

## El rol de los municipios en la consecución de los Pisos de Protección Social: Lecciones aprendidas de Villa Carlos Paz y Zárate

Gala Díaz Langou | José Florito

**A**rgentina fue testigo de enormes avances en la cuestión social en los últimos años. Se avanzó en el marco normativo y en las políticas, y se lograron importantes mejoras de la situación social. Sin embargo, estos avances no fueron para todos. Hay tres grupos poblacionales que fueron dejados atrás en este proceso: los niños y niñas, los jóvenes y las mujeres. Si bien los indicadores sociales de estos grupos también mejoraron, lo hicieron en menor medida que el promedio de la población, por lo cual se ampliaron las brechas.

En este contexto, resulta útil la herramienta de los pisos de protección social para analizar los avances en la situación social y las respuestas que se dan desde el Estado. Si bien Argentina avanzó mucho en materia social, todavía no cuenta con un piso de protección social para todos.

La Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo estipula la creación de pisos de protección social. Están compuestos de 4 garantías: 1) acceso universal a servicios de salud de calidad; 2) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, y los cuidados; 2) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, incluso en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y 3) seguridad básica del ingreso, por lo

menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para los adultos mayores. Los pisos constituyen una oportunidad única para garantizar, desde una perspectiva de ciclo de vida, los derechos de todas las personas.

En Argentina, el logro de los pisos de protección social depende de la articulación virtuosa en las intervenciones de los tres niveles de gobierno para evitar superposiciones o vacíos. CIPPEC analizó los casos de los municipios de Villa Carlos Paz y Zárate en la consecución de los pisos de protección social.

Se identificaron desafíos comunes entre ambos municipios en la implementación de medidas tendientes a la constitución de un sistema de protección integral. A partir de esa identificación, este documento ofrece recomendaciones de política para una mejor construcción de los pisos de protección social.

El logro de estas recomendaciones facilitará el cumplimiento del objetivo de la Recomendación 202, además de que permitirá que los municipios fortalezcan sus capacidades de gestión que pueden ser aprovechadas en otras dimensiones de políticas. El alcance de los pisos de protección social, a su vez, contribuirá con el combate a la pobreza, facilitará la inserción laboral de grupos vulnerables, reducirá la deserción escolar, colaborará con la promoción de derechos y permitirá un desarrollo inclusivo y sostenible.

### RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación  
de Políticas Públicas para  
la Equidad y el Crecimiento

## Introducción

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 se aprobó la recomendación 202 de la OIT, que insta a los países a establecer pisos de protección social (PPS) para todos. Esta recomendación forma parte de la Agenda 2030, que plantea los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a partir de su incorporación como meta en el Objetivo N° 1.

La recomendación está profundamente arraigada en un enfoque de derechos en la medida en que establece ciertas medidas de protección social como derechos que el Estado está obligado a garantizar.

Según la Recomendación, los pisos de protección social deben comprender, al menos, cuatro garantías básicas:

- **Salud Esencial:** Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyan la atención de salud esencial, incluso en caso de maternidad;
- **Ingreso para los niños:** Seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- **Ingresos para las personas en edad activa:** seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, incluso en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- **Ingreso para adultos mayores:** seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas de edad.

La consecución de los Pisos de Protección Social requiere del trabajo articulado entre los niveles de gobierno y los organismos sectoriales para cumplir con el principio de integralidad que subyace en su formulación.

La combinación de acceso a la salud y de garantía de ingreso básico permite la configuración de un sistema que habilita a todas las personas a acceder a los bienes y servicios considerados fundamentales a nivel nacional. Por lo tanto, los pisos de protección social constituyen un instrumento clave para la lucha contra la pobreza

en sus múltiples dimensiones. El efectivo cumplimiento de estas garantías reduce las vulnerabilidades específicas de los grupos de personas desde una perspectiva de ciclo de vida, a la vez que constituye una herramienta para la construcción de un crecimiento económico inclusivo. La década de 1990 asistió al fortalecimiento del concepto de la autonomía municipal, que quedó garantizada en la Reforma Constitucional de 1994. La década siguiente, a su vez, se caracterizó por una centralización de la inversión en políticas sociales. Esta estructura de gestión centralizada se originó en una visión sobre el rol del Estado nacional en promover la equidad y se fundó en nociones de eficiencia a partir de las economías de escala existentes en la implementación de programas de transferencias, como también en las capacidades institucionales, de sistema y financieras de la ANSES (Rofman, 2015).

La expansión de la protección social administrada desde el Estado nacional y el rol de los municipios en la provisión de bienes públicos y servicios derivado de su autonomía generaron una nueva configuración que habilita a pensar distintos esquemas de articulación. La opción de actuar en esta redefinición de roles en un marco cooperativo (es decir, buscando sinergias y complementariedades) o competitivo (implementando programas similares que se superponen en sus objetivos y ofertas de servicios) tiene un impacto fundamental sobre el grado de efectividad de esas políticas (Rofman, 2015).

