones educativas privadas. Como resultado de esta disposición, muchas escuelas confesionales, sobre todo, tienen una gran cantidad de alumnos becados de muy bajos recursos que no tienen la posibilidad de acceder al beneficio.

También se discutieron los desafíos de gestión asociados al establecimiento de condicionalidades. En este sentido, se comentó que se produjo una sobrecarga de las instituciones educativas que, en ciertos casos, se encuentran estableciendo cupos máximos para la incorporación a los ciclos de estudio. “Las escuelas no dan abasto” comentó Urquiza. Esto se debe a que la Asignación hizo visible la cantidad de chicos que quedaban por fuera del sistema, dimensiones que hasta el momento, eran desconocidas. Un participante concluyó que es preferible que las instituciones estatales no generen ilusiones respecto de la capacidad de infraestructura disponible. Hoy en día la capacidad en términos de cantidad de profesores, de cantidad de aulas, es limitada en muchos sectores del país. Dentro de este marco, muchas iniciativas en políticas públicas no son factibles, no por falta de voluntad, sino por falta de recursos.

## **Diálogo 4: “Los desafíos de la protección social que la Argentina no pudo resolver” (16 de julio)**

### **Introducción**

El encuentro tuvo como objetivo construir una visión estratégica sobre los desafíos pendientes de la protección social en Argentina. En particular, se planteó descifrar la economía política de las problemáticas irresueltas en materia de política social. Con ese motivo, Oscar Cetrángolo, especialista en temas de economía del desarrollo y política social de la CEPAL, y profesor en la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, expuso sobre “Los desafíos de la protección social que la Argentina no pudo resolver”. La presentación fue seguida por los comentarios de Laura Golbert, socióloga especialista en políticas sociales del CEDES, y de Fabián Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC. Por último, se abrió el debate a los participantes, entre los que se encontraban ministros provinciales, funcionarios nacionales, actores sociales y reconocidos académicos.

En esta ocasión, se hizo una especial referencia a la conmemoración del atentado de la AMIA, que tuvo lugar el 18 de julio de 1994. Los representantes de Fundación Tzedaká, asociación co-organizadora de los encuentros, no pudieron estar presentes por participar de los actos de conmemoración. Se saludó expresamente a la comunidad judía y se manifestó la necesidad de recordar la relevancia de la fecha.

### **La presentación de Oscar Cetrángolo**

El expositor comenzó por establecer el contexto en el que debería darse una discusión estratégica en torno a las posibles reformas en política social. En primer lugar, identificó dos falacias de diagnóstico que deben ser superadas. La primera se refiere al sesgo sectorial adoptado a la hora de discutir sobre estos temas. Falta construir una visión de conjunto, en la que los presupuestos públicos no sean el resultado de una suma de voluntades particulares que hacen primar el “ajuste a costa del vecino”, en referencia a los escritos de Keynes. Es decir, no existe una discusión de prioridades en las Oficinas de Presupuesto nacionales o provinciales, por lo que no hay forma de establecer una asignación de recursos según criterios específicos. La segunda falacia se basa en la declaración de la necesidad de volver a un tiempo pasado en que las cosas funcionaban correctamente. La visión que supone que todo tiempo pasado fue mejor es considerada ilusoria y de muy poca utilidad en el diseño de reformas de política pública.

Dentro de este marco, Cetrángolo planteó su principal hipótesis: el origen de las deficiencias estructurales de la política social en la Argentina es anterior a la crisis de los años setenta y a los procesos que suelen identificarse como su causa directa (la “dictadura”, la crisis de la deuda, la hiperinflación de los ochenta, las reformas de los noventa y el “default”). “En todo caso, el rasgo común ha sido la incapacidad para resolverlas a tiempo y las respuestas poco adecuadas que se le dieron a los problemas una vez que se decidió atacarlos”, señaló.

En esta línea y con el propósito de sentar las bases para afrontar esta situación, el analista presentó cuatro hechos estilizados que permiten enmarcar la discusión estratégica que es necesario dar en la actualidad.

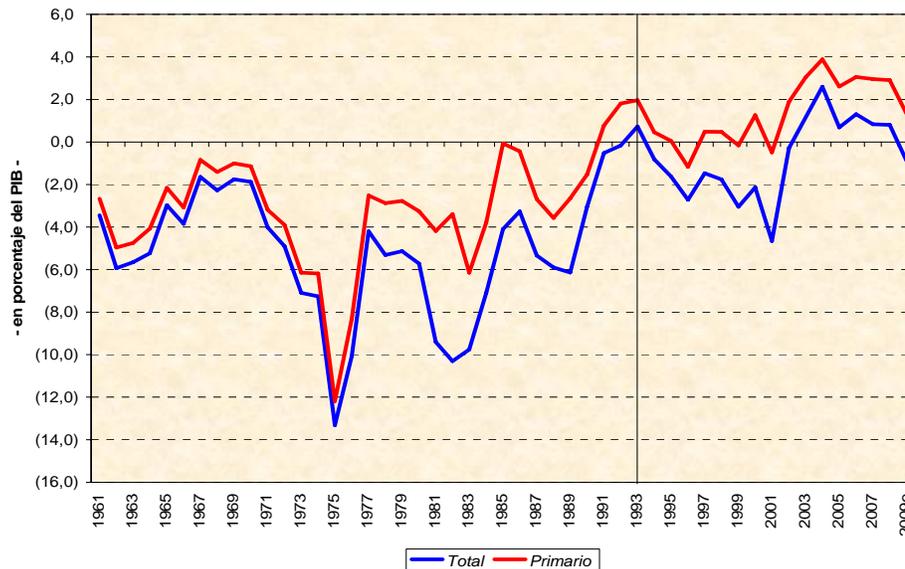
1. Mejora muy importante en la solvencia fiscal (Nación y provincias)
2. Elevada presión tributaria.
3. Desequilibrios territoriales cuya solución exige reformas más sustantivas que un régimen de coparticipación.
4. Los sistemas de protección social han permitido importantes aumentos en la cobertura en el pasado pero resultan hoy insuficientes e inequitativos.

A continuación, la presentación de Cetrángolo se dividió en cuatro apartados, en los que fueron comentados e ilustrados en detalle cada uno de estos puntos.

### 1. Mejora muy importante en la solvencia fiscal (Nación y provincias)

A partir de los datos de ingresos y gastos totales del Sector Público Nacional (promedio móvil de los cuatro trimestres), se observa que entre 2003 y 2008, el sector mostró un superávit global que osciló entre el 1% y el 3% del PBI. Si bien esta situación es relativamente inusual, el equilibrio primario es tendencia desde los años noventa. Con anterioridad, el sector público era insolvente. Los dos picos históricos de falta de financiamiento corresponden a la crisis de 1975 ("Rodrigazo") y a la gestión de Martínez de Hoz (1976-1981), que registró un importante exceso de gasto. Desde allí, el sector público creció en base a fuentes de recursos no tributarios, sobre todo, como son las rentas aduaneras, los excedentes de recursos previsionales y el impuesto inflacionario. La política económica de la década de los noventa no permitió hacer uso del impuesto inflacionario, por lo que el impuesto primario cobró una importancia central.

**Gráfico 1. Resultado del Sector Público Nacional no Financiero (Base devengado), 1961-2009 (en porcentaje del PIB)**

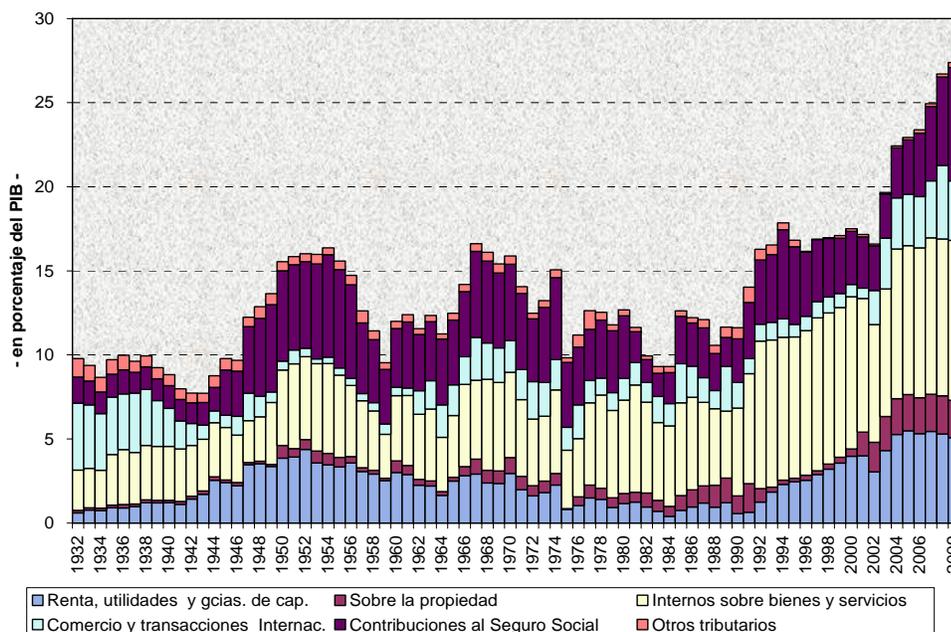


Fuente: presentación Cetrángolo, Diálogos de Protección Social, 16 de julio de 2010.

## 2. Elevada presión tributaria

Se registró un claro aumento de la presión tributaria a partir de 2002. En 2009, los recursos tributarios llegaron a un récord del 27% del PBI. La presión tributaria es elevada en relación a los niveles de la región pero todavía insuficiente si se la compara con las economías desarrolladas. Esto se explica, básicamente, por la escasa imposición a las rentas de personas físicas.

**Gráfico 2. Recursos tributarios nacionales, 1932-2009 (en porcentaje del PBI)**



Fuente: presentación Cetrángolo, Diálogos de Protección Social, 16 de julio de 2010.

El análisis de la estructura de la recaudación revela que desde 1990, aumentó progresivamente la proporción de las contribuciones a la seguridad social y de los impuestos al comercio y a las transacciones internacionales. La participación del IVA aumentó en 2000, para volver a disminuir en 2009, y la participación de los impuestos a la renta y al patrimonio aumentó en 2000 para mantenerse estable en los años subsiguientes. A su vez, disminuyó notablemente a lo largo de los años el peso de los impuestos menores, como son los impuestos internos sobre bienes y servicios.

A la hora de evaluar la equidad del sistema impositivo actual, el expositor rescató la progresividad de las retenciones a las exportaciones de alimentos pero condenó la persistencia de un nivel elevado de IVA y sostuvo firmemente la necesidad de darle un lugar central a la imposición a las rentas de personas físicas.

## 3. Desequilibrios territoriales cuya solución exige reformas más sustantivas que un régimen de coparticipación

Como punto de partida, es necesario remarcar que la distribución territorial del producto bruto responde a una fuerte concentración geográfica en las zonas más ricas. Los desequilibrios en 2005 son notables: la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe dan cuenta del 76% del PBI. El producto bruto geográfico por habitante, por su parte, es elevado para Santa Cruz, la Ciudad de

Buenos Aires y Tierra del Fuego, y más de cinco veces menor para las provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa.

Este desequilibrio estructural es un gran obstáculo a la provisión homogénea de servicios por parte del Estado; situación que se acentúa en un contexto de progresiva descentralización de las responsabilidades en el gasto social. El análisis de la estructura porcentual de gastos por nivel de gobierno da cuenta de que en 1961 las provincias realizaban el 21% de los gastos totales, y en el 2006 habían llegado a cubrir el 39,3%. Así se generan, efectivamente, situaciones de retroalimentación de las problemáticas sociales. Por ejemplo, las provincias con peores indicadores sanitarios y de desarrollo son, en general, las que tienen menor gasto público en salud y menor cantidad de población asegurada.

Pese a la progresiva descentralización del gasto, se observa además una relativa concentración de los recursos en el nivel nacional. En 1961, la Nación concentraba el 69,3% de los recursos; en 2006, el 78,3%. El expositor se propuso, entonces, evaluar el rol del régimen de coparticipación, que es generalmente considerado como una de las claves redistributivas en este contexto. A diferencia de lo que afirman muchos analistas, Cetrángolo sostiene que el régimen de coparticipación no sería el origen de las desigualdades en las capacidades financieras provinciales para afrontar las problemáticas sociales, las que tendrían raíces estructurales más profundas. Dentro de los límites que una herramienta como esta supone, las transferencias por coparticipación, para el expositor, logran cumplir un rol compensador.

#### **4. Los sistemas de protección social han permitido importantes aumentos en la cobertura en el pasado pero resultan hoy insuficientes e inequitativos**

Se observó un desarrollo mitigado en los elementos del sistema de protección social argentino que, a consideración del expositor, representan sus exponentes: el sistema previsional y el sistema de salud.

En relación al sistema previsional, los indicadores de cobertura muestran una tendencia en alza desde 2003. La cobertura previsional alcanzó, en mayo de 2009, el 96% de la población de los mayores de 65 años. Sin embargo, esta cifra esconde un déficit en términos de institucionalidad social puesto que responde, en gran parte, a medidas de excepción diseñadas para cubrir una situación de emergencia. Asimismo, el sistema muestra, a futuro, serios desafíos de financiamiento. La diferencia entre los gastos en prestaciones y las cargas sobre el salario es negativa desde 1976 y ha cobrado grandes dimensiones desde los años noventa hasta llegar a representar aproximadamente 3% del PBI en 2001. Esta situación, que ya ha tomado un carácter estructural<sup>1</sup>, pone en primer plano la discusión sobre el alcance que deben tener los rasgos contributivos y no contributivos del sistema, puesto que, de facto, parte de su financiamiento tiene, hoy en día, orígenes tributarios.

El principal problema del sistema de salud, por su parte, es su carácter altamente fragmentado, y el hecho de que, por consiguiente, no cuente con una autoridad con los recursos y capacidades suficientes para encauzar reformas. Se han alcanzado logros en materia de cobertura pero la fragmentación del sistema de solidaridad trae consigo una gran ineficiencia en la gestión de los recursos. El total del

---

<sup>1</sup> El sistema sólo fue excedentario entre 1944 y 1960. Este excedente se utilizó, en mayor medida, para financiar otras funciones del Estado.

gasto en Salud alcanzaba en 2008 al 10,20% del PBI. Dentro de este total, 4,92% corresponde al gasto privado, 3,09% al subsistema de la seguridad social y sólo 2,19%, al gasto público. A su vez, el gasto público se divide entre los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal. Este esquema resulta en que el Ministro de Salud de la Nación tiene acceso solamente al 0,34% del PBI. Así, su capacidad para liderar el sector y otorgar mayor coherencia al sistema es muy reducida.

