

POBREZA CRÓNICA



#META
Metas Estratégicas
para Transformar
Argentina



REDUCIR LA POBREZA CRÓNICA



#META
Metas Estratégicas
para Transformar
Argentina

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:

Gala Díaz Langou

Directora del programa de Protección Social de CIPPEC

Gabriel Kessler

Investigador asociado del programa de Protección Social de CIPPEC

José Florito

Coordinador del programa de Protección Social de CIPPEC

Carola della Paolera

Coordinadora del programa de Protección Social de CIPPEC

El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

¿QUÉ ES #META?

#META es una plataforma que promueve una discusión plural y colectiva basada en evidencia sobre los problemas estructurales que la Argentina debe superar para desarrollarse con inclusión y garantizar los derechos de toda su ciudadanía. A su vez, es una metodología de trabajo que busca construir compromisos sobre una agenda estratégica que guíe la política pública durante el próximo período de gobierno, y monitorear los avances y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Estamos convencidos que Argentina necesita enfrentar sus problemas crónicos con una mirada de largo plazo que resista las volatilidades de los tiempos políticos. El 2019 es una nueva oportunidad para poner estos temas en agenda.

¿CUÁLES SON LOS TEMAS ESTRATÉGICOS?

Argentina ha tenido, en los últimos 70 años, 1 año de recesión cada 3 años y solo dos periodos breves de crecimiento sostenido. Salir de esta trampa de crecimiento interrumpido requiere identificar sectores con capacidad innovadora que ofrezcan empleos de calidad a futuro, un contexto macroeconómico estable, una estrategia de exportación diversificada (#META Exportar para crecer), y una matriz energética sostenible (#META Energía sostenible).

Pero el crecimiento económico no garantiza la inclusión social: la desigualdad se ha sostenido incluso en los escasos periodos de crecimiento. En 2019, casi 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza (#META Pobreza crónica). Además, alrededor de un tercio de la población del país no tiene una vivienda adecuada, el 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca (#META Volver a hacer ciudad). Favorecer la equidad en Argentina implica concentrar los esfuerzos en las familias con mayor proporción de niños y mujeres (#META Equidad económica de género), en las poblaciones que componen el núcleo duro de la pobreza, e invertir en la educación a nivel inicial (#META Primera infancia impostergable) y en la secundaria (#META Transformar la educación secundaria).

Las instituciones sólidas y eficaces son el marco de posibilidad necesario para avanzar en esta dirección: responder a los problemas estructurales de Argentina requiere de una administración pública profesional (#META Alta Dirección Pública profesional) y de un sistema político amplio y robusto que favorezca la construcción de consensos participativos (#META Partidos fuertes y política estables). La mirada de largo plazo solo es posible con metas claras y medibles que articulen las prioridades políticas con el presupuesto, favorezcan la transparencia de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas (#META Medir el Gobierno).

RESUMEN EJECUTIVO

La incidencia histórica de la pobreza en Argentina da cuenta de un piso difícil de perforar: en los últimos 30 años la tasa de pobreza medida por ingresos nunca fue menor al 25% de la población. Incluso en periodos de alto crecimiento económico, una porción significativa de la población se halló en situación de pobreza. Dentro de este grupo se incluye a quienes padecen la pobreza de forma crónica, es decir, el 10% de la población con menor probabilidad de salir de la pobreza, aun en escenarios de bonanza económica.

La reducción de la pobreza es un imperativo jurídico, ético, social, político y estratégico. Es una de las principales responsabilidades que los Estados asumieron a través de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, cuyo primer objetivo es poner fin a la pobreza.

Este documento sintetiza los consensos, debates y recomendaciones que surgieron de un proceso participativo que convocó a actores de diversos sectores para discutir las propuestas para reducir la pobreza de cara a la gestión de gobierno 2019-2023. Este proceso fue liderado por CIPPEC, junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con apoyo técnico del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Las intervenciones actuales con efectos sobre la reducción de la pobreza pueden agruparse en tres áreas. En primer lugar, la garantía de ingresos a través del mercado de trabajo y de la protección social. En los últimos 15 años, hubo avances importantes tanto en la ampliación de asignaciones a los hogares con niños, como en las políticas de regulación del mercado de trabajo y en las políticas activas de empleo. Sin embargo, persisten inequidades en las transferencias y limitaciones en la cobertura, calidad y eficiencia de las políticas laborales.