### ¿Por qué es fundamental promover los pisos de protección social?

Nuestro país fue testigo de enormes avances en la cuestión social en los últimos años. Desde la crisis de 2001-2 se generó un sólido proceso de ampliación de los derechos económicos, sociales y culturales. Argentina experimentó altas tasas de crecimiento económico, con promedios de crecimiento del 8% entre 2003 y 2008 y del 1,9% entre 2009 y 2014 (Banco Mundial, 2015). Durante este período, se aprobaron varias leyes que ratifican y vuelven más exigibles estos derechos<sup>2</sup>. Las políticas sociales que los tres gobiernos kirchneristas promovieron implicaron la institución de sólidos pilares en las cuatro garantías de los pisos de protección social.

Millones de puestos de empleo fueron creados en la economía formal y las tasas de desocupación, subocupación y empleo no registrado disminuyeron notablemente (MTEySS, 2015), especialmente en el período previo a la crisis de

<sup>1</sup> El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de ambos géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Los autores entienden que todas las menciones en genérico representan siempre a varones y mujeres, salvo cuando se especifique lo contrario.

<sup>2</sup> A modo de ejemplo: Leyes 24.476 y 26.970 de Moratorias Provisionales; 24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares; 26.061 de Protección Integral de los Derechos del Niño y el Adolescente; 26.150 de Educación Sexual Integral; 26.206 de Educación Nacional; 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario; 26.844 de Régimen Especial de Contrato para el Personal de Casas Particulares, entre otras.

2011<sup>3</sup>. La distribución del ingreso mejoró notablemente y, a pesar de la falta de datos confiables, existe un importante consenso acerca de la reducción de la pobreza y la indigencia, especialmente durante el gobierno de Néstor Kirchner. Esto se valida al tomar indicadores que refieran a la situación de vulnerabilidad multidimensional. Por ejemplo, las personas que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) disminuyó de 28,8% en 2001 a 22,3% en 2010 (CIPPEC, sobre la base de INDEC, Censo Nacional 2001 y 2010).

Sin embargo, estas conquistas no alcanzaron a todos por igual: hay grupos poblacionales que fueron rezagados en este proceso de mejora social y se evidencia en la ampliación de determinadas brechas. El caso quizás más evidente es el de los niños especialmente aquellos en su primera infancia. A pesar de que la pobreza se redujo desde la crisis de 2003<sup>4</sup>, su infantilización se profundizó. Mientras en 2003 la incidencia de la pobreza por ingresos para la primera infancia era 1,4 veces mayor que para toda la población, en 2014 esta relación aumentó a 1,7 (el análisis de la brecha en la tasa de indigencia por ingresos registra un ascenso de 1,5 a 1,7). Al comparar el porcentaje de niños de 0 a 4 que vivían en hogares con NBI y este mismo porcentaje para la población total, la brecha también se incrementó, de 1,6 a 1,8 entre los censos nacionales de 2001 y 2010<sup>5</sup> (Acuña, 2016).

Por otra parte, los jóvenes también están viendo sus derechos vulnerados en las dimensiones educativa, laboral, habitacional y sexual y reproductiva y no logran armar un proyecto de vida a partir de decisiones que respondan a sus intereses. En términos comparativos la tasa de desempleo juvenil de 15 a 24 años es casi de dos veces y media (2,3) mayor que la media del total de la población y de más de tres veces (3,1) que la de los adultos de 25 años y más. Si se compara con respecto a lo que sucedía en el año 2003, la brecha entre jóvenes y adultos se amplió (Observatorio de Jóvenes UNSAM, 2014).

La participación de los jóvenes de 15 a 24 en el desempleo global es particularmente importante. El porcentaje de jóvenes de 15 a 24 en el desempleo alcanza a 35,4%, cifra significativa, si se tiene en cuenta que los jóvenes de 15 a 24 componen el 17,3% de la población. Esto se ve acrecentado si se considera que el 32,3% de los mismos no terminaron sus estudios secundarios, abandonaron sus estudios y actualmente no concurren a establecimientos de educación formal (Observatorio de Jóvenes UNSAM, 2014).

De acuerdo a los datos analizados, los ado-

lescentes son los más vulnerables al desempleo: entre los jóvenes de 15 a 19 la tasa desempleo alcanza a 21,3%, 3,1 veces más que la del total de la Población Económicamente Activa (PEA) y 4,1 veces más que la de los adultos.