A modo de reflexión final, Cetrángolo afirmó que, puesto que los desafíos analizados son de largo plazo y exceden los ámbitos estrictamente sectoriales, las soluciones propuestas deben tomar en cuenta la necesidad de establecer prioridades presupuestarias y de garantizar la sostenibilidad fiscal. Un objetivo central a ese fin es el de sostener la actual tendencia creciente en la recaudación. También es necesario integrar criterios de equidad en la propia estructura tributaria. En fin, debe sortearse “la confusión entre prestaciones contributivas y asistenciales; entre medidas de emergencia y permanentes”.

Frente a las asignaturas pendientes, el federalismo argentino exige un nuevo rol para el gobierno central. Este nivel de gobierno debe asumir plenamente la responsabilidad de evitar la volatilidad macro que deriva de la política fiscal, garantizar la cobertura asistencial y trabajar por la eliminación de las inequidades resultantes de las diferentes capacidades provinciales para brindar servicios sociales, tales como la salud, la educación, el acceso al agua y a la vivienda.

## **El comentario de Laura Golbert**

Golbert identificó tres momentos en la presentación de Cetrángolo: la formulación de la hipótesis, la transmisión de cuatro hechos estilizados y la elaboración de conclusiones finales. Se propuso, entonces, comentar, paso a paso, las etapas de la reflexión del expositor.

Respecto a la hipótesis, hizo énfasis en que los problemas estructurales del sistema de protección social, no sólo son anteriores a la crisis de los años setenta, como afirmó el expositor, sino que –inclusive– se gestaron en los orígenes de cada sector. La tensión entre los responsables de la salud pública, por ejemplo, proviene del momento de formación del sector en que la Sociedad de Beneficencia disputaba la función proveedora con los efectores públicos. Asimismo, se recalcó la necesidad de identificar los actores que se encuentran detrás de la incapacidad para resolver estos problemas a tiempo y de las respuestas poco adecuadas que se elaboraron para enfrentarlos. El análisis en clave de actores involucrados puede revelar algunos de los obstáculos centrales a la construcción de un sistema de protección social, como pueden ser los intereses corporativos en juego o los frenos culturales que deben ser cuestionados y desarticulados.

Respecto a los hechos estilizados propuestos, señaló que los calificativos de inequitativos e insuficientes con que Cetrángolo caracterizó al sistema previsional y al sistema de salud se construyen en función de una nueva aspiración, la construcción de un sistema de protección social. Sin embargo, al analizar los hechos no debe olvidarse el punto de vista valorativo desde el que se está indagando.

Finalmente, Golbert elaboró comentarios en relación a las responsabilidades atribuidas al gobierno central dentro de las reflexiones finales del expositor. El nivel nacional debería “asegurar cobertura asistencial”, pero, ¿a quién?, ¿cómo?, y, ¿con qué recursos? Las políticas sociales cubren todo tipo de problemáticas: insuficiencia de

ingresos, exclusión del mercado laboral, desafiliaciones por violencia, consumo de drogas, embarazo adolescente. Cada una de estas problemáticas necesita respuestas específicas, algunas de las cuales deben ser elaboradas por los gobiernos locales. Aun si el financiamiento proviene del nivel nacional, algunos problemas necesitan de una intervención de cercanía, para lo que el diseño y la gestión local de las políticas públicas es indispensable.

### **El comentario de Fabián Repetto**

Repetto enfatizó la necesidad de definir socialmente qué se entiende por protección social. Dentro del marco de los **Diálogos de Protección Social** ya se han elaborado varias definiciones del concepto. Oscar Cetrángolo, en particular, tomó al sistema previsional y al sistema de salud como los exponentes del sistema de protección social argentino. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta, no solamente el enfoque de los expertos al respecto, sino también el punto de vista de los actores políticos y sociales.

La construcción política de coaliciones susceptibles de sostener un proyecto coherente de sistema de protección social necesita de un trabajo minucioso de elaboración de consensos sociales. Se debe partir de un acuerdo básico con base legislativa que establezca los pisos requeridos en cada área de la política social (ingreso, educación, vivienda) y estipule cómo lograr su sostenibilidad al menos en el mediano plazo. En ese sentido, la reciente implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Argentina constituye un hito central y una “ventana de oportunidad” para avanzar la discusión al respecto. Efectivamente, la Asignación puede ser vista como el pilar de un sistema de protección social en ciernes.

Para concluir, el comentarista presentó una serie de aspectos básicos que debieran ser incluidos en una discusión enfocada en la construcción de un amplio consenso político y social:

- Es necesario poner el foco en el debate respecto de los componentes contributivos y no contributivos de la política social. La expansión de la cobertura previsional lograda a través de la moratoria y la implementación de la Asignación Universal por Hijo hacen pensar que el criterio contributivo se estaría flexibilizando a la hora de diseñar políticas sociales en el país. Sin embargo, no sería conveniente abandonar por completo a la contribución como piedra angular de ciertos derechos y del acceso a una “ciudadanía regulada”.
- La idea de que la mejor política social es el trabajo se encuentra, hoy en día, muy difundida. Efectivamente, el trabajo es una de las mejores formas de inclusión social. Pero la persistencia de los fenómenos del desempleo y de la informalidad hacen indispensable, aun cuando los gobiernos se comprometan a trabajar constantemente por la creación de puestos de trabajo, el recurso a otros tipos de cobertura de los riesgos sociales.
- Es necesario pensar el rol que deben cumplir las clases medias dentro de un sistema de protección social. Este no debe estar enfocado solamente al alivio de la pobreza extrema. Las clases medias otorgan legitimidad social al sistema y tienden a exigir y defender altos estándares de calidad en los servicios sociales.
- Se torna indispensable “leer la letra chica de la estructura social argentina”. El correcto diseño de políticas sociales necesita de estudios comprensivos de la

estructura familiar y laboral de la argentina actual. Para ello, los enfoques demográficos resultan de gran utilidad.

- Es ineludible indagar en los cambios necesarios en la institucionalidad social para construir un sistema de protección social. La integralidad de las prestaciones sociales necesita de una coordinación entre niveles de gobierno y entre sectores. Debe atenderse el hecho de que las desigualdades territoriales en política social no solo dependen de diferentes capacidades de financiamiento, sino también y sobre todo, de diferentes capacidades de gestión. En este sentido, los municipios están adquiriendo un nuevo protagonismo en esta área de las políticas públicas. Las intervenciones referidas a la organización social del cuidado, particularmente, deben articularse a este nivel. En términos de espacios institucionalizados de coordinación, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales no resultó ser una experiencia exitosa. Sería enriquecedor, por ejemplo, fomentar la creación de un Consejo Federal transversal a los sectores de la administración pública involucrados en un sistema de protección social.
- El camino hacia la integralidad de las prestaciones sociales implica dejar de pensar en los programas como un fin en sí mismo y comenzar a considerarlos como una herramienta para la protección social. La integralidad se construye a través de la identificación de rutas críticas de interacción entre los programas por un lado, y con el mercado de trabajo, por el otro. En esa dirección, es importante “rejerarquizar las reglas de operación de los programas”. En fin, se necesitarán cambios en los criterios de evaluación de las prestaciones sociales para pasar de evaluar programas a evaluar sistemas o, al menos, políticas.

## El debate

A continuación, se abrió el debate al conjunto de los participantes, que giró en torno a tres ejes principales: la necesidad de otorgar legitimidad social a los proyectos de protección social elaborados por expertos, la demanda de evaluación de las políticas públicas en términos de implicancias redistributivas, y la indagación en los determinantes de los desequilibrios regionales en relación a las iniciativas de desarrollo local.

En primer lugar, algunos participantes reclamaron la necesidad de otorgar legitimidad social a las propuestas técnicas elaboradas en espacios de discusión como el de **Diálogos de Protección Social**. Se plantea sortear a los “centros ideológicos que recomiendan 7recetas” a través de la participación social directa en la elaboración de una nueva visión. Esta podría canalizarse, por ejemplo, mediante una “Constituyente Social”, a través de la cuál involucrar la participación popular en la redacción de una nueva Constitución. Asimismo, se discutió sobre el papel que podrían cumplir las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la construcción de un consenso en materia de protección social. En general, los expositores estuvieron de acuerdo con la voluntad de ampliar la participación en el debate sobre políticas públicas, pero señalaron que es necesario establecer claramente los criterios de participación para cada uno de los actores involucrados. Dentro del universo de las ONG, por ejemplo, sólo algunas han alcanzado un grado de representatividad y de aprendizaje que las autoriza a trabajar legítimamente en complementariedad con el Estado. De hecho, las organizaciones de la sociedad civil no deben, en ningún caso, aspirar a reemplazar a los partidos políticos cuya función es proporcionar al sistema político, y en particular al Estado, dirigentes votados por la sociedad en su conjunto.

En un segundo momento, se planteó la necesidad de examinar las implicancias redistributivas de las políticas públicas relacionadas con la protección social. No se encontró correspondencia, por ejemplo, entre las mejoras en el ámbito fiscal y la evolución de los indicadores sociales. Se acotó que la Argentina no dispone de bases de datos suficientes como para medir y evaluar el impacto redistributivo de cada medida y que, por otra parte, no todas las políticas de protección social están dirigidas exclusivamente a los pobres, sino que algunas aspiran a brindar una cobertura universal, como por ejemplo la educación y la salud. Uno de los principales aprendizajes del país al respecto sería que la mejor forma de no perjudicar a los sectores más vulnerables es evitar las crisis macroeconómicas. Los representantes del Ministerio de Trabajo, Emilia Roca y Luis Castillo Marín, intervinieron en el debate para señalar que la moratoria, por ejemplo, ha sido una medida con comprobados impactos redistributivos. El impacto fue muy fuerte en el 4º y 5º quintil, importante en el 3º y 2º quintil, y razonable en el 1º quintil. La moratoria atendió, además, otro tipo de desigualdades, puesto que fue un recurso muy utilizado por las mujeres y por los trabajadores/as del servicio doméstico.

Pablo Farías, ministro de Desarrollo Social de Santa Fe, quiso que el expositor profundizara sobre los determinantes de los desequilibrios regionales y consultar sobre el impacto efectivo de las iniciativas de desarrollo local y promoción industrial. Cetrángolo respondió que los desequilibrios regionales son muy difíciles de sortear puesto que nacen a la par de la construcción de la Nación. Las historias de desarrollo local exitosas se dan, en general, en las zonas más prosperas, por lo que, a fin de cuentas, tienden a agravar los desequilibrios regionales. Por otra parte, la última experiencia de régimen de promoción industrial se encontró asociada a situaciones de corrupción. Es difícil despegarse de estas referencias simbólicas. En fin, mientras las provincias más pobres van consiguiendo desarrollarse, los derechos que estas no logran cubrir deberían ser asegurados por el nivel nacional. Para ello, es necesario fortalecer el aterrizaje a las provincias de cada Ministerio involucrado en la protección social.

## **Diálogo 5: “Organización social del cuidado: la situación argentina a la luz de la experiencia latinoamericana” (20 de agosto)**

### **Introducción**

El encuentro tuvo como objetivo abordar la problemática de la organización social del cuidado desde distintos abordajes teóricos. Esta problemática es considerada parte fundamental de una “nueva cuestión social” que, en el marco de ciertos cambios demográficos y en la composición de las familias, necesita de respuestas políticas específicas. En este contexto, la pretensión es colocar esta temática en la agenda pública, señalar propuestas de política pública que puedan enfrentar sus aspectos más agudos e indagar en los cambios que esto supone en términos de institucionalidad social. Con este motivo, expuso Laura Pautassi (CONICET-UBA-ELA). Su presentación estuvo seguida de los comentarios de Carina Lupica (Fundación Observatorio de la Maternidad) y del debate abierto entre los participantes.

### **La presentación de Laura Pautassi**

La presentación tuvo dos ejes principales. Por un lado, la problematización del cuidado como una nueva cuestión social, para lo que se analizaron los aspectos demográficos y los cambios en la composición de las familias que determinan la organización social de esta área. Por otro lado, la relación de la problemática con las políticas públicas, en vistas de lo cual se comentaron las legislaciones y regulaciones laborales actuales, se evaluó el rol de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) en este paradigma y se establecieron, finalmente, ciertas propuestas de acción.

### **El cuidado como nueva cuestión social**

En primer lugar, la expositora procedió a definir el concepto “complejo y multidimensional” del cuidado. La categoría de cuidado se refiere a los bienes, servicios, valores y afectos involucrados en la asistencia a niños, mayores, enfermos, discapacitados y personas privadas de salud mental. Se trata de un trabajo no remunerado que se ha desarrollado históricamente en el ámbito de lo privado y a cargo de las mujeres. Este trabajo no es visibilizado, puesto que no entra dentro de las cuentas nacionales, contribuye ampliamente a la reproducción de la fuerza de trabajo y se ve atravesado por cuestiones de género basadas en una división sexual de tareas dentro del hogar.

Si bien esta descripción básica es compartida por la bibliografía clásica al respecto, la problemática del cuidado ha tomado, en los últimos tiempos, características particulares que le valen el título de “nueva cuestión social”. Tres elementos se reúnen para crear un déficit social de cuidado y un impacto negativo sobre las mujeres pobres respecto de la carga de trabajo no remunerado y sobre sus posibilidades de ingresar en el mercado laboral. Por un lado, en el marco de las reformas de los años noventa tuvo lugar la transferencia de la responsabilidad por el bienestar social a las esferas de la familia, del mercado y de las organizaciones sociales y comunitarias. Por otro lado, se ha corroborado un ingreso masivo pero estratificado de las mujeres en el mundo laboral. Por último, estos procesos se desarrollan en el marco de una falta de correspondencia en cuanto al aumento de la participación de los

hombres en las tareas domésticas. Es decir, la posibilidad y la calidad de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo dependen de su nivel socioeconómico, el que se encuentra condicionado por la edad, el nivel educativo y el número de dependientes en el hogar. A la vez, los quintiles más bajos observan una mayor sobrecarga de actividades vinculadas al cuidado, tanto bajo la forma de trabajo doméstico como bajo la forma de tareas domésticas y familiares. Ambas tendencias, que contribuyen a la reproducción de la pobreza en estos sectores, no han logrado revertirse en la Argentina con la recuperación económica posterior a la crisis de 2001 ni a partir de los impactos positivos que esta tuvo sobre el mercado del trabajo.