Un segundo área de intervenciones es la inversión en el desarrollo humano y el acceso a un hábitat de calidad. En las dos últimas décadas, se buscó ampliar la cobertura de espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) para la primera infancia, se declaró la obligatoriedad del nivel secundario en la educación y se avanzó en la implementación de algunas políticas socioeducativas. También se promovieron programas de aseguramiento en salud, se expandieron las políticas dirigidas a garantizar los derechos sexuales y reproductivos, y se avanzaron políticas para la integración sociourbana. Sin embargo, estas políticas todavía tienen desafíos importantes en la cobertura en el caso de primera infancia y educación secundaria, en la calidad de las políticas de salud y en la implementación de las políticas habitacionales.

Finalmente, existen oportunidades de fortalecimiento de un marco institucional adecuado para la implementación de una estrategia nacional coordinada de reducción de la pobreza. Si bien hubo experiencias de articulación con gabinetes o consejos, queda pendiente contemplar cabalmente las funciones de rectoría, articulación federal y producción y uso de la información.

El crecimiento económico es una condición necesaria pero es insuficiente por sí mismo para erradicar la pobreza. Este documento presenta recomendaciones orientadas a políticas redistributivas que permitan fortalecer los ingresos de los hogares más vulnerables y potenciar su desarrollo pleno. Ante el escenario macroeconómico complejo que enfrentará la próxima gestión de gobierno, se delinean las propuestas de forma secuencial priorizando la urgencia pero sin descuidar el mediano y largo plazo. ■

1. LA POBREZA COMO PRIORIDAD

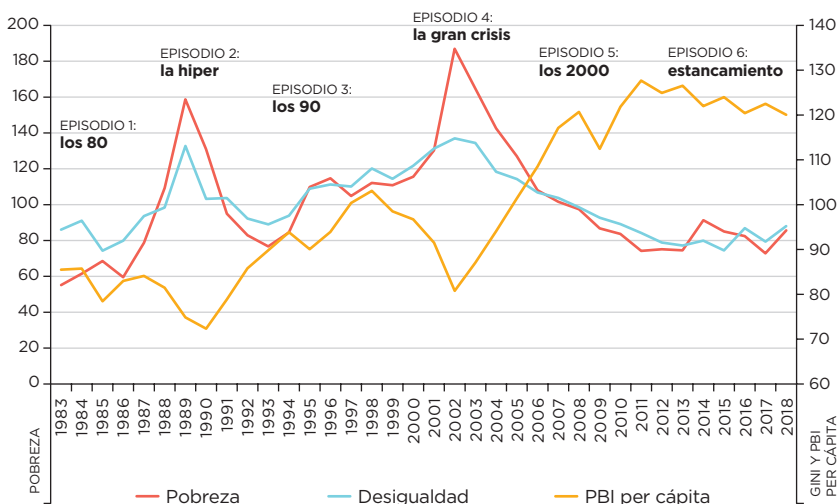
La pobreza en Argentina constituye un asunto prioritario de política pública por tres motivos. El primero es que la pobreza se traduce en la vulneración de derechos fundamentales de las personas. El Estado está obligado, a través de numerosos instrumentos internacionales y por la Constitución Nacional, a reparar esta vulneración de forma urgente. En segundo lugar, por la situación demográfica de Argentina. Actualmente, el país experimenta un bono demográfico: la proporción de población en edad de trabajar es superior a la de población dependiente, fundamentalmente niños y adultos mayores. Este bono, que se terminará en menos de 25 años, es una oportunidad que solo será aprovechada si se invierte en el desarrollo humano de forma tal que se incremente la productividad de las generaciones que sostendrán el Estado de Bienestar cuando Argentina sea una sociedad envejecida (Gragnolati & Rofman, 2015). El tercer motivo es que la pobreza y la desigualdad en el ejercicio de la ciudadanía social atentan contra la cohesión social, la solidaridad y las instituciones democráticas, a la vez que condicionan fuertemente los prospectos de crecimiento económico (CEPAL, 2019).