Por otro lado, se observa que las mujeres jóvenes presentan una mayor propensión al desempleo (22,1%) con respecto a los varones (13,5%). En el caso de las jóvenes de 15 a 19, el desempleo se incrementa a 27,8% en tanto que el de los varones alcanza el 17,2%. La evolución histórica de las tasas de desocupación según sexo muestra una caída significativa hasta el año 2007 para ambos sexos, para luego incrementarse hasta el 2009 y tener una reducción en los últimos años, especialmente entre los varones (Observatorio de Jóvenes UNSAM, 2014).

Finalmente, un tercer grupo rezagado en este proceso de desarrollo fueron las mujeres, que no solamente ven sus derechos más básicos, como demuestra la demora en regular un observatorio que dé cuenta de la cifra de feminicidios anuales, sino que experimentan una pobreza mayor, y una inserción laboral menor y más precaria. Esta situación también fue empeorando: en 2003, por cada varón desempleado habían 1,21 mujeres mientras que para 2015, esta proporción ascendió a 1,33 (CIPPEC sobre la base de MTEySS, 2015).

Estas brechas no son las únicas, sino que se suman a otros factores que marcan las trayectorias de los habitantes de nuestro país desde su origen: la ubicación geográfica en el territorio nacional, la inserción socio-laboral del hogar, y la etnia con la cual se identifica.

Si bien resulta innegable el reconocimiento de los avances sociales macro de los últimos 12 años, es fundamental también resaltar que las desigualdades persistieron y, en estos casos, se profundizaron.

En este contexto, algunos autores argumentaron que el concepto de los pisos de protección social puede resultar nocivo al abrir la posibilidad de transformarse en un techo al que el gobierno de nuestro país aspire (Roca et al. 2012; Natanson, 2016). En su lugar, estos autores proponen aspirar a la consecución de sistemas de protección social.

Resulta falaz afirmar que los pisos son incompatibles con o contraproducentes para sistemas más sólidos e integrales de protección social: los pisos deben ser las fundaciones de estos sistemas. Contrariamente, al promover sistemas de protección social, sin contar con una garantía fehaciente sobre la universalidad de los pisos, se corre el riesgo de profundizar la realidad que actualmente vivimos: seguir ampliando las brechas entre quienes cuentan con protección social y los grupos que están quedando rezagados.

3 Consultar: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/melconian-desde-2007-no-se-crea-empleo-privado-en-la-argentina/>

4 Incluso si se apela a fuentes no oficiales, como la del CEDLAS, se muestra que la incidencia de la pobreza (entendida como la proporción de personas que viven con menos de US\$ 2,50 por día) se redujo de 29,2% en 2002 a 4,5% en el segundo trimestre de 2013. Consultar Base de datos: poverty\_LAC\_2013\_II, SEDLAC.

5 Datos alternativos presentan distintos valores pero permiten llegar a la misma conclusión, por ejemplo los elaborados por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina (UCA) a partir de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA).

## Las políticas sociales y sus desafíos de coordinación

### Abordaje integral

Los problemas sociales son multidimensionales y multicausales. Esto implica que las herramientas públicas para enfrentarlos deben originarse en una perspectiva integral. Los pisos de protección social, a pesar de su aparente sectorialidad, se fundan en argumentos tendientes a la integralidad de las intervenciones (Kotzer, 2013).

Un abordaje integral implica que las prestaciones estén centradas en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. Implica, además, dotar al conjunto de programas de una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones (Martínez Nogueira, 2007). La coordinación debe ser entendida como un camino crítico para conseguir la integralidad. Desde una perspectiva amplia de política pública, la coordinación permitirá alcanzar algunos objetivos fundamentales (Peters, 2005):

- Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas;
- Reducir las inconsistencias de las políticas;
- Asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas;
- Atenuar el conflicto político y burocrático; y
- Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.

Por lo tanto, la coordinación remite a la relación entre actores que requieren hacer converger recursos de poder dada su interdependencia para atender problemas complejos, en una división pero también complementariedad de tareas y responsabilidades propias de una dirección estratégica común (Repetto, 2005). La función de coordinación se vuelve necesaria porque de la gestión de las políticas sociales participan múltiples actores, cada ellos insertos de diferente manera en un esquema de división de trabajo. La especialización (la división del trabajo orientada a aprovechar las ventajas comparativas de grupos e individuos) genera la necesidad de integrar, es decir, de articular los aportes especializados para generar un producto o servicio final que sea útil y valioso para los titulares. Las interdependencias generan incertidumbres y de estas aflora la necesidad de la coordinación (Martínez Nogueira, 2007). La coordinación, entonces es entendida como un mecanismo para integrar los aportes especializados, porque las respuestas sectoriales a una realidad multidimensional son insuficientes a la hora de abordar todos sus aspectos y causas interrelacionadas.