**Cuadro 1. Tasa femenina de actividad, desocupación, subocupación y empleo, y brecha de género. Total aglomerados urbanos, 2003-2008. Tercer trimestre**

Tasas	Máximo nivel educativo	2003		2006		2008	
		Tasas femenina	Brecha de género	Tasas femenina	Brecha de género	Tasas femenina	Brecha de género
Actividad	No completó el nivel medio	50,8	0,63	46,7	0,57	43,6	0,55
	Medio completo y terciario incompleto	61,9	0,74	61,4	0,72	58,7	0,70
	Terciario completo	86,7	0,91	85,4	0,88	84,3	0,88
	Total	60,3	0,72	58,7	0,69	56,2	0,68
Desocupación	No completó el nivel medio	19,7	1,20	14,3	1,47	12,6	1,67
	Medio completo y terciario incompleto	22,9	1,52	15,8	1,84	11,1	1,83
	Terciario completo	6,6	1,02	4,0	1,34	4,1	1,06
	Total	17,9	1,22	12,4	1,46	9,9	1,53
Subocupación	No completó el nivel medio	24,6	1,33	21,5	2,15	17,3	1,90
	Medio completo y terciario incompleto	14,0	1,35	11,1	1,71	10,6	1,80
	Terciario completo	16,5	1,99	8,4	2,02	8,2	2,75
	Total	19,0	1,30	14,3	1,79	12,4	1,76
Empleo	No completó el nivel medio	40,8	0,60	40,1	0,54	38,1	0,52
	Medio completo y terciario incompleto	47,7	0,67	51,7	0,66	52,2	0,66
	Terciario completo	81,0	0,91	82,0	0,87	80,9	0,88
	Total	49,5	0,70	51,4	0,66	50,6	0,65

Fuente: presentación Pautassi, Diálogos de Protección Social, 20 de agosto de 2010.

Esta nueva cuestión social puede abordarse desde distintos enfoques teóricos. Uno de ellos es el de la economía del cuidado, con aportes importantes, entre otras/os, de Corina Rodríguez<sup>2</sup>. Esta visión implica, en paralelo a la de la economía feminista, un cuestionamiento de la economía ortodoxa. Se afirma que la variable de la libre elección no es aplicable en los hogares, donde las relaciones nunca son simétricas. La economía del cuidado implica el “espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y

<sup>2</sup> Rodríguez Enríquez, Corina, *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*, CEPAL, Serie mujer y desarrollo, 2007

mantenida”, es un ámbito en el que la división de responsabilidades se encuentra determinada por convenciones sociales y marcos institucionales. Esta división tiene lugar entre la provisión intra-hogar, a través del servicio doméstico remunerado y el trabajo de cuidado no remunerado, y la provisión extra-hogar del cuidado, que se cubre mediante regulaciones y servicios de cuidado (educación, salud, cuidado infantil, y de personas mayores y enfermas) públicos y privados. En América Latina, y por supuesto, también en la Argentina, la participación del Estado en esta división de responsabilidades es muy acotada. Se restringe a las normas tendientes a organizar el cuidado de las personas bajo la responsabilidad de trabajadoras asalariadas y a las políticas sociales que protegen los esquemas de cuidado (sistema educativo y de salud), y muestra muchas deficiencias en relación al cuidado de adultos mayores, de las personas con discapacidades y de las personas con problemas de salud mental.

Otro abordaje teórico de la problemática ha sido desarrollado por la literatura ligada a los regímenes de bienestar. Aquí se retoman los aportes de la economía del cuidado y de la tradición analítica inaugurada por Esping-Andersen<sup>3</sup>. Martínez Franzoni<sup>4</sup> ha relevado tres variables para analizar la temática del cuidado: a) su grado de desmercantilización, es decir, de indeterminación del bienestar por el poder adquisitivo proveniente del trabajo remunerado; b) su grado de defamilización, es decir, de supresión de la responsabilidad por el cuidado del ámbito familiar y por ende femenino; y c) su grado de desclientelarización, es decir, de eliminación de las relaciones clientelares y de establecimiento de políticas públicas universales aplicadas a la problemática. Este abordaje considera al cuidado como un derecho universal. Se plantea un derecho de las personas a cuidar y a ser cuidado. De este modo, se produce una situación de empoderamiento al establecer vías de reclamo tanto administrativas como judiciales. Las únicas regulaciones vigentes dentro de este marco son las normas ligadas a la protección de la maternidad en el ámbito laboral, las normas civiles que dictan obligaciones de progenitores e hijos, y algunos pactos y tratados internacionales como los de CEDAW (Convention of the Elimination of all forms of Discrimination Against Women) y CDN (Convención sobre los derechos del niño).

Desde una perspectiva demográfica, que tiene en cuenta los cambios en la estructura familiar producidos en los últimos tiempos en América Latina, se puede arribar a las siguientes conclusiones. Por un lado, el aumento de las tasas de fecundidad, la disminución de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida generan un crecimiento y un envejecimiento de la población que demandan fortalecer los sistemas educativos y de salud. Por el otro, la disgregación de la familia nuclear y la creciente proporción de hogares monoparentales y de hogares con dos proveedores demandan, en interacción con las transformaciones demográficas, un renovado apoyo de las familias a los adultos mayores, a los jóvenes en la etapa de construcción de su autonomía y a las madres adolescentes.

### **Las políticas públicas en marcha para abordar las problemáticas del cuidado**

Descriptos y analizados en profundidad los principales aspectos de esta nueva cuestión social, la expositora procedió a enumerar las políticas públicas existentes en el

---

<sup>3</sup> Esping Andersen, Gösta, *Los tres mundos del estado de bienestar*, Edicions Alfons El Magnanim, Valencia, 1993

<sup>4</sup> Martínez Franzoni, Juliana, *Régimen de bienestar en América Latina: consideraciones e itinerarios regionales*, Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, 2005

área y a elaborar recomendaciones. En América Latina, en general, la reglamentación en la esfera del cuidado se restringe a la legislación laboral, y en particular, al derecho de contar con licencias maternales y, en menor medida, paternales por nacimiento. En la Argentina, la licencia maternal es de 60 días y la paternal, únicamente de 2. Se excluyen las licencias aplicables al resto del ciclo reproductivo de los niños, como por ejemplo, las licencias por enfermedad o actividad escolar. Las cunas o guarderías son obligatorias exclusivamente en los establecimientos con 50 trabajadoras mujeres. Respecto del sistema educativo, se observa una falta de oferta estatal de guarderías y de escuelas con doble jornada. En todos los casos, la discusión pública en torno al financiamiento, a la cuestión redistributiva y al rol de los programas de transferencias condicionadas en relación a la organización social del cuidado es muy pobre. Este déficit ha sido parcialmente cubierto por la reciente profesionalización de las organizaciones sociales. El tercer sector ha contribuido a mejorar la situación de la población en carencia y vulnerabilidad absoluta mediante la revitalización de los tejidos comunitarios y locales.

Por último, Pautassi se propuso analizar el desempeño de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en términos de cuidado. Estas intervenciones, ampliamente difundidas en la región, no han integrado esta perspectiva en su diseño. “Tanto en el diseño como en la implementación de los PTC no se promueve la igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres en lo relativo al cuidado y tareas domésticas, como tampoco se busca avanzar en una concepción del cuidado como responsabilidad social y no individual de cada familia. Por el contrario, el cuidado aparece como algo propio de la “maternidad” y del “ser mujer”. A partir de una indagación empírica realizada en la Ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense, en coautoría con Zibecchi, la experta analizó el rol central que ocupan las organizaciones sociales y comunitarias en la provisión de cuidado (particularmente en la educación inicial y en la salud básica) dentro del esquema de los PTC. Si bien, bajo este esquema, es valiosa la importancia que se le está otorgando a la urgencia de proveer cuidados que aborden las necesidades intelectuales, psicológicas, afectivas, lúdicas y didácticas de los niños y niñas, no se está logrando desligar a las mujeres pobres de una trayectoria de asistencialismo que no garantiza su situación económica a futuro.

Como conclusión, la expositora afirmó la necesidad de ampliar el modelo de protección social, que se encuentra muy fuertemente ligado al mercado de empleo formal. Para ello, propone involucrar la perspectiva del cuidado en el diseño de sus herramientas y hacer foco en la creación de políticas sociales universales que logren establecer derechos. En particular, sugiere la contabilización del trabajo reproductivo a efectos del sistema de seguridad social y la adopción del enfoque del cuidado en las áreas de políticas públicas de infancia, salud y educación, con especial atención a las desigualdades de género.

### **El comentario de Carina Lupica**

Para comenzar, Carina Lupica presentó a Laura Pautassi como a una referente regional en el abordaje de las políticas sociales desde el enfoque de derechos. Su área de indagación, y especialmente el trabajo que escribió recientemente en conjunto con Carla Zibecchi, tiene la ventaja de unir temáticas que generalmente aparecen desconectadas en las políticas públicas: el cuidado, el rol de las organizaciones sociales y comunitarias, y el desempeño de los Programas de Transferencia Condicionada

(PTC). Estos tres pilares son abordados, a su vez, según los ejes transversales de las desigualdades de género y de las desigualdades sociales.

La tensión entre trabajo y familia es un tema muy presente en la agenda de los centros de estudios y de las organizaciones internacionales, pero se encuentra ausente en las discusiones sobre política pública en la Argentina. El trabajo productivo, históricamente asimilado a tareas masculinas, y el trabajo reproductivo, históricamente asimilado a tareas femeninas, se encuentran interrelacionados, son dos caras de una misma moneda. Los cambios económicos y demográficos actuales necesitan estar acompañados de cambios en la concepción social de estos universos, para evitar situaciones de injusticia y desigualdad. Las mujeres se han insertado masivamente en el mundo de la producción, pero lo han hecho en un ámbito pensado para hombres sin responsabilidades familiares. Al mismo tiempo, no termina de asentarse la idea de que la feminidad no pasa exclusivamente por la maternidad y de que se puede ser “buena madre” sin desarrollar una maternidad intensiva. Por otro lado, recién comienza a percibirse la valoración del “buen padre” como aquel comprometido afectivamente, y no sólo en términos de provisión.

Los factores que tensionan el vínculo entre trabajo y familia tienen que ver, entonces, tanto con la inserción masiva de las mujeres al mercado del trabajo, como con el envejecimiento de la población y los cambios en la estructura familiar. A esto se suman las tendencias culturales y los roles de género. La inserción de las mujeres en el mercado del trabajo está ligada a las responsabilidades familiares y a las necesidades económicas que estas conllevan. En los últimos 20 años, las madres aumentaron su participación en el mercado del trabajo un 25% y las mujeres sin hijos, solamente un 11%. Asimismo, estas mujeres se enfrentan a “desventajas por maternidad”, es decir, ganan menos y se insertan en trabajos más precarios. Un caso particularmente vulnerable es el de las familias monoparentales. Una de cada 5 familias tiene esta característica, y el 80% de estos casos remite a familias encabezadas por una mujer. En relación a las tendencias culturales y los roles de género, se resalta la ausencia de datos e información, lo que se considera como una forma de negar esta problemática.

La comentarista se dedicó, luego, a profundizar en la temática abordada por Pautassi, en particular la relación de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) con el cuidado. Esta relación presenta beneficios y desventajas, que son enfatizados en diferentes grados según las perspectivas adoptadas. Los PTC tienen aportes positivos en el sentido de que al otorgar un ingreso mínimo a las familias, que queda en manos de las mujeres, las empodera, les otorga peso en las decisiones económicas familiares y democratiza las relaciones conyugales. Esto contribuye, a su vez, a la inserción de las mujeres pobres en la sociedad. Los estudios de Pautassi y Zibecchi demuestran, además, que estos programas facilitan y apoyan el funcionamiento de las organizaciones sociales y comunitarias que se ocupan del cuidado de las familias en condiciones de pobreza. Sin embargo, el diseño de estos programas también transmite un desconocimiento de las dinámicas familiares. Se sobrecarga a las mujeres con el cumplimiento de las contraprestaciones y se perpetúa el rol de la mujer como cuidadora exclusiva. En fin, se continúa con la precarización del trabajo de las mujeres que cuidan, al mismo tiempo que se produce una desvalorización de la función del cuidado.

A modo de conclusión, la comentarista compartió algunas recomendaciones de política pública enfocadas en esta problemática. En primer lugar, sostuvo que se debe asegurar el cumplimiento de la normativa existente, que se encuentra vulnerada por la evasión y la falta de fiscalización estatal. Luego, planteó como aspiración el salir del

modelo “*male breadwinner*” y establecer una estructura de cuidados que no sólo se encuentre orientada a los niños sino también a otros dependientes. La mujer debe ser desplazada del rol de cuidadora exclusiva. En esta vía, es necesario establecer un equilibrio entre la necesidad de aliviar las cargas de cuidado femeninas y los incentivos a la contratación de trabajadoras con responsabilidades familiares. En Chile, por ejemplo, la propuesta de extensión del posnatal a seis meses se vio contestada por un grupo de organizaciones feministas que la imaginaban como una carga que imposibilitaría su inserción laboral. Otro ámbito que necesita de un estudio más focalizado y de regulación específica es el de los trabajadores del servicio doméstico.

Con estos propósitos en mente, es necesario revisar las agendas de los actores que podrían llegar a intervenir en la organización social del cuidado y buscar el modo de incidir en sus decisiones: el Poder Ejecutivo nacional, el Poder Legislativo nacional, los sindicatos, las empresas. Las recomendaciones no deben quedar en la etapa inicial del diagnóstico sino que deben ser cuantificadas, medidas y presupuestadas. Esta tarea ha quedado relegada hasta el momento en la agenda de investigación de los centros de estudios más prestigiosos.

## **El debate**

El debate y las preguntas giraron principalmente en torno a tres temáticas: el grado de profesionalización de las organizaciones sociales y comunitarias enfocadas al cuidado, la relación de los PTC con los programas de empleo y sus implicancias en términos de género, y finalmente, la relación entre derechos y costos del cuidado desde la perspectiva de la economía del cuidado.

Para comenzar, se indagó con foco en la Argentina sobre cuál es el nivel de profesionalización de las madres cuidadoras que participan en las organizaciones sociales y comunitarias, quién provee esta profesionalización y cuál es la valoración social de estas instancias de cuidado. Pautassi respondió que la profesionalización es alta: se establece, por ejemplo, un cuaderno de comunicaciones para marcar una relación directa con las familias. La relación con los niños es, asimismo, afectuosa y muy cercana, al grado de llevar a cabo un seguimiento personalizado de su alimentación. Estas prácticas son rutinas adquiridas por la experiencia, es decir, la profesionalización no es provista por el Estado mediante cursos o capacitaciones, sino que es autoadministrada por las mismas mujeres cuidadoras. Las organizaciones han adquirido una gran valoración social; la demanda por sus servicios es muy fuerte. Esto queda reflejado en las largas listas de espera para el acceso a estos servicios, listas que tienen un horizonte temporal no menor a un año.

En un segundo momento, se planteó la relación ambivalente existente entre la implementación de la Asignación Universal por Hijo y el propósito de la inserción laboral. La incompatibilidad de la Asignación con los programas de empleo otorgados por el Ministerio de Trabajo está causando una transferencia masiva de los beneficiarios de estos programas a la Asignación, que otorga un estipendio mayor. Estas son, sin embargo dos problemáticas distintas: una cuestión es ser un niño pobre y otra, un adulto desempleado o que necesita una mejora en su empleabilidad. Se trata de dos cuestiones que deberían ser atendidas por separado. En términos de género, esto está afectando mayoritariamente a las mujeres pobres que estarían perdiendo la oportunidad de capacitarse para lograr una mejor inserción laboral. Pautassi agregó que este fenómeno se enmarca en la disyuntiva alrededor de qué debe priorizar el Estado como intervención pública en una sociedad que se encuentra en crisis salarial:

¿el derecho al ingreso o el derecho al trabajo? Hay que recordar, además que, aunque esto no esté reconocido socialmente, las mujeres se encuentran efectivamente trabajando en tareas domésticas, tareas que se expanden con la necesidad de cumplir con las condicionalidades establecidas por la Asignación Universal por Hijo.