A pesar de su relevancia, la incidencia histórica de la pobreza en Argentina tiene un piso difícil de perforar: en los últimos 30 años la tasa de pobreza nunca fue menor al 25% de la población. Incluso en periodos de bonanza económica, una porción significativa de la población argentina no cuenta con un ingreso suficiente para acceder a una canasta básica de bienes y servicios **[Gráfico 1]**. Según los últimos datos disponibles (segundo semestre de 2018), la pobreza medida por ingresos alcanza al 32% de la población (alrededor de 14 millones de personas).

La teoría del derrame, que postula que el crecimiento económico sostenido automáticamente lleva a la erradicación paulatina de la pobreza, es limitada. Así lo muestra el **Gráfico 2** que modeliza hipótesis de crecimiento bajo, medio y alto sostenido. Incluso en improbables escenarios optimistas de crecimiento, reducir la pobreza con metas más ambiciosas requiere de políticas sociales y laborales redistributivas potentes e integrales. El crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para disminuir la pobreza.

Ciertos atributos de los hogares son indicadores de una alta probabilidad de no poder escapar de la pobreza. Esta es la pobreza crónica. Se trata de los hogares más vulnerables entre los vulnerables y los más perjudicados por la distribución actual de recursos en la sociedad argentina. La pobreza crónica es la principal representación de la desigualdad.

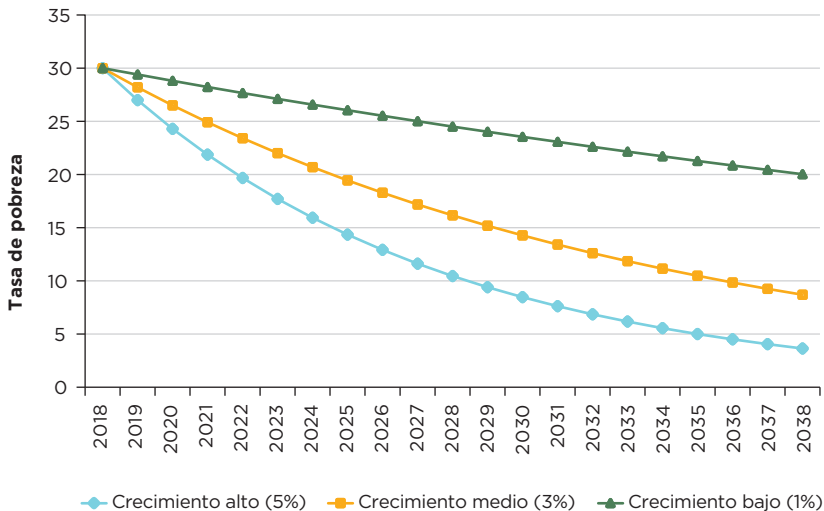
Gráfico 1. Evolución del PBI per cápita, la desigualdad y la pobreza por ingresos de la población urbana. Argentina (1983-2018)



Fuente: Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019).

Nota: series expresadas como porcentaje del valor promedio del período 1983-2018. Todas las series están expresadas como porcentaje del valor promedio del periodo 1983-2017. Por ejemplo, un valor de la pobreza de 110 para un año implica que la pobreza de ese año fue 10% superior al promedio de todo el periodo.

GRÁFICO 2. Tasa de pobreza proyectada según tres escenarios de crecimiento económico. Argentina (2018-2038)



Fuente: Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019).