La coordinación resultará valorable cuando derive de la fijación de prioridades, la asignación de responsabilidades, la decisión de qué y cuántos recursos se movilizan y, por último y quizás lo más importante, en una implementación que se aproxime de un modo relevante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y los programas sociales. A este tipo de coordinación se denomina **“coordinación prointegralidad”** (Repetto, 2005).

Es esencial reconocer las dimensiones política y técnica de la coordinación. En tanto proceso político, implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como no gubernamentales. En tanto proceso técnico, puede ser entendido como un proceso de articulación operativo. Bajo esta óptica, lo fundamental es que las organizaciones cuenten con los dispositivos y estructuras habilitantes para implementar adecuadamente las políticas, programas o proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos.

Los componentes de los pisos de protección social, por su complejidad e interdependencia, presuponen la distribución de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno. En consecuencia, no resulta suficiente con una norma formal que divida tareas: la distribución concreta de responsabilidades es una tarea difícil que involucra elementos técnicos e implicancias políticas.

En el esquema federal que caracteriza a la Argentina, la coordinación entre niveles de gobierno (coordinación vertical) es un factor determinante en la viabilidad y buen desempeño de las políticas públicas necesarias para atender las problemáticas sociales de carácter multidimensional y, por ende, transversal.

La intersectorialidad que subyace a los pisos de protección social interpela dos postulados arraigados y rígidos de la gestión social. Por un lado, la estructura de la administración pública, caracterizada por los ministerios que atienden a una especialización sectorial. Por otro, los mecanismos de asignación de recursos según partidas sectoriales (Rufián Lizana D., 2009).

La necesidad de avanzar hacia abordajes integrales no supone que la sectorialidad deba ser eliminada por completo. Un factor crucial a examinar para poder distinguir cuándo es necesaria la coordinación prointegralidad y cuándo basta con abordajes sectoriales es, precisamente, el grado de control o influencia que cada sección tiene sobre un objetivo o resultado previsto. Si un solo sector tiene incumbencia completa o casi completa sobre una cuestión, la acción monosectorial suele ser la opción adecuada. En cambio, cuando varios sectores comparten responsabilidades y saberes sobre una cuestión, o cuando un sector quiere influir en un objetivo sobre el que tiene menos control, la acción intersectorial sería la más apropiada, diagnóstico que no implica de por sí su consecución.

La reflexión sobre la coordinación intersectorial se articula sobre la base de dos premisas fundamentales. Por un lado, desde el punto de vista de sus fundamentos políticos, todas las políticas públicas que persiguen abordajes integrales a problemas sociales deben ser planificadas y ejecutadas en forma intersectorial. Por otra parte, desde sus fundamentos técnicos, la integración entre sectores permite, por un lado, que las diferencias entre ellos puedan ser usadas para resolver problemas sociales de un modo productivo y que se compartan recursos (Cunill Grau, 2005).

Para el caso de la intersectorialidad, también hay intensidades variadas, según si esta afecta a todo o parte del ciclo de políticas, si supone o no alteraciones en las estructuras organizativas y si se traduce en mancomunidad (total o parcial) de recursos y responsabilidades entre los sectores respectivos.

En síntesis, la coordinación es una función que resulta intrínseca al logro de las garantías que constituyen los pisos de protección social. Supone aspectos técnicos y políticos, y constituye un continuum dentro del que podemos identificar sucesivos gradientes. La forma en la que se cumpla la función de coordinación, tanto en términos de arreglos institucionales como en términos de resultados, representa un factor crucial para el logro de un abordaje integral en las políticas de protección social.

## El rol de los municipios en la consecución de los Pisos de Protección Social

La centralización de la inversión social que caracterizó a los tres gobiernos kirchneristas no implica el desconocimiento del avance que la autonomía municipal tuvo en la configuración institucional del sistema político argentino.

Reformas políticas y económicas, así como las consecuencias derivadas, y el aumento creciente de demandas ciudadanas se tradujeron en nuevas tareas para los gobiernos locales, muchas veces sin los recursos y capacidades técnicas y legales para responder a estos desafíos (Maceira, Olaviaga, Fernández Arroyo, & Boix, 2010). En la Argentina, cada provincia tiene la capacidad de establecer el alcance de la autonomía de los municipios de su jurisdicción, de forma que los gobiernos locales adquirieron capacidades políticas y fiscales heterogéneas. Como resultado, existen 23 regímenes municipales reglamentados por 23 leyes orgánicas municipales diferentes. Mientras que la provincia de Buenos Aires no reconoció la autonomía de los gobiernos locales, la provincia de Córdoba fue pionera en esto, incluyéndolo en su Constitución.