Finalmente, la experta Corina Rodríguez planteó dos argumentos que nacen en la intersección entre los derechos y los costos del cuidado, desde la perspectiva de la economía del cuidado. En primer lugar, afirmó la necesidad de pensar en la posibilidad de establecer, no sólo un derecho a ser cuidado, sino también, un derecho a no cuidar. Es decir, podría garantizarse el derecho a derivar la función del cuidado en instituciones públicas acordes. La idea de que los niños deben ser cuidados por los padres y las madres se ha naturalizado, pero puede no ser la más favorable en términos de organización social. Por otro lado, sugirió que los costos financieros de las políticas de cuidado deben ser abordados en consideración de los costos de no tener tales servicios. Podría lograrse una redistribución del trabajo y del tiempo social más conveniente si se involucrara a la fuerza de trabajo dedicada a las tareas domésticas en una mirada más integral. Al respecto, Lupica afirmó que debería evitarse, ante todo, plantear como antagónicos los derechos de las mujeres y los derechos de sus hijos, riesgo implícito en la definición de un derecho a no cuidar. Respecto a la consideración del costo de no tener políticas de cuidado, agregó que es muy importante recordar el valioso aporte del cuidado a la cohesión social de un país.

## **Diálogo 6: “Mercado de trabajo, regulaciones laborales y reformas a los sistemas de protección social. Algunos desafíos que enfrenta la Argentina” (30 de septiembre)**

### **Introducción**

El encuentro tuvo como objetivo compartir una concepción de la protección social que contempla su vinculación con el mercado de trabajo y las regulaciones laborales. Se abordaron distintos modelos de protección social y se analizaron impactos e implicancias en términos del equilibrio entre las exigencias del mercado y el bienestar de los individuos. A este efecto, se tomó como punto de partida y diagnóstico el hecho de que la desocupación ha dejado de ser un fenómeno transitorio en América Latina. Con esta línea de trabajo presentó Luis Beccaria. Su exposición estuvo seguida de los comentarios de Guillermo Cruces (CEDLAS) y de un rico y dinámico debate entre los participantes del encuentro.

### **La presentación de Luis Beccaria**

El expositor se propuso reflexionar sobre los esquemas de protección social que se enfocan tanto en garantizar derechos económicos y sociales básicos a los ciudadanos como en disminuir la desigualdad con que estos son satisfechos. Para ello, presentó, en primer lugar, los dos principales enfoques de protección social vigentes en la actualidad (el primero asocia la protección social al empleo y la seguridad social, y el segundo promueve el establecimiento de prestaciones universales), y luego se concentró en el esquema relevante como modelo para la Argentina. En este contexto, abordó el rol de las regulaciones laborales en el sistema de protección social, y los programas y políticas necesarios para implementar un esquema de este tipo en el país.

### **Los dos principales enfoques de la protección social**

El punto de partida de los dos principales enfoques de la protección social es una mirada crítica respecto del modelo tradicional de protección que, al asumir un estado de pleno empleo, descansaba estrictamente en el esquema de la seguridad social. Hoy en día se considera que la desocupación ya no es un fenómeno transitorio, sino que se ha vuelto un problema crónico, y con una cierta regularidad en los segmentos de la población a los que afecta. Se observan, también, diferencias crecientes en el nivel de remuneraciones, tendencia que establece un acceso diferencial a los objetos de consumo. Estas brechas suelen mantenerse intergeneracionalmente. Con el objetivo de atacar estas nuevas vulnerabilidades, varios países de América latina han buscado establecer una serie de políticas sociales por fuera del esquema de la seguridad social, a la vez que han apuntado a la universalidad en algunas prestaciones.

Partiendo de este panorama general, el expositor presentó los dos principales enfoques como aproximaciones extremas de la protección social. Por un lado, existen sistemas que mantienen una protección principalmente asociada al empleo y a la seguridad social, con un acotado complemento de políticas o programas que aseguren niveles mínimos de bienestar. Dentro de este esquema, la única opción de política pública disponible es la de agregar o quitar densidad a la denominada “*safety-net*”. En el mundo en desarrollo, esta aproximación debería tener en cuenta que, en función de

la persistencia de mercados del trabajo altamente segmentados, existen serios problemas de cobertura de la seguridad social, en términos del cumplimiento de los requisitos para lograr el acceso a la jubilación, y de calidad de los sistemas de salud. La segunda aproximación se refiere a la tendencia hacia la universalización de ciertas políticas, programas y servicios, visión que tiene como exponente y horizonte la medida del ingreso ciudadano. A través de esta medida, se lograría brindar una protección desmercantilizada, es decir, casi totalmente desconectada de la situación laboral.

### **La búsqueda de un esquema adecuado para la Argentina**

Con vistas a establecer cuál es el esquema más adecuado para la Argentina, el expositor comenzó por evaluar el alcance de la cobertura de la seguridad social. Una cobertura del 53,2% de los ocupados transmite una vigencia del esquema de protección social ligado al empleo y a la seguridad social en el país. Esta base permite afirmar que el empleo formal debe ser todavía la fuente principal de protección; la distribución primaria del ingreso es el marco necesario para un acceso igualitario a los productos de consumo. Así, se justifica el rol central adquirido por la consolidación de un complejo de regulaciones laborales protectoras. Este es el principal “medio para alcanzar ingresos y condiciones laborales apropiadas (en términos, entre otros, de duración de la jornada, estabilidad, atención a los riesgos de enfermedades y accidentes laborales, ejercicio de la libertad sindical) y para facilitar la integración social”. En paralelo, las instituciones de alcance universal que permitan el acceso a la salud, a la educación y a niveles de ingreso adecuados, son relevantes en Argentina puesto que cumplen una función esencial, sobre todo, en momentos de desempleo y a partir del retiro de la vida activa.

Esta combinación de instrumentos genera ciertos dilemas y controversias. En primer lugar, las políticas de tipo universal permiten una mayor selectividad en el empleo, puesto que elevan el salario de reserva. Brindan al individuo un mayor grado de libertad para decidir entre integrarse o no al mercado laboral. Este hecho plantea la pregunta de si las regulaciones laborales y los esquemas de protección social son complementarios o sustituibles. Es decir, con un ingreso mínimo garantizado por fuera del mercado del trabajo, la institución del salario mínimo, por ejemplo, se debilitaría o dejaría de ser relevante. Se hacen necesarias, sin embargo, regulaciones que pongan coto a la inestabilidad laboral y a las fluctuaciones en el ingreso monetario.

En este marco se inscribe la discusión en torno de la flexi-seguridad, en tanto marco de regulaciones laborales. Este enfoque toma en cuenta, tanto la necesidad de disminuir los costos laborales y los efectos perniciosos para la eficiencia como la preocupación por garantizar empleos de buena calidad. En este sentido, se incorporan e intentan resolver los argumentos en contra de las regulaciones, que desalentarían la contratación, distorsionarían la elección entre formalidad e informalidad, y limitarían la introducción de tecnología. En un mundo en que la mayor rapidez del cambio tecnológico genera una aceleración del ciclo de vida de los productos y la aparición de *shocks* cada vez más frecuentes, el mantenimiento de la competitividad exigiría niveles de empleo oscilantes. Sin embargo, no existe evidencia empírica que respalde estas afirmaciones. Por demás, cierta regulación tendiente a la seguridad del empleo es importante, puesto que trae aparejada todas las ventajas que se generan con una relación de empleo más duradera. Entre otras, se genera una mayor capacitación en el puesto de trabajo y se establecen relaciones más cooperativas entre empleadores y trabajadores. Debe tenerse en cuenta que estas regulaciones traen consigo aspectos del

bienestar que no se circunscriben únicamente a la suavización de los ingresos a lo largo de la vida. La pérdida de un trabajo implica, también, la ruptura de lazos de sociabilidad que organizan la cotidianeidad de las personas.

Como conclusión valorativa, es necesario establecer que la disminución de los costos laborales no puede ser tomada como el objetivo perseguido por las políticas tendientes a la universalización de la protección. Asimismo, una rotación excesiva de la fuerza de trabajo en un contexto de subutilización del trabajo permite el establecimiento de lógicas perniciosas de control de los trabajadores. En fin, “los avances hacia la universalización de los derechos económicos y sociales básicos de los ciudadanos no pueden constituirse automáticamente en el justificativo para eliminar o hacer más laxas las regulaciones laborales. En el marco de la aplicación de esta estrategia, las normas del mercado de trabajo pueden requerir de adecuaciones, pero no debe perderse de vista los efectos globales de estas normas, tanto en el plano de la eficiencia como de la equidad.”

Para terminar, y a partir de los diagnósticos y discusiones desplegadas, el expositor esbozó las políticas, instituciones y programas encargados de llevar a cabo las acciones necesarias para construir un sistema de protección social acorde a las características de la Argentina. Estas deberían desarrollarse en cuatro ámbitos: salud, desempleo, previsión y transferencia de ingresos.

- En el ámbito de la salud, se apunta a establecer un sistema integrado, con cobertura universal homogénea. En razón de las instituciones federales del país y de los actores involucrados en este ámbito, las negociaciones vinculadas al sector de la salud adquieren, en la Argentina, una carga política importante. Sin embargo, con voluntad y coordinación política de por medio, esto no debería ser un freno para avanzar hacia los objetivos propuestos.
- Respecto al riesgo de desempleo, debería crearse una institución que logre extender la protección por desempleo a aquellos que pierden puestos precarios. También debería discutirse la suficiencia del monto del seguro, y si éste debiera ser fijo o variable.
- En materia de previsión, se plantea una lógica en base a tres pilares que logren agotar los distintos casos de vulnerabilidad existentes: la seguridad social tradicional, una prestación para las personas que han acumulado una cierta cantidad de contribuciones pero no las suficientes para lograr el acceso a la jubilación ordinaria y, en fin, una prestación para las personas que no han podido hacer ninguna contribución al sistema previsional.
- Finalmente, en relación al ámbito de las transferencias de ingresos, se celebra la extensión en el país y en la región, de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), sin olvidar que estas acciones no deben, ni pueden sustituir las funciones que cumplen otro tipo de prestaciones, como son los beneficios por desempleo o por hijos.

## **El comentario de Guillermo Cruces**

Para comenzar, el comentarista se propuso contextualizar la discusión actual en torno a la relación entre protección social y mercado laboral. A tal efecto, sostuvo que tiene lugar en el marco de la declinación del sistema bismarckiano de protección y de las dinámicas engendradas por la situación de pos-reforma de mercado. Así se abren

debates en torno a los componentes contributivos y no contributivos de la protección social, y al carácter universal o no universal de sus intervenciones.

En base a este panorama inicial, Guillermo Cruces afirmó la necesidad de no olvidar las externalidades positivas de la regulación laboral en términos de protección social. En los argumentos desplegados por Beccaria se produjo un desdoblamiento entre el concepto de protección social y el de seguridad laboral. Con una mirada integral y puesta en los valores, sería posible comprender el sistema barroco de beneficios ligados al mercado del trabajo argentino tanto como sus impactos económicos, y concluir que los beneficios sociales ligados a la obtención de un salario mínimo más elevado, por ejemplo, tienen más peso que sus supuestas consecuencias negativas en la productividad. Es decir, desde esta lógica, los costos en flexibilidad de las regulaciones laborales son de segundo orden.

La otra cara de la moneda da cuenta de una serie de distintos tipos de incentivos del sistema de protección social sobre el mercado de trabajo. Frente al despliegue de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en la región, ha comenzado a discutirse la posibilidad de que estas intervenciones estén teniendo impactos negativos en el mercado laboral. Por asegurar un ingreso en las familias sin exigir contraprestaciones laborales ni ofrecer capacitaciones, estos estarían creando desincentivos a la formalidad y al trabajo. Aún si el argumento teórico es válido, un estudio realizado en México y Honduras ha demostrado que estos desincentivos no existen en la práctica. De todos modos, no habría que destacar estos posibles desincentivos como excusa para no implementar este tipo de programas, sino tenerlos en cuenta e incorporar prevenciones al momento de su diseño.

¿Cuál es, entonces, la situación en la Argentina? Existe un acuerdo social, político y entre expertos en materia de protección social: el horizonte a alcanzar es el de la garantía de un ingreso para los menores y los ancianos, y de la suavización de los ingresos frente al riesgo del desempleo. Este acuerdo sólido en los objetivos se desvanece cuando la discusión se desplaza a cómo plasmar estas políticas en instituciones. Puede afirmarse que las políticas actuales son un “segundo mejor” en el sentido de que si bien no son universales tienen una tendencia universalizadora. Es el caso particular, por ejemplo, de la Asignación Universal por Hijo y de las moratorias ligadas al sistema previsional. A su vez, se puede observar un éxito relativo en las políticas enfocadas a disminuir la informalidad en el mercado laboral.

A modo de cierre, el comentarista expresó, más allá de los actuales avances positivos en materia de protección social en la Argentina, la necesidad de pensar en una transición hacia un sistema más ordenado, permanente y sustentable. En este sentido, advirtió que es cuestionable hasta qué punto es posible establecer cambios de grandes dimensiones teniendo en cuenta la naturaleza segmentada del mercado laboral argentino. El próximo paso es, sin duda, una mejora en el acceso al sistema de salud. Un esquema universal, como el que ha logrado implementar Brasil, resulta un ejemplo muy valioso. No es necesario, sin embargo, revolucionar el sistema, sino construir gradualmente desde las bases existentes que son, a pesar de todo, sólidos pilares.

## **El debate**

La temática se abordó durante el debate desde distintas disciplinas (Ciencia Política, Economía, políticas públicas), y convocó a reconocidos especialistas en cada una de estas áreas. Los intercambios involucraron comentarios sobre la economía

política ligada al mercado de trabajo, las regulaciones laborales y los sistemas de protección social; la institucionalidad necesaria para la implementación de las iniciativas propuestas, con foco en el diseño de algunos programas en particular; y, finalmente, el efecto de la estructura económicas y productivas (tomando en cuenta el régimen de reparto de las ganancias) sobre las posibilidades de avanzar en la dirección establecida.

La primera ronda de intervenciones se enfocó, entonces, en las problemáticas ligadas a la economía política. Diversos participantes preguntaron sobre los requerimientos y los impactos en términos de coaliciones de gobierno tendientes a generar una visión sistémica de la protección social, y a marcar una trayectoria de universalización de las políticas sociales. Se indagó particularmente en el rol de los sindicatos y de las organizaciones sociales. Beccaria señaló que los mayores conflictos deberían observarse en el ámbito de la salud, no así en el ámbito de la previsión social. En salud, afirmó, es indispensable un esfuerzo por establecer una complementariedad entre el subsector público y el subsector de las obras sociales. Es necesario elevar la calidad del sector público y disminuir la heterogeneidad al interior de las obras sociales. El poderío sindical podría dificultar esta tarea, como ya lo ha hecho en el pasado.