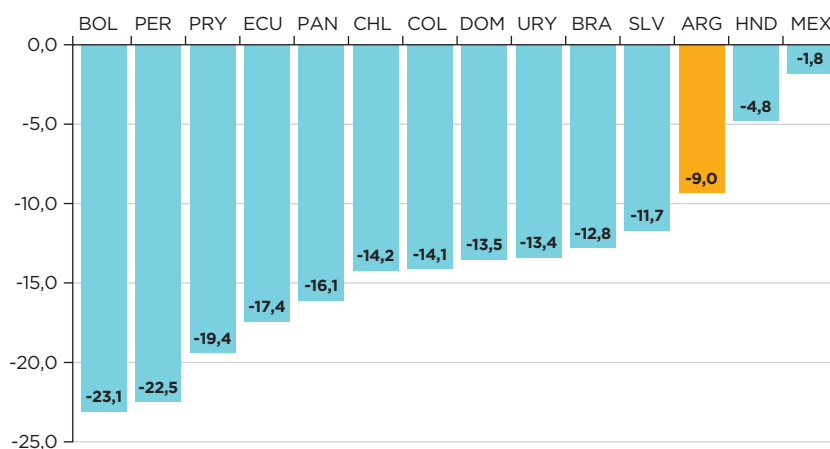
2. LA POBREZA EN ARGENTINA

En Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) mide la incidencia de la pobreza cada seis meses. Para ello, define una línea de pobreza: es un monto equivalente al ingreso que un hogar debe tener según su composición y requerimientos nutricionales para acceder a una canasta básica de bienes y servicios. La publicación semestral del dato genera gran expectativa y es discutida política y públicamente. Este memo propone trascender ese debate y retomar discusiones menos orientadas al número y más vinculadas con una estrategia integral y sostenida para su reducción.

La situación argentina es preocupante a la luz de la comparación regional: a pesar de que el país es considerado uno de los mejores posicionados

en términos de PBI per cápita y distribución del ingreso, su desempeño en la reducción de la tasa de pobreza e indigencia en años recientes fue uno de los peores de la región. Entre 2006-2016¹ Argentina tuvo un bajo rendimiento en esta materia, solo por encima de Honduras y México [Gráfico 3]. Entre 2006 y 2011 la reducción de la pobreza fue cercana a la mediana de la región (8,6 p.p.), pero entre 2011 y 2016, Argentina fue el país de la región que peor se desempeñó en reducir la pobreza.

Gráfico 3. Variación porcentual de la de la pobreza. Países latinoamericanos seleccionados (2006-2016)



Fuente: elaboración propia en base a Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019).

Nota: El gráfico compara las trayectorias de reducción de la pobreza de los países seleccionados, tomando una misma línea de pobreza (USD 5,5 diarios de 2011) para el período 2006-2016. Es necesario tener en cuenta que los puntos de partida son diferentes entre países y que, en general, altos niveles de pobreza tienden a ser más fáciles de reducir que los puntos intermedios.

¹ Este es un periodo interesante para Argentina pues no considera el efecto rebote de la crisis 2001, que generalmente muestra tendencias sesgadas por la recuperación económica generalizada entre 2001 y 2006.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) con la que el INDEC mide la pobreza tiene la limitación de no ofrecer datos de panel, es decir, no sigue a la población muestral a lo largo de un período suficientemente extendido para dar cuenta de las dinámicas en la incidencia de la pobreza (Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann, 2019). Resolver este problema es crítico porque permitiría diferenciar a las personas y a los hogares que están en la pobreza de forma transitoria (entran y salen de esa situación) de quienes padecen la pobreza de forma crónica. Este último grupo tiene carencias persistentes que perduran incluso bajo situaciones de crecimiento económico favorable. De alguna forma, son los hogares que constituyen el “núcleo duro de la pobreza”, cuya situación tiende a reproducirse de forma intergeneracional (Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann, 2019).

En “El desafío de la pobreza en Argentina” (Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann, 2019) se propone una metodología para caracterizar a las personas que padecen la pobreza de forma crónica. Esta implica ordenar a toda la población en función de las probabilidades de cada persona de estar en la pobreza en la actualidad en cada una de las mediciones desde 2003. Esta probabilidad se calcula en función de las características individuales con relación a la pobreza, tales como nivel educativo o edad. La pobreza crónica reúne al 10% de personas con mayores probabilidades (Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann, 2019). Esta propuesta, que no resuelve las limitaciones de la EPH, permite evitar “el fetiche del número”: su utilidad no es la de contar personas en situación de pobreza, sino describir sus atributos sociodemográficos, laborales y educativos para pensar políticas públicas que potencialmente eleven el piso de bienestar de quienes se encuentran en una peor situación.

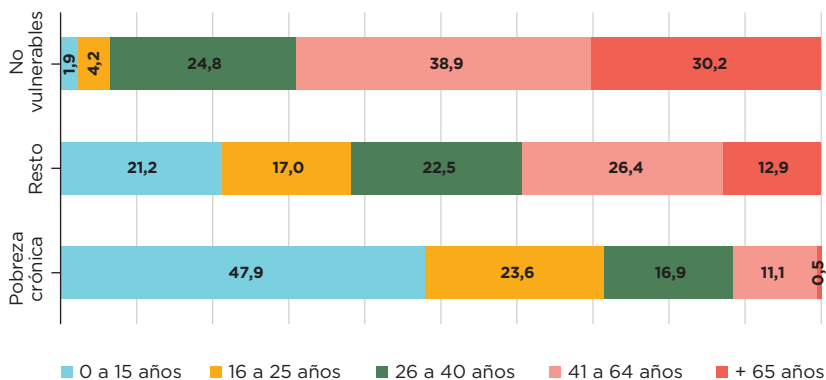
Características de la población en situación de pobreza crónica