El camino hacia la autonomía municipal en

Argentina se remonta en el tiempo. En 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en un fallo en el que reconoció a los municipios la capacidad de regular las actividades y administrar los intereses de su comunidad a través de normas y órganos de gobierno propios (autonomía). De esta forma, dejaron de depender de la concesión de competencias que hasta entonces les podían otorgar, o no, los niveles superiores de gobierno sin la garantía de independencia institucional correspondiente (autarquía). La reforma constitucional de 1994, por su parte, produjo un quiebre institucional al establecer que las provincias deben asegurar la autonomía municipal “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (artículo 123).

Un elemento central para ponderar el rol de los municipios en la consecución de los pisos de protección social, además de sus competencias regladas, es la capacidad financiera que tienen. El análisis de las fuentes de financiamiento con las que un municipio cuenta para elaborar el presupuesto que sustentará su plan de gobierno permite comprender el establecimiento de prioridades de inversión.

Las fuentes de ingresos de los municipios se encuentran divididas entre recursos propios, que son aquellos generados por el gobierno municipal; y las transferencias de otras jurisdicciones (principalmente de origen federal o provincial). Los municipios pueden recaudar recursos propios en forma de tasas por contraprestación de servicios o uso del espacio público. En pocos casos pueden recaudar impuestos, pero solo por facultad delegada. Las principales fuentes de recursos municipales son, entonces:

- Las tasas, derechos y contribuciones que cobran por los servicios que prestan;
- El producto de las actividades económicas que realizan y/o los servicios que desarrollan u otorgan en concesión;
- Las multas y recargos por contravenciones que perciben;
- Los préstamos y operaciones de crédito que toman;
- Los impuestos que perciben como consecuencia de delegaciones de la potestad tributaria de la provincia en la que se localizan;
- Las donaciones, subsidios o legados que reciben;
- Las contribuciones por mejoras debidas a la valorización de los inmuebles como consecuencia de las obras públicas municipales que realizan;

## Capacidades de los municipios

- El producto de la enajenación de bienes municipales, servicios de peaje y renta de bienes propios;
- Las transferencias que efectúan el Estado nacional y/o provincial destinados a obras comunales específicas o de otra índole y los que resultan de impuestos provinciales y nacionales; y
- Todo ingreso originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.

Como consecuencia de la descentralización de la década de 1990, los municipios sumaron a las funciones tradicionales otras nuevas, de las que crecientemente debieron hacerse cargo. El ente municipal pasó, en consecuencia, de ser un mero prestador de servicios básicos en un promotor del desarrollo y agente de contención social. Entre las nuevas responsabilidades, se pueden mencionar (Maceira, Olaviaga, Fernández Arroyo, & Boix, 2010):

- Promoción económica: política arquitectónica del desarrollo local, vinculación del sistema educativo con el sistema productivo, facilitador de oportunidades de inserción social.
- Desarrollo social: política de protección e integración social y comunitaria, educación inicial, etc.
- Poder regulatorio: Competencia y defensa del consumidor, calidad en los bienes y servicios prestados y policía del trabajo.
- Salud: Fijación de políticas en el ámbito local, organización, supervisión y evaluación de la ejecución de acciones de salud, cobertura integral de grupos de riesgos y personas en situación de vulnerabilidad.

Las características del entramado de esquemas de normas, capacidades financieras y sistemas de gestión tienen un impacto fundamental en los desafíos de gestión que cada municipio enfrentará en su contribución al desarrollo de pisos de protección social.

### **Desafíos de los Municipios de Villa Carlos Paz y Zárate y Lima en la consecución de Pisos de Protección Social**

Los Municipios de Villa Carlos Paz y Zárate y Lima, en línea con las tendencias a nivel nacional, también fueron testigos de grandes avances en la consecución de pisos de protección social. Las poblaciones de ambos municipios muestran indicadores de cobertura de salud, ya sea a través de obras sociales o de seguros estatales como el provisto por el Plan Sumar.

El ingreso a la niñez se vio fortalecido a partir de la incorporación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en el Régimen de Asignaciones Familiares. Por otro lado, el rol preponderante del nivel nacional en la implementación de programas de transferencias y de formalización laboral contribuyó enormemente a las garantías segunda y tercera de los pisos. Finalmente, las moratorias previsionales permitieron la inclusión de personas adultas mayores que no cumplían con los requisitos para recibir una jubilación o pensión. Las provincias de Buenos Aires y Córdoba colaboraron a través de la prestación de servicios públicos de salud y de educación, como también mediante el diseño e implementación de políticas complementarias con foco en la facilitación de la inserción laboral, los servicios educativos extraescolares y programas de promoción de derechos.

Los municipios de Villa Carlos Paz y de Zárate y Lima, a pesar de sus diferencias en cuanto entramado institucional y oferta programática, comparten desafíos comunes que representan obstáculos en la consecución de pisos de protección social.