Por su parte, Cruces acotó que en términos de cobertura social, los sindicatos acceden a un “combo” de prestaciones que actúa como beneficios selectivos. Ni los desempleados, ni los informales, pero tampoco todos los formales (no todos se encuentran sindicalizados) tienen acceso a estos beneficios. Sin embargo, la voluntad de universalizar las políticas sociales debería avanzar a partir de este piso, sin pretender eliminarlo. Estos son derechos establecidos con el tiempo y sería muy conflictivo erradicarlos. Argentina no es el único país en enfrentar este tipo de situaciones, los países desarrollados también deben resolver problemas similares.

El segundo tema abordado fue el del armado institucional necesario para implementar las reformas propuestas. Algunos participantes hicieron alusión al requisito de contar con una institucionalidad de alta calidad en las áreas de políticas públicas claves para la protección social (desarrollo social, trabajo, educación y salud) y con espacios institucionalizados de coordinación de gobierno entre ellas. Frente a este argumento, Beccaria reafirmó la importancia de afrontar los desafíos institucionales y de manera progresiva.

En relación con la oferta programática concreta, se plantearon ciertas inquietudes respecto del seguro de desempleo. ¿Cuáles serían las reformas posibles al seguro de desempleo contributivo y sobre su articulación con el seguro de capacitación y empleo? El persistente bajo nivel de la prestación del seguro de desempleo, se explicó, se debería a un desinterés por parte de los asalariados. La herramienta no es defendida por los sindicatos y su diseño no es un tema que se trate en los Consejos de Salario. Según Beccaria, esta es una particularidad argentina a la que es difícil encontrarle explicación certera, puesto que la estructura de incentivos no implica que se trate de un vicio de economía política. La interpretación de Cruces al respecto sostiene que los trabajadores tienen preferencia por un mecanismo de emergencia estatal, a través del cual se les termina transfiriendo el sueldo completo. Por su parte, el seguro de capacitación y empleo (SCyE), cuyo alcance es restringido, se volvió complementario a la Asignación Universal por Hijo. Antes de su implementación, las personas que no podían trabajar en el mercado en blanco eran discriminadas; ahora se ha logrado establecer un mecanismo de autofocalización eficaz. En la misma línea, la experta Roxana Maurizio agregó que la condicionalidad de la capacitación es un

requisito indispensable para distinguir entre los desempleados y los inactivos. Sin embargo, la exigencia y la calidad de este tipo de servicios es uno de los aspectos más rezagados en la política social argentina y de la región.

Finalmente, se trató la problemática de la incidencia de las bases económicas y productivas en la política social. Un participante expresó una duda respecto de la eficacia de la extensión de las regulaciones laborales frente a una fuerte heterogeneidad del mercado laboral que tiene raíces, esencialmente, en la estructura productiva argentina. La segmentación del mercado de trabajo sería una consecuencia inevitable de la lógica de desarrollo argentino. Beccaria adhirió a la preocupación: en el largo plazo, no sería posible establecer un sistema de protección social estable sin un crecimiento del trabajo formal. En última instancia, sería imposible crear un sustituto a la distribución primaria en la búsqueda de igualación de condiciones, y las transferencias por fuera del mercado de trabajo nunca podrán ser completamente sustitutivas de los ingresos y las protecciones laborales, sino únicamente complementarias. La discusión debe incluir, entonces, una revisión del régimen de reparto de ganancias. Uno de los mecanismos existentes para efectivizar esta distribución es el de aumentar la parte variable de los salarios y reducir la fija. De este modo, se comparten entre empresarios y trabajadores, tanto las ganancias como las pérdidas. Esta disposición no tendría el mismo impacto para distintos tipos de empresas y ha tenido mejores resultados en las empresas grandes y en los países desarrollados. En ausencia de un nivel mínimo de transparencia y de calidad en la rendición de cuentas, pueden generarse problemas de daño moral en relación a la información que emite señales sobre los resultados de la empresa.

La última reflexión estuvo a cargo del experto Adrián Goldín. La discusión respecto de la participación de los trabajadores en los beneficios empresariales no sólo es una discusión valiosa en términos sociales y distributivos, sino que es prioritaria, puesto que se encuentra planteada en la Constitución. En la Argentina, se llegó a un “reparto territorial” entre empresarios y trabajadores, en el que, por un lado, los empresarios toleran el sindicato único y, por el otro, los sindicatos toleran un sistema empresarial poco participativo. Es este contexto, se hace indispensable avanzar hacia un mayor grado de representatividad de los trabajadores. Si bien la OIT no condena la existencia de una central sindical con facultades exclusivas, es necesario abrir la negociación con los grados sindicales inferiores, y establecer mecanismos de información y consulta que no sean de acceso exclusivo para los delegados. En esta línea, se celebra como algo positivo los primeros casos de representación plural que comienzan a aparecer en algunas empresas.

## **Diálogo 7: “Políticas de discapacidad en la Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos” (28 de octubre)**

### **Introducción**

El objetivo de este encuentro fue presentar los resultados de una investigación de dos años de duración sobre la problemática de la discapacidad llevada adelante por la Asociación Síndrome de Down de la República Argentina y la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. El trabajo, dirigido por Carlos H. Acuña (UdeSa) y Luis Bulit Goñi (ASDRA), contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. La investigación culminó con la publicación del libro “Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos” (Siglo XXI Editores), que da título a este Diálogo.

El encuentro comenzó con la presentación del libro, en conjunto, por Carlos Acuña y Luis Bulit Goñi. La exposición fue seguida de los comentarios de María Esperanza Casullo (INADI) y de Ana Dorfman (Área de Discapacidad de AMIA), y del debate abierto entre los participantes.

En esta ocasión, se expresaron condolencias a la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner por la muerte de Néstor Kirchner, ocurrida dos días antes.

### **La presentación de Carlos Acuña y Luis Bulit Goñi**

En primer lugar, Carlos Acuña y Luis Bulit Goñi estuvieron a cargo de presentar el esquema de trabajo y los resultados de la investigación desarrollados en el libro. La publicación, compilada por Acuña y Bulit Goñi, contó con el aporte de varios especialistas (Mariana Chudnovsky, Luis Fara, Javier Moro, Fernanda Potenza Dal Masetto y Fabián Repetto), quienes colaboraron en la investigación y en la redacción de los distintos capítulos del libro que incluyeron reflexiones teóricas y normativas, análisis político-institucionales, análisis en base a estadísticas y ponderaciones respecto al rol del Estado y de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas de discapacidad.

### **Contexto normativo y político-institucional**

Acuña estuvo a cargo de la exposición de los objetivos y de la estructura de la investigación, así como del contexto normativo y político-institucional en el que se inscribe la problemática de la discapacidad.

A modo de introducción, se plantearon las dimensiones y las principales características de la problemática. La discapacidad afecta al 7,1% de la población argentina, dentro de los cuales, el 38% no cuenta con cobertura de salud y el 55% no goza de pensión por discapacidad. Además, el 80% de la población económicamente activa con discapacidad se encuentra desempleada. Más allá de los datos cuantitativos, una de las características de esta población que impacta en mayor medida en el modo de abordar las políticas públicas es su heterogeneidad. Las discapacidades pueden ser de todo tipo (motrices, visuales, intelectuales, entre otras). Cada una de ellas hace referencia a familias epistemológicas diferentes, con sus especialistas y soluciones específicas. A su vez, cada una de estas familias remite a distintos espacios del aparato estatal, lo que trae consigo una complejidad adicional en la gestión pública de la

problemática. Asimismo, las personas con discapacidad forman parte de una comunidad minoritaria que enfrenta serios problemas de acción colectiva. De hecho, muy frecuentemente, la competencia por los recursos se da al interior de la propia comunidad. A veces, también, la discriminación que reciben desde el conjunto de la sociedad se reproduce al interior de la comunidad.

Entonces, a partir de este primer panorama de la situación, la investigación se propuso ahondar en la problemática desde una perspectiva político-institucional como fuente de entrada a la explicación de los problemas, debilidades y fortalezas que caracterizan a las políticas y programas ligados a la discapacidad en el ámbito nacional. “Como tal, y dada la relevancia que revisten esas políticas y programas a niveles subnacionales, (el análisis político-institucional) debe ser considerado un paso que, si bien clave e ineludible por su carácter estratégico, profundiza un proceso cuyos futuros avances deben desagregar la mirada hacia las dinámicas provinciales y locales”. Con este enfoque, se pretende explicar las causas de la baja calidad de las políticas públicas de discapacidad en la Argentina y, a partir de este nuevo entendimiento, definir propuestas político-institucionales y normativas tendientes a una mayor inclusión equitativa de la población con discapacidad.

El expositor hizo foco en la explicación del contenido del primer capítulo del libro. Aquí se intentó construir un marco analítico susceptible de ser reproducido en el estudio de otras sociedades, para poder así establecer un diálogo en común con ellas. Además de una discusión de las principales teorías de la justicia, el capítulo incorpora la descripción y problematización de dos de los paradigmas en los que se pueden encuadrar las intervenciones públicas relacionadas con la discapacidad: el modelo médico-céntrico y el modelo social. El modelo médico-céntrico percibe a la discapacidad como una falencia individual que es necesario resolver mediante la rehabilitación y la normalización. El modelo social considera a la discapacidad como un dato definido socialmente. Se desarrolla una aproximación holística y sistémica del fenómeno social, que desemboca en la necesidad de tratarlo a partir de políticas de inclusión. Esto plantea un importante desafío tanto a la sociedad en su conjunto como a las estructuras públicas. Si bien desde las altas instituciones del Estado se perfila un compromiso con el modelo social este es, todavía, un paradigma en construcción. En el Estado argentino conviven, hoy en día, las dos miradas.

El compromiso institucional con el modelo social es visible en la adopción, en el año 2006, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La Convención plantea claros avances normativos aún cuando deja abiertos ciertos debates (¿educación inclusiva o escuela especial?, ¿talleres protegidos o empleo con apoyo?). Tampoco se ha logrado sobrellevar, todavía, las tensiones que la implementación de las políticas para las personas con discapacidad genera en y entre los distintos ámbitos sectoriales de las políticas públicas. El principal factor determinante de la insuficiencia de las políticas de discapacidad en la Argentina se relaciona con la falta de aproximación sistémica al problema. El mayor desafío a la hora de reproducir efectivamente los avances normativos en el ámbito de la gestión pública concreta es el de “trascender el ‘mosaico’ de acciones puntuales, paralelas e inconexas en el que las estrategias públicas responden más a situaciones contingentes y relaciones informales acotadas, que a prioridades generales establecidas de manera racional, justa y transparente”. En la tarea de articulación sistémica se identifican, entonces, sectores del Estado más o menos predispuestos a colaborar: el sector de la salud podría ser el “Estado aliado”, el sector de la educación, el “Estado neutro”, que se resiste sin

oponerse, mientras que la Secretaría de Transporte, por ejemplo, representaría al “Estado hostil”.

Más allá de las particularidades de la intervención sobre cuestiones específicas de la discapacidad es importante no incurrir en el riesgo de divorciar estos desafíos de los problemas más generales de la institucionalidad argentina. Algunas de sus soluciones están relacionadas con la eliminación de obstáculos que afectan tanto a las políticas de discapacidad como a otras políticas de protección social. Estos obstáculos son principalmente tres. En primer lugar, se puede resaltar la histórica inestabilidad institucional argentina, causa y consecuencia de la discontinuidad y la desarticulación de las políticas. En segundo lugar, el federalismo argentino, que reproduce la heterogeneidad de las políticas y de los derechos, al aumentar la cantidad de actores con capacidad de vetar las políticas nacionales. No se cuenta con órganos susceptibles de asegurar la integralidad de las políticas y de resguardar un mínimo de calidad de vida común más allá de las diferencias entre las provincias. Finalmente, es necesario nombrar los problemas relacionados con la calidad de la información que se utiliza como insumo para diseñar e implementar las políticas públicas. Si bien es manifiesta la reciente intervención del INDEC, esta insuficiencia está planteada en términos estructurales. La insuficiencia es aún más visible si establecemos una comparación con países como México y Brasil.

A modo de conclusión, el expositor recordó que todo mejoramiento institucional enfocado a la inclusión social no es únicamente un desafío técnico. En tanto implica la contraposición de derechos es también un desafío político, ineludiblemente conflictivo. A esto se suma la posibilidad de encontrar resistencias desde el lado de la demanda. Ciertas medidas pueden ser una fuente de estigma que frenan el involucramiento más activo de las familias y las organizaciones sociales.

### **Diagnóstico y propuestas elaboradas**

A continuación Luis Bulit Goñi se centró en la presentación del diagnóstico y las propuestas elaboradas a partir del trabajo de investigación. Ambos aspectos se enfocaron en cuatro cuestiones: la calidad de las fuentes estadísticas, la certeza de la normativa, el grado de participación de la sociedad civil en la temática, y la organización estatal encargada de atenderla.

Con respecto a la calidad de las fuentes estadísticas, se señaló que se ha logrado avanzar con la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI), pero que todavía falta coordinación en el esfuerzo de recolección de los datos y en la sistematización de la información. Se comentó, a modo de ejemplo, el diseño de las preguntas realizadas durante el censo nacional 2010, ocurrido el día anterior. La única pregunta referida especialmente a discapacidad era la que consultaba sobre la concurrencia a un establecimiento de educación especial. En caso de una respuesta afirmativa, el censista tenía la consigna de pasar por alto una serie de preguntas relacionadas con el uso de computadoras, de celulares, las características del trabajo desempeñado, etc. Este modelo de encuesta estaría transmitiendo y contribuyendo a reproducir una determinada imagen excluyente del individuo discapacitado, reflejada en la supuesta incapacidad de desarrollar tareas sociales básicas (por ejemplo, trabajar). Frente a este diagnóstico, la principal recomendación en materia de estadísticas sobre la problemática es lograr una mayor coordinación de las fuentes de información, de forma tal de incluir a los registros administrativos en el seno de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS).

Respecto de la normativa, se celebró la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378). Esta incorporación abre una ventana de oportunidad para la judicialización, que es una herramienta estratégica para colocar la temática en la agenda política. A veces, esta oportunidad no es percibida: varios fallos recientes ni siquiera mencionan a la Convención, lo que genera serias dudas respecto del conocimiento efectivo de la normativa y, paralelamente, el riesgo de que se reitere el incumplimiento de las normas, como ha venido ocurriendo en el pasado. Asimismo, se corrobora una falta de mirada integral sobre esta problemática. Existen solapamientos y tensiones dentro de la normativa. No se resuelve, por ejemplo, la incompatibilidad planteada entre la existencia de pensiones por discapacidad y la creación de un régimen de empleo para personas discapacitadas. La dificultad para construir este tipo de consensos proviene del carácter evolutivo de los conceptos relacionados con los derechos humanos, como es el caso de la noción de discapacidad. Entonces, se recomienda revisar la normativa nacional y su impacto provincial y local, tomando en cuenta la relación entre poderes que esta implica. A partir de allí, es necesario un esfuerzo activo de construcción de consensos sociales, que tomen como base los avances planteados por la Convención.