El 50% de las personas en situación de pobreza crónica vive en el Conurbano Bonaerense. Alrededor del 22% vive en la región pampeana, particularmente en la periferia de grandes ciudades como Córdoba, Rosario y La Plata. El resto se divide entre el Noreste (NEA, 11%), el Noroeste (NOA, 8%) y la región cuyana (7%). La incidencia de la pobreza crónica en la Patagonia y la Ciudad de Buenos Aires es prácticamente insignificante. Como proporción de la población por región, su incidencia es mayor en el NEA, el Conurbano y el NOA². Los hogares en situación de pobreza crónica son grandes: en promedio, tienen 6,1 personas, de los cuales 2,5 son niños

² Es necesario considerar que, como consecuencia de estar basada en la EPH, esta estimación no considera a la población que habita en zonas rurales.

menores de 12 años. En los hogares no vulnerables³, el tamaño promedio del hogar es menor que 2, con apenas 0,3 niños. Entre quienes padecen la pobreza de forma crónica, 47,9% son niños y adolescentes de hasta 15 años y 23,6% son jóvenes de entre 16 y 25 años. Es decir, casi 3 de cada 4 personas en pobreza crónica tiene menos de 26 años. La comparación con el grupo no vulnerable es la contracara del fenómeno: apenas el 6% de esta población tiene menos de 26 años **[Gráfico 4]**. Esto se relaciona directamente con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

GRÁFICO 4. Distribución etaria de la población según incidencia de la pobreza crónica. Aglomerados urbanos (primer semestre de 2018)



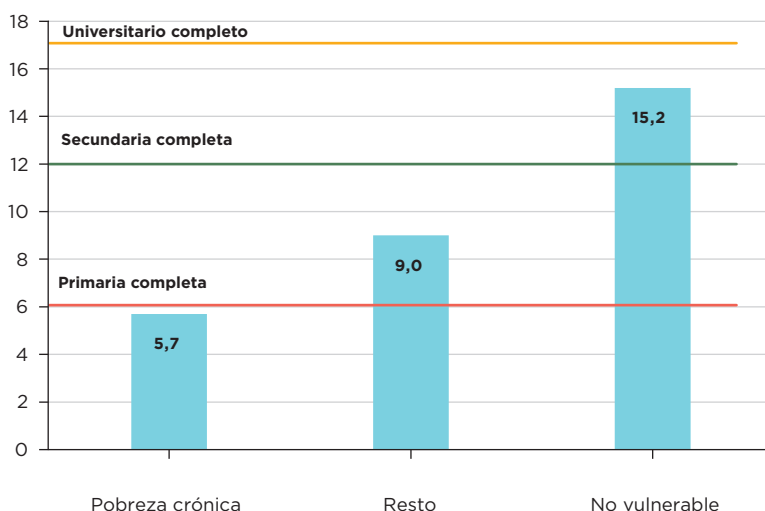
Fuente: elaboración propia en base a Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019).

Los años de educación promedio de las personas en situación de pobreza crónica son 5,7: alrededor de 10 años menos que el promedio entre las personas de los hogares no vulnerables. Esta distancia en el perfil educativo se reduce para las cohortes más jóvenes, como consecuencia de las políticas de inclusión educativa de reciente cuño, tal como la obligatoriedad del nivel secundario y las transferencias de ingreso con corresponsabilidad **[Gráfico 5]**. También es notoria la brecha que existe entre el nivel educativo de quienes están en situación de pobreza crónica frente a quienes

³ El 10% con menores probabilidades de encontrarse en pobreza.

están en situación de pobreza por ingresos: para los segundos, el promedio de años de educación aumenta hasta 7, lo que da cuenta de la acumulación de vulneraciones que implica la cronicidad del fenómeno. La relación entre educación y pobreza es bidireccional: la insuficiencia de la primera impacta sobre la segunda, pero la insuficiencia de recursos también amenaza la posibilidad de completar los años de educación obligatoria.