En lo que se refiere a la primera garantía, la mejora de la calidad de los servicios que prestan debe constituirse en una prioridad. Como se mencionó anteriormente, en el sistema de protección social argentino, los niveles subnacionales de gobierno tienen un rol fundamental en la provisión de servicios de salud y de educación que complementen la transferencia de ingresos que caracteriza a la administración central. Villa Carlos Paz y Zárate avanzaron en la descentralización del sistema de salud, a través de la disposición de centros de primera asistencia en sus diferentes barrios, con foco en las áreas más vulnerables. Sin embargo, la construcción de Centros de Atención Primaria a la Salud y centros de emergencia no garantiza de por sí la prestación de servicios básicos de salud. Es necesario un compromiso en la capacitación de los recursos humanos a fin de que estén orientados al público al que atienden. La prestación sanitaria todavía padece de una lógica reactiva, tomando parte cuando el ciudadano accede al centro. Es vital fortalecer el rol preventivo, lo que no solo mejora la situación de los usuarios sino también ahorra costos en el largo plazo. En ese sentido, es fundamental aprovechar los recursos provenientes de los niveles nacional y provincial de gobierno y utilizarlos en capacitaciones intensivas y periódicas de médicos y personal de asistencia sanitaria. A su vez, los recursos humanos deben saber precisamente cómo actuar dependiendo de variables ajenas a la salud misma, teniendo en cuenta factores de vulnerabilidad y características territoriales de las zonas en donde prestan servicios.

En la segunda garantía, a pesar de la impronta que tuvieron programas como la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo en la consecución de la garantía de

## **Autonomía municipal**

ingreso universal a la niñez, los datos manifiestan que en ambos municipios, al igual que lo que sucede a nivel nacional, la pobreza se encuentra infantilizada. Esta problemática tiene grandes consecuencias dado que contribuye con la transmisión intergeneracional de la pobreza, dificulta la adquisición de competencias vitales en el período más fértil de la vida de una persona y vulnera los derechos de una población de por sí vulnerable (Acuña, 2016). Las transferencias de ingresos deben complementarse con la provisión de servicios de calidad en las áreas de cuidado, educación y salud. Los municipios tienen un enorme margen de acción en la provisión de facilidades de cuidado, una de las mejores inversiones que se pueden hacer. No solo contribuyen al desarrollo infantil temprano cuando cumplen con estándares de calidad, sino que permiten una organización social de las tareas de cuidado que faciliten la inserción laboral de mujeres jóvenes madres, principales encargadas de las tareas de este tipo. Por otro lado, a pesar de que se identificaron programas municipales vinculados con la formación extracurricular de los niños y adolescentes, estos muestran altos niveles de volatilidad, no estando garantizados en el tiempo. La estrategia de la oferta de cursos, talleres y eventos debe ser coherente, y apuntar al desarrollo de habilidades transversales, fortalecimiento de los contenidos impartidos en clase y promoción de hábitos saludables. Estos tienen un enorme impacto, a su vez, en la re vinculación de jóvenes con el ámbito educativo (Shulruf, Tumen, & Tolley, 2008).

En lo que se refiere a la tercera garantía, la promoción del empleo de calidad es una piedra angular de un sistema integral de protección social. Tanto la provincia de Córdoba como la de Buenos Aires poseen una amplia cantidad de programas de vinculación con el empleo, fundamentalmente asociados con el primer empleo y la inclusión de personas con discapacidad. Sin embargo, esa vastedad esconde un alto grado de fragmentación y la inversión real en estas políticas es difusa. Un obstáculo para la consecución de la garantía de ingreso universal en edad activa es la de idear herramientas novedosas que tengan en cuenta los desafíos particulares de dos subgrupos que manifiestan, sistemáticamente, peores indicadores de desempleo, precariedad laboral e inactividad: las mujeres y los jóvenes. En ese sentido, es necesario que los municipios desarrollen una estrategia de articulación con la oferta nacional y provincial que introduzca innovaciones en la vinculación entre la terminalidad educativa y la inserción laboral. Las políticas públicas se centraron en el acceso al primer empleo (fundamentalmente a través de incentivos al empleador a través de deducciones fiscales o mediante la flexibilización del contrato), pero persisten dificultades en la calidad del empleo, especialmente en lo que se refiere a la inserción formal en la economía y en la permanencia en

un mismo empleo por un período que les permita desarrollar aptitudes técnicas y socioemocionales (OIT, 2013). Respecto de las mujeres, es fundamental fortalecer el enfoque de género en las políticas laborales, teniendo en cuenta los desafíos antes mencionados respecto del cuidado.