El tercer punto abordado por el expositor fue el del involucramiento de la sociedad civil en esta temática. El diagnóstico resaltó la heterogeneidad y dispersión de este actor. Sus modalidades de intervención son muy diversas y su incidencia es variada a lo largo del ciclo de las políticas públicas. Esto trae como consecuencia efectos fragmentados y una disociación de objetivos. Las organizaciones de la sociedad civil son un actor clave en la elaboración de los consensos políticos y sociales necesarios. Para cumplir correctamente esta función, las organizaciones deberían ser capaces de operar territorialmente con un amplio alcance. Una de las propuestas relevadas fue la de profundizar el trabajo con las organizaciones de derechos humanos, que tienen una vasta experiencia en judicialización. Los derechos de los discapacitados constituirían el derecho humano violado con mayor frecuencia, lo que daría fuerza y sentido a esta cooperación.

En relación a la organización estatal vinculada a la atención de las personas discapacitadas, se observó una falta de visión integral y de acción estratégica debido a la ausencia de articulación entre la diversidad de áreas de gobierno involucradas en la formulación y gestión de las políticas públicas. La estructura del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), por ejemplo, muestra fuertes debilidades político-institucionales: su accionar tiene la impronta exclusiva de quién ejerce su liderazgo coyuntural y no logra involucrar la participación de la sociedad civil. Las propuestas elaboradas por los investigadores consisten, entonces, en fortalecer las capacidades político-institucionales de la CONADIS, dotarla de una mejor estructura de recursos, asegurar una asignación de poder político suficiente como para que pueda articular correctamente con las áreas involucradas, y profundizar las líneas de acción exitosas, como ha sido, por ejemplo, la creación de una documentación especial para esta población, denominada "Certificado de Discapacidad".

A modo de conclusión, se establecieron algunas prioridades de agenda ineludibles para la mejora de la calidad de las políticas públicas destinadas a las personas discapacitadas. Los puntos clave a retomar serían: una mejora de la cantidad y la calidad de la información estadística; revisar el vínculo entre la oferta de prestaciones y servicios, y los derechos y necesidades de las personas discapacitadas, tomando en cuenta el análisis del patrón de asignación del gasto público, el rol de los gobiernos subnacionales en la gestión y las posibilidades de participación efectiva de la

sociedad civil en el proceso de diseño e implementación de las políticas; y relevar la experiencia internacional susceptible de ser adoptada como ejemplo de buenas prácticas aplicables al contexto local.

### **El comentario de María Esperanza Casullo**

El comentario de Casullo se concentró en tres de los principales problemas de la gestión pública destinada a las personas con discapacidad identificados por los investigadores: la insuficiencia de la normativa, la participación de la sociedad civil y los desafíos institucionales de la organización estatal.

La comentarista destacó que la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue celebrada como un hito importante. La Convención contó con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, aspecto que incrementa su legitimidad. Sin embargo, afirmó que esta importante iniciativa no logra superar las tensiones intrínsecas entre políticas públicas y garantía de derechos. La acción del Estado enmarcada en intervenciones destinadas a una minoría puede ser fuente de estigmatización, en tanto y en cuanto nomina a los beneficiarios de las políticas. Una de las soluciones planteadas para revertir esta situación fue la de pensar a los derechos como una base indispensable para el desarrollo de la autonomía de las personas discapacitadas, y no exclusivamente como una herramienta para proveer un cierto nivel de vida. Es decir, la normativa y las intervenciones públicas que de ella derivan, deben promover y acompañar la capacidad de decisión individual de los individuos. No es conveniente hacer uso de medidas paternalistas en nombre del bienestar de las personas con discapacidad. Estas deben participar de la toma de decisiones que los atañen.

La participación de la población concernida y de la sociedad civil en general en la acción estatal relacionada a la problemática de las personas discapacitadas revela ciertas dificultades y riesgos que sería contraproducente ignorar. Estos refieren a los roces que surgen de todo intento de compatibilizar las lógicas y los procedimientos del Estado y de la sociedad civil. En primer lugar, es necesario encontrar la forma óptima de cooperación sin que esto implique una renuncia a la autonomía del Estado. Asimismo, el Estado debe promover el fortalecimiento de la sociedad civil sin imponer un modelo organizacional estatal. Las fundaciones, organizaciones y asociaciones deberían poder recibir un apoyo estatal que no ponga límites a su autonomía y que no intente modelarlas a imagen y semejanza de la administración pública. Otro punto a considerar es el de la necesidad de favorecer la pluralidad en las organizaciones representativas de la sociedad civil, sin que esto implique una fragmentación excesiva que haga perder capacidad de acción colectiva. En relación a las estrategias a adoptar por la sociedad civil, es necesario encontrar la manera de generar una presión eficaz sobre el Estado. Es decir, deben planificar y dosificar sus intervenciones estratégicamente, de forma de evitar el momento de saturación en el cual el mensaje se pierde y ya no es escuchado.

En términos de los desafíos institucionales y de gestión involucrados en el diseño y la implementación de estas políticas, se resaltó una tensión a resolver de manera prioritaria. Se expresó una advertencia respecto al hecho de que la voluntad y el interés por promover la coordinación institucional de políticas y programas no genere una falta de atención a las exigencias propias de la implementación de estas acciones en el territorio. Si bien es esencial avanzar en el conocimiento y la atención de los aspectos institucionales, la demanda de gestión cotidiana es inmensa. Es importante

lograr un equilibrio en la asignación de esfuerzos, y recursos humanos y financieros para no desatender ninguna de las dos facetas que dan efectividad a las políticas públicas de discapacidad.

### **El comentario de Ana Dorfman**

La comentarista se propuso expresar sus opiniones personales respecto de las fortalezas y debilidades de la investigación, surgidas de la experiencia de su participación en tanto entrevistada y de la lectura del libro. Las fortalezas identificadas se relacionan a la calidad de los investigadores y al carácter tanto audaz como humilde del trabajo. Por otro lado, las debilidades se vinculan a la subestimación del peso de las variables culturales y de participación social en la puesta en agenda de la temática de los derechos de las personas con discapacidad.

La calidad de los investigadores involucrados en la tarea permitió la realización de un libro denso, pero con consistencia lógica. La publicación es de fácil alcance para el público no experto o no directamente involucrado en la temática, puesto que sus respectivas secciones están redactadas de modo tal que se puede leer cada una de ellas por separado, sin perder de vista la perspectiva general que subyace al análisis. Entre las virtudes, también fue destacado el carácter audaz y humilde del trabajo realizado. Las tomas de posición expresan coraje intelectual. El hecho de establecer un contexto temporal permite problematizar la temática y resaltar las oportunidades perdidas. Pone a los actores que han estado involucrados en el desarrollo de esta área de las políticas públicas frente a un espejo; los invita a sincerarse. Al mismo tiempo, los investigadores toman el recaudo de calificar al estudio como un mero puntapié inicial. En esta línea, constituiría un primer estado de la cuestión e identificación de las temáticas precisas a priorizar en la agenda pública, pero debería ser complementado por más estudios e investigaciones, así como por el acompañamiento de voluntad y apoyos políticos suficientes para lograr un nivel adecuado de incidencia.

Los puntos débiles de la investigación se relacionan con cierta falta de consideración de las variables de participación social y cambio cultural. Si bien se elogió el hecho de que el trabajo se haya propuesto realizar un estudio acabado de la temática, al tiempo que elaborar conclusiones adaptadas al mundo de la acción pública y propuestas concretas de política pública, este análisis se concentra casi exclusivamente en las oportunidades y los desafíos de la institucionalidad estatal. Se resalta, en repetidas ocasiones, la preponderancia de la CONADIS como campo fértil para la persecución de los objetivos propuestos. En este contexto, no se da suficientemente cuenta del lugar que han tenido las ONG, y la sociedad civil en general, en la puesta en agenda y el sostenimiento del peso atribuido a la temática en los ámbitos de toma de decisiones a lo largo de los años. El accionar de estos actores ha sido indispensable hasta ahora y es muy probable que lo siga siendo: esto no se refleja ni en la faceta descriptiva ni en la propositiva del estudio. La investigación tampoco reflexiona sobre los cambios de valores en la sociedad que subyacen a los cambios políticos e institucionales. Considerar este aspecto hubiera conducido a recomendaciones más ligadas a la propaganda, difusión y concientización social sobre la temática de las personas con discapacidad, tarea central en el que las ONG y la sociedad civil podrían y deberían adoptar un rol activo.

## El debate

El debate contó con la participación de funcionarios del área de discapacidad, de académicos especialistas y de personas concernidas por la temática a nivel personal. La diversidad de perspectivas contribuyó al enriquecimiento del diálogo. Los intercambios se nuclearon alrededor de dos puntos controversiales: el peso a otorgar a los cambios culturales en la proyección de posibles soluciones; y la discusión respecto de la estigmatización y la discriminación de las personas discapacitadas a nivel social, pero también desde las propias agencias estatales.

En primer lugar, se continuó la línea de razonamiento abierta por Ana Dorfman, al resaltarse el hecho de que la mayoría de los frenos al cambio desde el paradigma médico-céntrico al paradigma social provienen de la sociedad, especialmente de los profesionales y de las familias involucradas en la problemática. La primera política social destinada a las personas con discapacidad debería ser la de hacer llegar la comprensión de la situación de vulnerabilidad y el conocimiento de la normativa existente a la sociedad. Una herramienta útil en esta tarea sería, por ejemplo, la de incorporar reflexiones al respecto en el diseño curricular de todo estudio superior. Acuña comentó que el cambio de paradigma implica una superación que inevitablemente incorpora aspectos de la lógica anterior. Es decir, es importante no dejar de reconocer los aportes valiosos del paradigma médico-céntrico. En relación a la propuesta de diseño curricular, advirtió que ésta implicaría transiciones difíciles en términos de gestión: la tarea de encontrar profesores capaces de cumplir con esta asignatura podría tornarse dificultosa. Sin embargo, los cambios culturales son el objeto de una lucha política que implica librar este tipo de batallas.

La construcción de consensos y de nuevos valores es considerada como un “campo minado”, más aún en un contexto democrático. Bulit Goñi agregó que para operar eficazmente en esta dirección es necesario establecer estrategias de corto (por ejemplo, campañas en los medios), mediano (trabajar en la mejora de las políticas y de las instituciones destinadas a esta población) y largo plazo (buscar la incidencia progresiva y acumulativa sobre los valores sociales y culturales).

A continuación, Grisel Olivera Roulet, Directora del Servicio Nacional de Rehabilitación, planteó una serie de interrogantes relevantes: ¿El hecho de establecer una Convención para los derechos de las personas discapacitadas cuando existe una Convención sobre derechos humanos en general, no constituye en sí mismo una discriminación? ¿Por qué en la Argentina se continúa hablando de discapacitados y no de personas con discapacidad, denominación difundida a nivel internacional con el objetivo de eliminar la agresión verbal hacia esta población? ¿La implementación del Certificado Único de Discapacidad no contendría riesgos de estigmatización, en tanto y en cuanto nomina a las personas vulnerables?

Casullo respondió la primera de estas preguntas. La comentarista estableció un paralelismo entre las normativas para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, y las normativas para la defensa de los derechos de los niños y de las mujeres. Estas regulaciones tienen un objetivo común: defender derechos que no se encuentran lo suficientemente establecidos. Este objetivo necesitaría de acciones específicas para cada una de estas poblaciones y es considerado prioritario respecto de los riesgos de estigmatización que pueden conllevar los medios para asegurarlos.

Para concluir, Dorfman se propuso contribuir a la resolución del último interrogante. La iniciativa del Certificado Único por Discapacidad fue desarrollada con el propósito de localizar a las personas en dificultades y acercarles eficazmente la oferta

de programas y servicios estatales que les es dirigida. Aquí, otra vez, se trata de una cuestión de prioridades. La atención de las necesidades de esta población es más urgente que la completa erradicación de los riesgos de estigmatización comprendidos en toda intervención social focalizada.

## **Diálogo 8: “A un año de la Asignación Universal por Hijo: impactos y desafíos” (26 de noviembre)**

### **Introducción**

El encuentro tuvo como objetivo realizar un balance de la implementación de la Asignación Universal por Hijo, a un año de su creación. Se pretendió evaluar los impactos y costos sociales de la medida, así como discutir posibles correcciones o alternativas a su diseño. El abordaje de la temática partió de la celebración, por contar con una nueva herramienta de política social de tal magnitud. Aún así, se identificaron límites a su alcance y efectividad. Con el objetivo de profundizar el análisis, expuso Leonardo Gasparini (CEDLAS-UNLP), seguido de los comentarios de Rafael Rofman (Banco Mundial) y del debate abierto entre los participantes.

En esta ocasión y, por ser el último encuentro del año, Fabián Repetto (CIPPEC), en nombre de las tres instituciones co-organizadoras, expresó la satisfacción por haber podido aportar, a través de este ciclo, a la discusión sobre temas críticos de la protección social. A lo largo del ciclo 2010, se han abordado problemáticas de carácter estructural que determinan directamente los desafíos y oportunidades para el desarrollo de un sistema de protección social en la Argentina. Los debates generados dentro de este marco son, por lo tanto, de gran valor social y político.

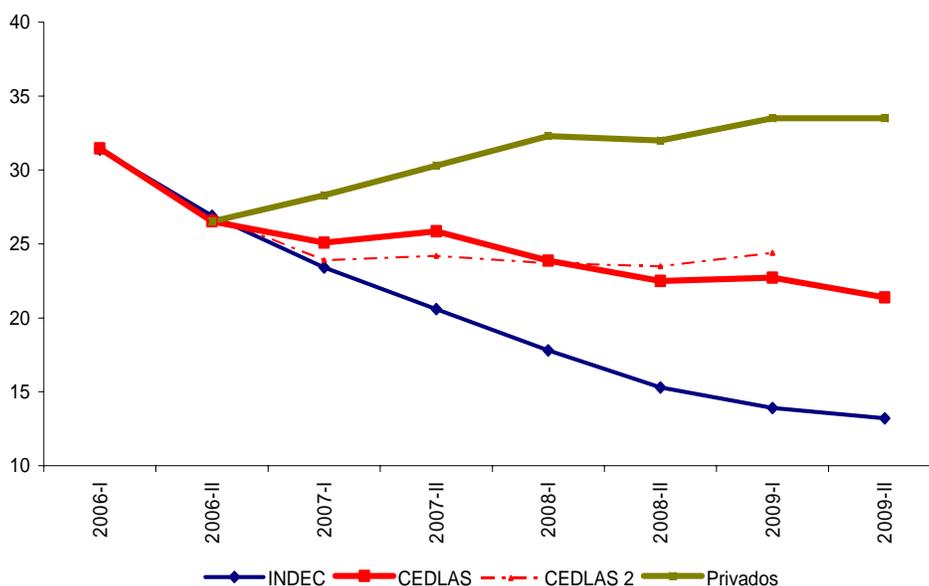
### **La presentación de Leonardo Gasparini**

Gasparini compartió en su presentación un trabajo realizado en conjunto con Guillermo Cruces, en el marco del CEDLAS: “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas” (Documento de Trabajo N°102). Asimismo, reflexionó sobre las discusiones surgidas del balance realizado a un año de la implementación de la Asignación, que ha sido considerada como la política social más ambiciosa en décadas y, a futuro, el eje de la construcción de un sistema integral de protección social. La exposición incluyó, también, datos sobre la evolución de la pobreza en la Argentina, la descripción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en tanto intervención de transferencia de ingreso, y la evaluación de su impacto social y de sus costos. Para concluir, trajo a consideración algunas alternativas de diseño.