GRÁFICO 5. Años promedio de educación según incidencia de la pobreza crónica. Aglomerados urbanos (primer semestre de 2018)

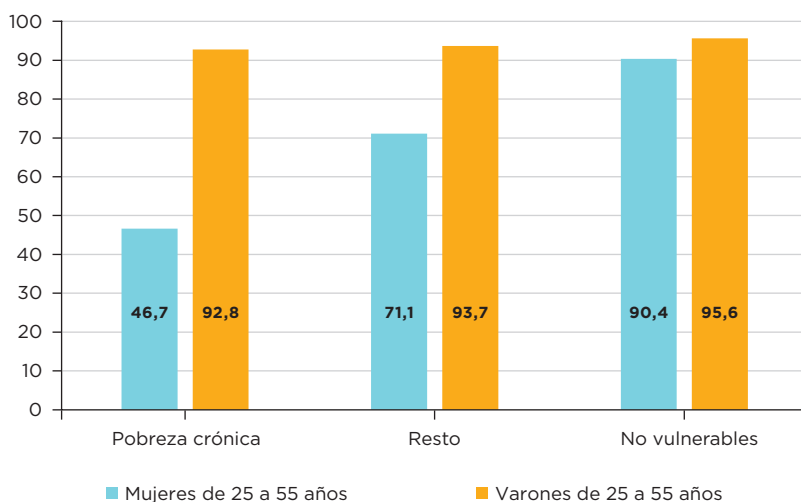


Fuente: elaboración propia en base a Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019).

Los varones en situación de pobreza crónica participan del mercado de trabajo casi en igual medida que el resto de la población. Pero las brechas en la participación laboral se manifiestan entre las mujeres: 9 de cada 10 del grupo no vulnerable está activa en el mercado de trabajo frente a menos de la mitad de las que se encuentran en pobreza crónica [Gráfico 6] (Díaz Langou *et al.*, 2019b). Las diferencias en la configuración familiar y la mayor cantidad de niños en los hogares que están en situación de pobreza crónica probablemente explican las diferencias en la tasa de participación laboral femenina, en conjunto con la posibilidad de las familias más aventajadas de mercantilizar el cuidado a través de la contratación de

servicios o cuidadores (De León, 2017). A su vez, la baja participación laboral femenina de estos hogares, aumenta sus probabilidades de encontrarse y permanecer en situación de pobreza.

GRÁFICO 6. Participación laboral por género según incidencia de la pobreza crónica. Aglomerados urbanos (primer semestre de 2018)



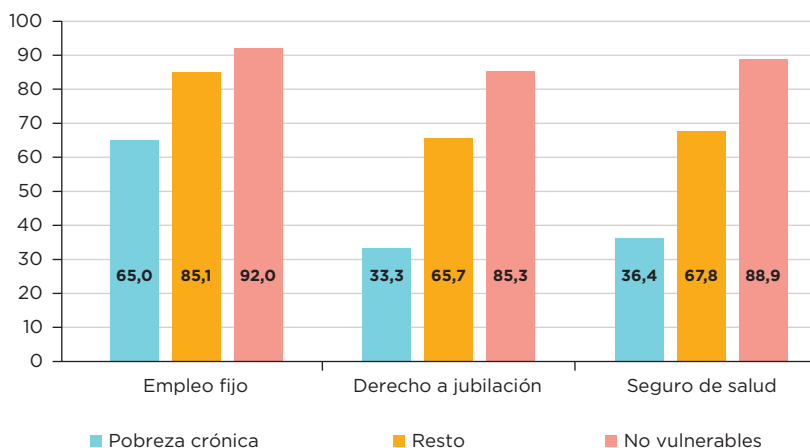
Fuente: elaboración propia en base a Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019).

Estos datos socavan el mito de que las personas en situación de pobreza no trabajan: los varones lo hacen de forma remunerada, y las mujeres de forma no remunerada, proveyendo cuidado y haciéndose responsables de las tareas domésticas, base fundamental para el sostenimiento de la sociedad.