Finalmente, en cuarto lugar es necesario mencionar los desafíos relacionados con la promoción de los derechos de las personas adultas mayores. La moratoria previsional permitió un enorme avance en términos de garantía de ingreso, pero si esa mejora no se vincula con servicios de calidad que partan de un enfoque sociosanitario integral, no es suficiente. Los programas para los adultos mayores son los que mayor volatilidad y fragmentación manifiestan. En numerosas oportunidades se trata de intervenciones que expiran a los pocos meses, y no se observa una real preocupación por la valorización de los adultos mayores como agentes que pueden aportar a la sociedad. La invisibilización de la violencia gerontofóbica, a menudo dentro del mismo seno familiar, conspira contra el efectivo goce de los derechos de las personas mayores. Por lo tanto, la creación de centros de promoción de derechos, donde se atiende a este subgrupo poblacional desde una perspectiva integral, es una deuda pendiente que, sin embargo, empezó a saldarse con algunas medidas de reciente sanción, como el Consejo del Adulto Mayor en Zárate.

## Lecciones aprendidas y buenas prácticas a futuro

Más allá de los contenidos de las políticas y programas concretos, se observan ciertos desafíos de corte institucional. Primero, y como es natural en este campo de políticos, es fundamental avanzar en la articulación programática y estratégica, tanto al interior de las autoridades sociales municipales, como entre estas y los otros organismos con responsabilidad en políticas sociales del municipio. Durante las entrevistas se mencionó que, a pesar del diseño de mecanismos de coordinación entre Secretarías, todavía persiste un enfoque sectorialista en la práctica diaria, fundamentalmente cuando se trata de algunas poblaciones particularmente vulnerables como las personas con discapacidad. Es necesario fortalecer las herramientas y las reglas de operación con las que se implementan las políticas sociales. Un instrumento básico es la planificación integral, que parta de un diagnóstico compartido entre los actores de gobierno y busque transitar hojas de ruta críticas para la consecución de los pisos de protección social.

Segundo, el fortalecimiento de la coordinación en las políticas sociales no se limita al interior del municipio, sino que también dependen de la priorización de articulaciones sinérgicas entre los distintos niveles de gobierno. La sistematización de las

## Desafíos institucionales

## Herramientas de gestión

## Enfoque territorial

experiencias de aterrizaje de políticas nacionales y provinciales es clave para extraer lecciones que sirvan para informar el desarrollo de las políticas de protección social en general.

En tercer lugar, se observa la necesidad de contar con herramientas de gestión que permitan un desarrollo de los programas sociales en función de las necesidades que presenta la población. Para ello, es fundamental contar con un sistema integrado de monitoreo y evaluación social que sistematice los atributos de la población en el municipio y los resultados de las políticas aplicadas. Esto, a su vez, debe constituirse en un insumo esencial de futuras transformaciones de las intervenciones gubernamentales en materia social.

En cuarto lugar, la territorialización de la política debe seguir criterios de priorización de acuerdo con índices de vulnerabilidad social. En Zárate y Lima, por ejemplo, se identificó que es particularmente difícil el acceso del Estado a las islas, dado que el territorio ofrece obstáculos para las intervenciones. La identificación de estas particularidades debe ser un insumo central en la ideación de políticas y abordajes que permitan llegar a estas poblaciones.

En quinto lugar, y esto implica una diferencia entre Villa Carlos Paz y Zárate y Lima, los diferentes ordenamientos municipales que caracterizan a ambos municipios por su inserción dentro de dos provincias diferentes, deben ser tomados en cuenta a la hora de diseñar un plan estratégico de abordaje. El no reconocimiento de la autonomía municipal por parte de la provincia de Buenos Aires es una restricción normativa que se traduce en un margen más estrecho de acción para el gobierno local zaratense. Es necesario iniciar los procesos políticos pertinentes para negociar el cumplimiento de los principios pautados en la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, a fin de que el Zárate pueda desarrollar todo su potencial como promotora del desarrollo social inclusivo.

Finalmente, ambos municipios experimentaron mejoras cuando incluyeron a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de sus políticas sociales. El enclave territorial de las OSC municipales es un insumo inigualable para la identificación de brechas y vulnerabilidades. Esto no implica el retroceso de las responsabilidades estatales en la garantía de derechos, sino el articulado virtuoso que permite mejorar

el alcance y el impacto de las intervenciones. Estas potencialidades deben actualizarse a través de un registro cuidadoso de las OSC que operan en cada municipio, identificando sus ventajas, y mediante el establecimiento de estándares de calidad que cumplan con requisitos necesarios para el efectivo goce de derechos de las poblaciones que atienden los programas.