### **Evolución de la pobreza en la Argentina**

La evolución de la pobreza a largo plazo en la Argentina muestra dos picos entre 1974 y 2009: en 1989, la pobreza moderada alcanzó aproximadamente el 38%, y se acercó peligrosamente al 50% durante la crisis del 2001-2002, después de seguir un crecimiento constante desde 1993. Luego de 2002, la pobreza registró un claro descenso hasta 2006, año en el que rondaba el 32%. A partir del 2006, existen diferentes estimaciones, provenientes de fuentes públicas y privadas. Esto refleja las posiciones encontradas respecto del índice de precios que elabora el INDEC, y que se utiliza para calcular la canasta básica que define la línea de pobreza. En general, las fuentes privadas registran un aumento de la pobreza a partir de 2006, mientras que los cálculos oficiales reflejan una continuación de la caída de la pobreza hasta 2009. Respecto de la desigualdad de ingresos, el coeficiente de Gini se encuentra en descenso desde el 2001.

**Gráfico 5. Pobreza monetaria (tasa de incidencia-línea de pobreza moderada), 2006-2009**



Fuente: presentación Gasparini, Diálogos de Protección Social, 26 de noviembre de 2010.

Un análisis más detallado muestra que las tasas de pobreza difieren marcadamente por grupo etario. El 58,7% de los pobres se concentran en la franja entre 0 y 25 años. Otro dato a tener en cuenta a la hora de diseñar políticas sociales es que la mayoría de los pobres no son desempleados sino trabajadores informales. La tasa de desempleo de los pobres es de 19,4%, mientras que su tasa de informalidad es de 66,6%. Asimismo, la distinción entre grupos de pobreza en función de las condiciones de vida (calidad de la vivienda, saneamiento, acceso al agua, existencia de cloacas) no es tajante, por lo que los mecanismos de focalización se vuelven complicados.

### **El impacto social de la Asignación Universal por Hijo**

Frente a este escenario social, aparecen en la Argentina, a partir de la década de 1990, programas de transferencias de ingreso similares a los que se venían implementando como pilares del sistema de protección social en México y Brasil. En la década de 1990 se implementa el Plan Trabajar; frente a la crisis de 2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y, como salida del Plan Jefes, el Programa Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo. Paralelamente, desde mediados de 2000, comienza a gestarse un amplio consenso social para avanzar hacia la creación de un programa de asistencia monetaria masivo focalizado en la niñez. Luego de una primera negativa del gobierno a avanzar en esa dirección, se lanza en octubre del 2009, la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Para evaluar la efectividad de esta nueva política resulta conveniente identificar las poblaciones que quedan excluidas del acceso al beneficio según la norma que le dio origen. Estas son:

- Los hijos de trabajadores informales con salario superior al mínimo.
- Los jóvenes emancipados o empleados.
- Los niños extranjeros que no tengan al menos tres años de residencia.
- Los niños sin DNI.
- Los niños cuyos padres estén recibiendo otras prestaciones contributivas o no contributivas en cualquier jurisdicción.
- Los hijos de trabajadores monotributistas.
- Los niños cuyos padres no presenten certificados de escolarización en escuelas públicas y controles sanitarios.

La hipótesis de los autores al encarar el estudio de la cobertura del programa era que las exclusiones más controversiales iban a terminar siendo progresivamente eliminadas. Efectivamente, los monotributistas sociales, los empleados domésticos registrados y los niños en escuelas privadas fueron, al fin, incorporados. El gobierno se encuentra, asimismo, llevando a cabo un plan de documentación para permitir a los niños indocumentados el acceso al beneficio. A juicio de Gasparini, hubiera sido preferible establecer, desde el inicio, un diseño más claro, abarcativo y transparente de la política. Esto habría restringido la presión de los distintos grupos por entrar al programa y, de esta manera, ahorrado la desprolijidad de incorporar a poblaciones que no se encuentran contempladas en el decreto. Sin embargo, en la práctica y por distintos canales, la ayuda social a los menores de edad se encontraría, hoy en día, universalizada en la Argentina.

Partiendo de esta hipótesis, el expositor presentó un análisis basado en la simulación de cuatro escenarios de cobertura: la cobertura resultado de la aplicación estricta del decreto (1), la cobertura de todos los informales (2), la cobertura de los informales con menos de \$6.000 de ingreso (3) y la cobertura de los informales con hijos en escuelas públicas (4). La cobertura de todos los informales es, sin duda, la opción más favorable en términos de cantidad de hogares beneficiarios (2.346.135), de cobertura de hogares en extrema pobreza (70,1%) y de niños en extrema pobreza (92,1%). El desempeño de la política sería claramente mayor al de la aplicación estricta del decreto: 2.423.101 beneficiarios, 58,9% de hogares en pobreza extrema cubiertos y 83,2% de niños en extrema pobreza cubiertos. Sin embargo, el costo de esta medida implicaría involucrar una evaluación de tipo costo-beneficio (\$10.814 millones anuales frente a \$5.413 millones anuales si se siguen los criterios impuestos por el decreto). Además, esta alternativa no permite una focalización muy precisa, ya que el 49,6% de los hogares beneficiarios serían “no pobres” frente al 18,3% que asume este mismo indicador para la opción de cumplimiento del decreto. Hoy en día, el número de beneficiarios es de aproximadamente 3.600.000, lo que implica un término medio entre estos dos escenarios de cobertura.

A continuación, el expositor analizó el impacto de la implementación de la Asignación Universal por Hijo sobre la pobreza y la desigualdad, según las cuatro alternativas de cobertura. Tanto en términos de reducción de la pobreza, como en términos de reducción de la desigualdad, la opción de cobertura de todos los informales tiene un desempeño muy similar a la opción de cobertura de los informales con menos de \$6.000, mientras que la opción de cobertura según decreto se acerca a la de cobertura de informales con hijos en escuelas públicas. La aplicación de la cobertura de este primer grupo haría pasar a la pobreza extrema de 6,9% a 2,8% e implicaría una leve reducción del índice de Gini: de 0,455 a 0,435. Por otro lado, el segundo grupo de

casos, reduciría la pobreza extrema a 3,7% aproximadamente y el índice de Gini a 0,442.

### **Alternativas de política y debates pendientes**

Se consideraron, luego, dos diseños alternativos para la Asignación Universal: la universalización a familias sin hijos y la focalización por NBI. La universalidad de las políticas sociales tiene varios beneficios. Se enmarca dentro de la perspectiva de los derechos humanos, es una garantía frente a los errores de exclusión, constituye un instrumento contra el clientelismo y es susceptible de generar apoyo político. La focalización, por su parte, genera errores de inclusión y de exclusión, puede provocar incentivos al clientelismo y necesita de importantes capacidades de gestión. Teniendo en cuenta la superioridad en términos normativos de la universalización, es preciso rescatar que si bien el rediseño hacia la universalización a familias sin hijos resultaría en un gran aumento en la cantidad de beneficiarios, el impacto sobre la pobreza y la desigualdad no sería muy diferente al de la Asignación Universal tal cual se encuentra planteada hoy en día. Las simulaciones indican, asimismo, que la construcción de un esquema de focalización más preciso tampoco generaría ganancias sustanciales en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Desaparecerían, aquí, los errores de inclusión y se lograría un ahorro importante respecto al costo de la AUH, pero las capacidades de gestión demandadas serían, sin duda, muy altas.

Respecto del balance de las condicionalidades establecidas por la Asignación, los autores consideran que se ha llegado a un compromiso razonable. El hecho de que sólo se retenga el 20% de la prestación si estas no son cumplidas, constituye un costo suficiente como para evitar cumplirla, sin comprometer completamente el acceso al beneficio. Sin embargo, una de las características de las condicionalidades merece ser discutida. El decreto establece que la escolaridad debe ser en escuelas públicas. Sin embargo, en los hechos, el 20,2% de los actuales beneficiarios de la Asignación asisten a escuelas privadas. Al mismo tiempo, del total de pobres extremos, el 6,8% asisten a escuelas privadas, y del total de pobres moderados, el 10,5% asisten a escuelas privadas. Limitar el acceso al beneficio a esta población no parecería razonable. Además de dejar a una gran cantidad de pobres descubiertos, esto produciría una importante migración hacia las escuelas públicas, sin la clara garantía de que esta población pueda ser correctamente absorbida por el sector público en buenas condiciones.

La implementación de la Asignación generó un rico debate en torno a los posibles desincentivos en el mercado laboral que ésta pudiera generar. Si bien no hay evidencia de este tipo de desincentivos en el resto de los casos latinoamericanos, el monto del subsidio distribuido en la Argentina es mayor (con un límite de \$1.100 por hogar). En este marco, existen claros riesgos de desincentivos a la formalidad. Tomando en cuenta el caso extremo de la percepción de \$1100, es posible pensar que los cuentapropistas no registrados no tendrían incentivos a registrarse en el monotributo o a convertirse en asalariados formales, puesto que esto implicaría la pérdida del beneficio. Tampoco los asalariados informales se verían muy beneficiados al convertirse en asalariados formales. Un empleo formal requiere el cumplimiento de una rutina, de requerimientos horarios, de una dedicación tal que podría incitar a la permanencia en la informalidad, cuando esta se encuentra acompañada de la percepción de planes sociales. La presunción de los autores es que estos efectos no son tan importantes, pero se han propuesto profundizar la investigación para dilucidar estos cuestionamientos. El antecedente del Plan Jefes y Jefas de Hogar, por ejemplo,

registraba una menor tasa de ingreso al mercado laboral formal de sus beneficiarios que la media.

Otros puntos controversiales que surgieron alrededor de la implementación de la AUH, han sido el debate sobre su posible propensión al clientelismo, la evaluación de sus consecuencias en términos de reordenamiento institucional, y el análisis de su estructura y alternativas de financiamiento.

En primer lugar, si bien la mejor forma de reducir el clientelismo en este tipo de intervenciones sería eliminando la distinción entre población formal e informal como requisito de acceso, la AUH define reglas lo suficientemente claras como para establecer un sistema con bajos riesgos de clientelismo. Este avance es aún más valioso comparado con otras políticas sociales llevadas a cabo por el gobierno, como puede ser el Plan Argentina Trabaja, por ejemplo. En términos institucionales, la implementación de la Asignación ha tenido un efecto positivo en la construcción de una mayor definición en la división de roles de los distintos organismos estatales: la ANSES tiene a cargo la AUH; el Ministerio de Desarrollo Social, las acciones sobre problemas sociales puntuales y, el Ministerio de Trabajo, la atención de los problemas laborales exclusivamente.

Respecto del financiamiento de la medida, los retornos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) no parecen ser una fuente lo suficientemente sustentable. La apuesta del gobierno fue que el aumento de la formalización iría reduciendo la dimensión y, por lo tanto, el costo del programa. Sin embargo, tal como fue comentado, el mismo diseño del programa podría generar incentivos que retrasen la reducción de la informalidad. Se vuelve necesario, entonces, pensar estrategias de financiamiento basadas en fuentes de baja volatilidad, las que debieran ser discutidas y consensuadas en el ámbito parlamentario.

A modo de conclusión, el expositor resaltó la oportunidad histórica en la que se encuentra la Argentina para “consensuar una política de Estado en el área social que establezca un escenario estable y transparente”. Incluso cuando existen, todavía, debates pendientes y espacio para mejorar el diseño y la gestión de la intervención, la Asignación ha demostrado capacidad de contribuir de manera significativa a la reducción de la pobreza y la desigualdad de nuestro país.

## **El comentario de Rafael Rofman**

El comentarista comenzó su exposición compartiendo un abordaje conceptual, a través del cual la Asignación Universal por Hijo se evalúa en tanto potencial promotora de un cambio de paradigma en materia de protección social. En la Argentina, la naturaleza del acceso a la protección social se encontró históricamente ligada al tipo de inserción en el mercado de trabajo. El derecho al beneficio social se construía sobre la capacidad de contribución del individuo, más allá de cómo se financiase el sistema. Tanto en el discurso como en el presupuesto, lo no contributivo tenía poco lugar. El recurso a esta herramienta seguía la lógica de la emergencia o de la dádiva (pensiones no contributivas, programas de ingresos acotados como dos ejemplos claros).

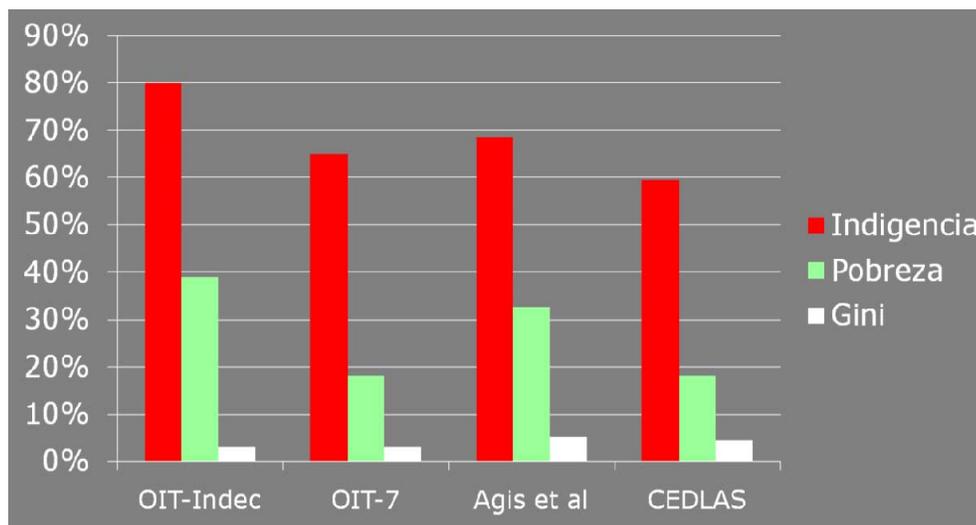
Sin embargo, a lo largo de los años, las sucesivas crisis económicas y sociales fueron propiciando la aparición de políticas no contributivas: en la década de 1980 se crea el plan PAN; en la década de 1990, el Plan Trabajar; y en la década del 2000, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Seguro de Capacitación y Empleo, y el

Plan Familias. Así se debilita el esquema de asistencia social tradicional, dando lugar a un nuevo modelo en el que la distinción entre lo contributivo y lo no contributivo (tanto en términos de derechos como de fuente de financiamiento utilizada) se desdibuja. Los avances en las políticas sociales de los últimos años refuerzan esta tendencia. En esta línea, podemos mencionar la implementación de la moratoria, del Plan Nacer y, finalmente, de la Asignación Universal por Hijo. Por sus dimensiones y su alcance, la AUH termina de quebrar la vinculación del derecho social al mercado laboral, para ligarlo al concepto de ciudadanía.