Las personas en situación de pobreza trabajan, pero la precariedad de las condiciones en las que lo hacen evita que superen el umbral de la pobreza. El salario horario difiere enormemente entre los grupos de población: una persona en situación de pobreza crónica gana un poco más de un tercio de lo que gana una persona no vulnerable. Los más aventajados están en los sectores de educación y salud, los servicios calificados y la administración pública, mientras que los más vulnerables se encuentran

sobrerrepresentados en el comercio (muchos son vendedores ambulantes), la construcción y el trabajo doméstico. Respecto del tipo de relación laboral, las personas en situación de pobreza crónica se agrupan en el trabajo en firmas chicas (36,5%), medianas y grandes (27,1%) y en el trabajo independiente de baja calificación (24,8%). Hasta un 35% declara no tener un trabajo fijo, frente al 8% entre los no vulnerables. Además, la mayoría de los trabajadores en situación de pobreza crónica tiene un empleo informal. Existen grandes brechas en la contribución previsional y el acceso a un seguro de salud, indicadores próximos de trabajo decente **[Gráfico 7]**. La precariedad con la que las personas se insertan en el mercado laboral es tanto una manifestación como una causa de la pobreza crónica.

GRÁFICO 7. Acceso a beneficios laborales según incidencia de la pobreza crónica. Aglomerados urbanos. (primer semestre 2018)



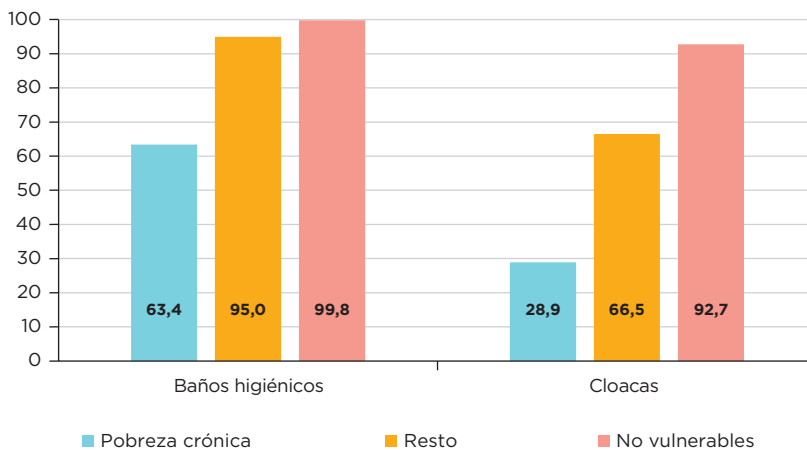
Fuente: Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019).

Por otro lado, existen diferencias significativas de acceso a servicios de saneamiento y baños higiénicos **[Gráfico 8]**. Apenas 3 de cada 10 personas en situación de pobreza crónica tienen cloacas, y poco más de 6 de cada 10 posee baños con descarga de agua. Para el grupo no vulnerable, casi el 100% de la población considerada accede a estos servicios. Si se compara a las personas en situación de pobreza crónica con las que únicamente

padecen pobreza por ingreso, la situación de las segundas es cualitativamente mejor: 48,2% de ellos tienen acceso a cloacas frente al 28,9% de los primeros. Esta diferencia se debe a que la medición de la pobreza crónica no incluye a hogares que tengan un ingreso muy bajo solo circunstancialmente, mientras que la pobreza medida por ingreso sí los contabiliza (Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019). Estos resultados reafirman la importancia de considerar diversas metodologías a la hora de analizar las distintas dimensiones de la pobreza.

Los hogares en situación de pobreza crónica enfrentan una multiplicidad de privaciones en diversas dimensiones que generan un ciclo vicioso y afectan tanto su bienestar presente como la posibilidad de salir de la situación de pobreza en la que se encuentran a futuro.

GRÁFICO 8. Acceso a servicios de los hogares según incidencia de la pobreza crónica. Aglomerados urbanos (primer semestre de 2018)



Fuente: elaboración propia en base a Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019).

3. EL ACCIONAR DEL ESTADO ANTE LA POBREZA

El Estado argentino actualmente implementa políticas que pueden impactar sobre la pobreza en general y la pobreza crónica en particular. Estas políticas deberían ser intersectoriales y contar con un esquema institucional de rectoría, articulación y fortaleza sectorial. Aún quedan desafíos para superar la fragmentación en la implementación de las políticas y avanzar en vincularse desde una perspectiva de ciclo de vida⁴ que se centre en las personas como sujetos de derechos y sus entornos familiares y comunitarios (Cecchini *et al.*, 2015).