En resumen, ambos municipios fueron testigos de grandes avances en la consecución de los pisos de protección social. La descentralización del sistema de salud y el desarrollo de mecanismos de articulación intersectoriales e internivel de gobierno fueron clave para esto. Quedan retos en lo que hace a la generación de información y a la práctica de la evaluación, a la mejora de la calidad de los servicios y a la institucionalización de políticas de promoción de derechos. La identificación de estos cuellos de botella permitió esbozar algunas recomendaciones que, lejos de ser exhaustivas, apuntaron al desarrollo de una ruta crítica que lleve al cumplimiento de las cuatro garantías de la Recomendación N°202 de la OIT. El rol de los municipios como proveedores de servicios complementarios a las transferencias y programas nacionales y provinciales es imprescindible.

La Recomendación 202, aprobada unánimemente por la OIT en su conformación tripartita, puede interpretarse en su sentido más amplio como una forma de garantizar derechos humanos clave, que refleja principios de justicia social y ofrece un marco institucional con el que integrar un desarrollo equitativo (Bachelet, 2011). Es una respuesta que tiene en cuenta la multidimensionalidad y multicausalidad de los problemas sociales, y propone trabajarlos con un enfoque de derechos que incorpora el ciclo de vida como referencia de las políticas. Los Pisos de Protección Social no solo son un aporte importante en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, sino también son habilitadores de otros derechos y beneficios.

En el contexto actual de nuestro país, los pisos de protección social constituyen una herramienta fundamental para capitalizar los avances realizados por los gobiernos kirchneristas e ir un paso más allá en la reducción de brechas. La protección social, como derecho humano, debe ser universal, y los pisos de protección social son claves para avanzar en ese sentido.

Acuña, M. (2016). *Diagnóstico de la primera infancia en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Banco Mundial. (2015). *Crecimiento del PBI anual, Argentina*. Recuperado el febrero de 2016, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/AR?display=graph>

CEDLAS (2015). *Estadísticas sociolaborales. Base poverty\_LAC\_2013\_II*. Rescatado en 2016 a través de <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=17>. La Plata: SEDLAC.

Cunnill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD*. Santiago de Chile: CLAD.

Díaz Langou, G., Florito, J., & Zolotow, J. (2015). *Pisos de Protección Social en el Municipio de Villa Carlos Paz*. Buenos Aires: CIPPEC.

Kotzer, D. (2013). *La práctica de los mecanismos de coordinación interinstitucional de los Pisos de Protección Social: El caso argentino*. Buenos Aires: OIT.

Maceira, D., Olaviaga, S., Fernández Arroyo, N., & Boix, M. V. (2010). *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia: resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos*. Buenos Aires: CIPPEC-UNICEF.

Martínez Nogueira, R. (2007). *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*. Buenos Aires.

MTEySS . (2015). Boletín de Estadísticas Laborales. Buenos Aires: MTEySS.

Natanson, J. (17 de marzo de 2016). Debate diario digital. Recuperado el 20 de marzo de 2016, de <http://debatediariodigital.com/?p=9425>

Observatorio de Jóvenes UNSAM. (2014). *Análisis Sociolaboral I*. Buenos Aires: UNSAM.

OIT (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la Acción*. Lima: OIT.

Peters, G. (2005). *The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center (Unpublished paper)*. Department of Political Science. University of Pittsburgh.

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. *La gerencia de lo social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, 39-100.

Roca, E., Goldbert, L. y Lanari, M.E. (2012). *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Rofman, R. (2015). *La Protección Social en Argentina. El rol de las provincias*. Buenos Aires: Grupo Banco Mundial.

Rufián Lizana, D. (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial: el caso de Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.

Shulruf, B., Tumen, S., & Tolley, H. (2008). Extracurricular activities in school, do they matter? *Children and youth services review*, 418-426.

**Gala Díaz Langou:** Directora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Universidad de Georgetown. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas, FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Trabajó como consultora para organismos internacionales, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**José Florito:** Analista del Programa de Protección Social de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés (tesis pendiente) En 2012 fue seleccionado por el Departamento de Estado de Estados Unidos y la Comisión Fulbright para participar del Study of the US Institutes en Wheelock College, Massachusetts. Es miembro de dos equipos ganadores del Alumni Engagement Innovation Fund (2012 Y 2014) del US Department of State para llevar adelante programas de impacto local en Argentina, Uruguay y Chile. Fue asistente voluntario del Programa de Educación de CIPPEC. Fue asistente de cátedra de Sistemas Políticos Comparados, en UdeSA. Actualmente cursa la Maestría en Economía Aplicada por la Universidad Torcuato Di Tella.

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto conjunto **CIPPEC-Fundación Friedrich Ebert** sobre los “Diálogos acerca del Piso de Protección Social en los municipios argentinos” a realizarse en 2015.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

**CIPPEC** alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Díaz Langou, Gala y Florito, José. (2016): El rol de los municipios en la consecución de los Pisos de Protección Social: Lecciones aprendidas de Villa Carlos Paz y Zárate y Lima. CIPPEC: Buenos Aires. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°163**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de **CIPPEC**.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**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. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.