En un segundo momento, Rofman analizó la cobertura y el impacto de la AUH. Al hacerlo, formuló una advertencia metodológica: la información disponible sobre los avances de la implementación de la AUH es muy pobre; las cifras provenientes del registro no son confiables y no existen cifras de encuesta. Los datos generados por el CEDLAS, por ejemplo, se basan únicamente en simulaciones econométricas, que no pueden expresar más que una aproximación a la situación real.

Dicho esto, se señaló que, tal lo indicado por Gasparini, existen límites a la cobertura de la AUH. Del total de 12,3 millones de menores de 18 años en la Argentina a mediados de 2010, solo el 75% recibe algún tipo de prestación social, sea esta la AUH (3,7 millones) u otros beneficios contributivos (5,2 millones) o no contributivos (0,3 millones). El 25% restante no tiene acceso a ninguna transferencia monetaria. Este grupo constituye una “caja negra” en la que es preciso identificar los individuos y poblaciones que deberían tener acceso a la AUH. El listado de exclusiones presentado por Gasparini es una buena hoja de ruta para comenzar a echar luz sobre la composición de este grupo. Respecto del impacto de la implementación de la AUH sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad, la mayoría de los estudios realizados concuerdan en que la evolución es positiva.

**Gráfico 2. Impacto de la Asignación Universal por Hijo**



Fuente: comentario Rofman, Diálogos de Protección Social, 26 de noviembre de 2010.

Después de esta primera aproximación tanto conceptual como cuantitativa al objeto de estudio, Rofman se propuso delinear los temas pendientes a incorporar en la discusión y en la definición de los pasos a seguir en la implementación de la AUH.

Uno de los principales desafíos es la inclusión de los elegibles que quedan afuera del sistema. Esta población queda desatendida debido a problemas de documentación, a casos particulares no considerados en el régimen de tenencia (por ejemplo, casos en que los responsables de los niños son los abuelos), a errores en las bases de datos y a las dificultades en la gestión del acceso al beneficio (se han observado con mucha frecuencia largas colas en la ANSES en el momento de la inscripción o en la etapa de repartir las libretas).

El comentarista resaltó, además, la falta de información disponible para el monitoreo y la evaluación del programa. No existe un mecanismo regular y sistemático para la difusión de dicha información, como podría ser, por ejemplo, un boletín oficial. Esto resulta en que la medición de impacto sólo puede realizarse a través de simulaciones, a su vez que se habilita la posibilidad de difusión de información no suficientemente chequeada, como ha sido el caso de la matrícula educativa a causa de la implementación de la Asignación.

Otro tema abordado fue el del rol y los mecanismos de aplicación de las “corresponsabilidades”. ¿Cuál es el objetivo del establecimiento de “corresponsabilidades” en el programa? ¿Promover la demanda de servicios, operar como herramienta de autofocalización, generar una mayor legitimidad social de la política? Si el diagnóstico de nivel de matrícula que se presentó es adecuado, no parecería necesario establecer controles de asistencia escolar como requisito para el acceso al beneficio, teniendo en cuenta la contraparte que implica en términos de incremento de las complejidades de la gestión. Por otra parte, una vez establecidas las corresponsabilidades es necesario definir cuáles serán los mecanismos de control y cómo se va a obrar ante su incumplimiento. Esta reflexión no existe: ¿se va a quitar el beneficio, se va a asesorar a las familias con la ayuda de trabajadores sociales?

Finalmente, el comentarista se propuso indagar sobre el esquema de financiamiento de la AUH. Aquí se cuestionó la fragmentación de las fuentes de financiamiento y de los sistemas de gestión y pago entre las asignaciones familiares, la AUH y las asignaciones específicas. La multiplicación de subsistemas va en contra de la eficacia y eficiencia del sector público.

## **El debate**

El debate entre los participantes apuntó a plantear interrogantes, explorar alternativas y generar conclusiones, en especial sobre dos temas: el diseño de la intervención y las dificultades de gestión.

En relación al diseño de la Asignación, se planteó, en primera instancia, la necesidad de superar la fragmentación del sistema de asignaciones familiares. Varios participantes coincidieron con Gasparini en proponer una unificación de los criterios para las asignaciones familiares contributivas y la AUH, como un modo de avanzar hacia un sistema genuinamente universal.

El resto de las intervenciones ligadas a esta temática pusieron el foco en la definición de la población beneficiaria. Se llamó la atención sobre el dato presentado por Gasparini que revela que aproximadamente el 49% de los beneficiarios de la Asignación son “no pobres”. La sociedad en su conjunto debería discutir si es conveniente incluir a estos sectores en la intervención. Muchas personas preferirían establecer una focalización más precisa. Se argumentó, sin embargo, que estas familias se encuentran muy cercanas a la pobreza y que hay que considerar condiciones

estructurales más amplias para tomar una decisión acertada, como pueden ser la situación de incertidumbre, vulnerabilidad y exclusión en la que están sus integrantes.

Por su parte, otro participante planteó el interrogante sobre la posibilidad de extender la prestación a los extranjeros de forma completamente abierta. El decreto de la AUH establece como requisito la residencia legal de al menos tres años. Sin embargo, esta restricción se encuentra en contradicción con la idea de país vehiculizada por el gobierno, sintetizada en la expresión "Patria grande". Rofman advirtió, al respecto, que si bien se podría incluir una mayor cantidad de individuos de esta población, es indispensable establecer algún tipo de límite para no generar un crecimiento desmedido de la inmigración.

El segundo grupo de temáticas abordadas, como se adelantó, se podrían agrupar bajo la categoría de "dificultades de la gestión en la implementación del programa". Rofman elogió la capacidad de gestión de la ANSES. La institución ha podido construir los recorridos administrativos necesarios en muy poco tiempo. Sin embargo, la ANSES no tiene experiencia acumulada en el trabajo territorial necesario para ir al encuentro de las familias que por motivos de falta de información, acceso (atribuible a la población rural) u otro tipo de impedimentos sociales o políticos no se acercan a las agencias dispuestas por el organismo. En relación a este punto, se expresó la voluntad de las provincias de cooperar con la ANSES en la gestión territorial. Sin embargo, también quedó de manifiesto una cierta preocupación sobre las dificultades que tienen las entidades provinciales para acceder a la información de registro de los beneficiarios obtenida por la ANSES, reciprocidad que facilitaría el trabajo en conjunto.

Emilce Moler, encargada de la Asignación Universal por Hijo por parte del Ministerio de Educación, resaltó el gran esfuerzo del gobierno y de los Ministerios nacionales involucrados por construir una logística territorial acorde al desafío. Como ya se ha discutido en el marco de estos **Diálogos de Protección Social**, se ha creado una Mesa Interministerial encargada de coordinar las acciones necesarias para gestionar, sobre todo, el seguimiento del cumplimiento de los requisitos establecidos para la percepción del beneficio. Estas acciones se enmarcan en la consigna de acercarse a la población vulnerable ofreciendo una ayuda que se amolde a sus necesidades concretas.

## Reflexiones finales

En el transcurso de las últimas décadas las transformaciones socioeconómicas, demográficas y culturales han dado lugar a un nuevo escenario social en América Latina, del que la Argentina no se mantuvo ajena. En particular, el aumento de la desigualdad social y los cambios acontecidos en el mercado de trabajo afectaron a vastos sectores de la población, y generaron dificultades a la hora de garantizar el cumplimiento de los derechos, particularmente, los socioeconómicos, y en especial de los grupos más vulnerables. Esto ha implicado que cuestiones como el aumento de la pobreza, el desempleo, la informalidad y el deterioro de la distribución del ingreso adquirieran mayor relevancia, y se combinaran con las transformaciones acontecidas en la estructura familiar.

Frente a desafíos de estas dimensiones ha comenzado, sin embargo, a gestarse un consenso político en torno a la necesidad de establecer sistemas de protección social capaces de afrontar estas problemáticas. Se reconoce el carácter multidimensional de los problemas sociales y se comienza a adoptar un reiteradamente reclamado enfoque de derechos. Dentro de este marco, las iniciativas exitosas sólo podrán ser tales si son integrales, e involucran esfuerzos de coordinación entre sectores de la institucionalidad social y entre niveles de gobierno.

El debate sobre la evolución de la protección social en la Argentina, propiciado a lo largo de los sucesivos encuentros, puso de manifiesto avances, tanto en términos institucionales como programáticos. Para comenzar, el crecimiento de la recaudación tributaria ha permitido una ampliación de la cobertura del sistema de protección social. Por un lado, la moratoria y el crecimiento de las pensiones no contributivas. Por el otro, la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que constituye, por sus dimensiones presupuestarias y su alcance en cantidad de beneficiarios, un hito en la posibilidad de proteger a los niños que viven en hogares de alta vulnerabilidad laboral. Además, se comienza a plantear lentamente la necesidad de atender a grupos sociales históricamente relegados por las políticas públicas, como por ejemplo, el caso de las personas con discapacidad.

Estos cambios en el abordaje de las políticas sociales en la Argentina traen consigo nuevos cuestionamientos y desafíos. Se generan tanto tensiones como posibilidades en la articulación entre mercado laboral y protección social. El esquema tradicional de beneficios ligado a la lógica contributiva se desdibuja para dar lugar a una interacción dinámica entre lo contributivo y lo no contributivo que, de ser bien gestionada en un futuro próximo, puede crear oportunidades para la universalización de prestaciones y/o servicios. Otro punto a rescatar es la creciente demanda de intersectorialidad en las intervenciones sociales. Esto requiere un cambio de perspectiva por parte del Estado y demás actores relevantes de la protección social. También se crean exigencias en relación a la territorialidad de la gestión de las políticas sociales. Tanto las agencias territoriales de los organismos nacionales, como la estructura institucional de las provincias deben esforzarse por estar a la altura de este reto. En este sentido, la reciente evolución de la protección social en la Argentina implica visitar varias lógicas y componentes del federalismo de las políticas sociales.

Con el objetivo de contribuir al debate público acerca de cómo superar estas incógnitas, se llevaron a cabo durante 2010 los **Diálogos de Protección Social**. En los distintos encuentros, se ha propiciado el debate sobre las principales temáticas que ocupan la agenda de la protección social en el país, con perspectiva regional. Esto ha permitido echar luz sobre la complejidad y las diferentes dimensiones que deben ser

tenidas en cuenta a la hora de abordar esta cuestión social. Este espacio se ha conformado en una instancia de conversación, plural y abierta, que a lo largo de todo el ciclo ha abordado una serie de asignaturas que apuntan a generar un avance en la agenda de protección social.

En este sentido, los **Diálogos de Protección Social** se han orientado a convocar a personas con reconocida trayectoria en el ámbito académico, autoridades con responsabilidades en la función pública y actores sociales, económicos e internacionales involucrados en acciones enmarcadas en la materia. Como resultado de este esfuerzo, creemos haber hecho una pequeña contribución al debate académico, social y político respecto de las mejores formas de enfrentar aspectos críticos de esta cuestión social. Y, a su vez, hemos propiciado la construcción de confianza entre actores fundamentales de la protección social argentina.

En 2011 nos esperan nuevos **Diálogos de Protección Social** para seguir debatiendo acerca de las cuestiones críticas de la protección social en la Argentina y en América Latina.

## Acerca de las instituciones organizadoras

### Fundación Tzedaká

La Fundación Tzedaká es una Organización de la Sociedad Civil que desde 1991 despliega una intensa actividad en el campo social y en la recaudación de fondos en Argentina. Hoy, por la diversidad de sus programas sociales y la cantidad de beneficiarios que atiende, es la principal institución de ayuda social de la comunidad judía de Argentina. La Fundación brinda ayuda directa a 9.000 personas en todo el país incluyendo beneficiarios de otras redes de asistencia comunitaria (AMIA, Jabad Lubavitch, Sefaradís y Joint) y a otros miles a través de convenios con el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y diversas organizaciones sociales y del apoyo permanente a hospitales y ONG's. La Fundación trabaja en las áreas de Niñez, Salud, Educación, Vejez y Vivienda. Este alto nivel de actividad promocional de los sectores más vulnerables de nuestra comunidad implica la necesidad de generar los fondos que la sostengan. En este sentido, la búsqueda de los recursos para hacer frente a los compromisos asumidos con la comunidad es uno de los ejes de la tarea desplegada.

### CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria, y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

### Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés

La Maestría en Administración y Políticas Públicas persigue como objetivo la formación de profesionales en la administración pública así como en el análisis, formulación e implementación de políticas públicas. Para ello, la Universidad de San Andrés, por medio de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, ha decidido responder a una urgente necesidad del sector público: el fortalecimiento de la eficacia y eficiencia estatal en los aspectos relacionados a su administración así como a su capacidad de análisis, formulación e implementación de estrategias públicas.

*Este informe fue realizado gracias al apoyo de Fundación Tzedaká*

La **elaboración de este reporte** estuvo a cargo de Fabián Repetto, Gala Díaz Langou y Paula Forteza (director, coordinadora y asistente del Programa de Protección Social de CIPPEC)

**Palabras clave:** Distribución del ingreso, Empleo-Desempleo, Equidad-Inequidad, Gasto social, Pobreza, Política social, Programas sociales, Seguridad social, Sistema de salud, Sistema educativo.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

*Las posiciones de los compiladores y especialistas presentes en los encuentros que integran este reporte no reflejan necesariamente la postura de las instituciones co-organizadoras o auspiciantes de los Diálogos de Protección Social.*



# Diálogos de Protección Social

Los **Diálogos de Protección Social** buscan generar un espacio de intercambio plural e informado entre funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, empresarios, académicos y representantes de organismos internacionales respecto de la protección social en la Argentina.

Los objetivos principales de estos encuentros son: (a) contribuir al debate social y político sobre las mejores formas de enfrentar aquellos aspectos críticos de la situación social de la población del país; (b) difundir entre actores relevantes de la protección social en la Argentina lecciones aprendidas de otras experiencias latinoamericanas y, (c) promover la acumulación de ideas, propuestas y alternativas de acción en el campo de la protección social.

En este reporte se sintetizan los principales debates de la edición 2010 de la serie **Diálogos de Protección Social**, en la que participaron especialistas destacados del país y de la región.