3.1 Ingresos: protección social y mercado de trabajo

En primer lugar, el Estado implementa políticas que mejoran la posibilidad de los hogares de contar con ingresos suficientes para tener un nivel de vida digno, ya sea a través de las transferencias en el marco de la protección social⁵ o a partir de la de promoción del empleo decente para que la población en edad activa pueda generar ingresos en el mercado laboral.

Las transferencias están dirigidas principalmente a personas mayores y niños, aunque también hay transferencias de menor alcance para casos de desempleo, licencias por enfermedad, maternidad, discapacidad, entre otras.

El sistema de transferencias para familias con niños está compuesto de tres subsistemas diferenciados y condicionados al tipo de inserción laboral de los jefes adultos del hogar (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018): las Asignaciones Familiares (para las familias a cargo de un adulto que está inserto en el mercado de trabajo formal, incluyendo a monotributistas); la deducción del impuesto a las ganancias (para los trabajadores de más altos ingresos con hijos a cargo); y la Asignación Universal por Hijo (para familias con hijos cuyos padres están insertos en el mercado informal, o son trabajadores domésticos). En paralelo, existe la pensión no contributiva para madres de 7 hijos o más, que es incompatible con otras

4 Cada etapa que las personas recorren a lo largo de la vida conlleva oportunidades, desafíos y riesgos específicos (CEPAL, 2016). La perspectiva de ciclo de vida puede contribuir a identificar en cada etapa los nudos puntuales que refuerzan la desigualdad social y su reproducción (CEPAL, 2016). Generalmente, se distinguen cuatro etapas del ciclo de vida: infancia y adolescencia, juventud, adultez y vejez (o adultos mayores) (Cecchini *et al.*, 2015).

5 En ocasiones, estas transferencias están orientadas a lidiar con shocks externos o idiosincráticos (aseguramientos en la tradición de la seguridad social) y, en otros casos, a proporcionar ingresos que funjan de piso o complemento básico sea en forma focalizada o universal como forma de garantizar ingresos suficientes.

asignaciones y tiene una cobertura muy inferior. Con estos mecanismos⁶ se cubre al 74% de los niños del país. Los 1,3 millones restantes son niños y adolescentes que están excluidos por normativa (como es el caso de inmigrantes con menos de 3 años de residencia), o a los que el Estado aún no ha podido alcanzar pero que son una población elegible que debería estar recibiendo alguno de estos beneficios (probablemente la AUH) pero no lo hace.

El sistema de transferencias a las familias con niños es inequitativo y fragmentado. Por un lado, las corresponsabilidades solo son una exigencia en el sistema no contributivo. Por otro lado, el esquema global puede ser regresivo en la medida en que la deducción del impuesto de ganancias puede superar los montos máximos transferidos a las familias del tercer y cuarto escalón de Asignaciones Familiares para trabajadores formales. Por último, el sistema de zonificación favorece a ciertas regiones y territorios con un incremento de los montos sin tener en cuenta criterios de progresividad (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). En síntesis, existen problemas de cobertura horizontal, de inequidades y fragmentaciones entre los tres subsistemas.

La otra población dependiente que recibe transferencias de ingreso son las personas mayores. La combinación de un subsistema contributivo con uno no contributivo logra una cobertura cercana al 95%. Sin embargo, hay una enorme dispersión en los montos. Entre 2005 y 2016, esquemas de moratoria previsional lograron la inclusión al haber mínimo de millones de personas mayores sin suficientes aportes por haberse desempeñado laboralmente en la informalidad o de forma no remunerada al interior de los hogares. A la vez, a partir de 2016, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) estableció un sistema de reemplazo de la moratoria para garantizar el acceso en cualquier momento según los criterios de elegibilidad estipulados (tener más de 65 años y no tener otro ingreso ni determinados bienes a su nombre). La PUAM equivale al 80% del haber mínimo y se actualiza de forma trimestral. Para dimensionar esto, en junio de 2019 la canasta básica total de un varón adulto mayor de 75 años fue de \$7.459 y el 80% del haber mínimo fue de \$9.222. Por lo tanto, si un varón percibía la PUAM (y no tenía personas dependiendo de su ingreso en el hogar), no figuraría como pobre por ingreso. El régimen de pensiones y jubilaciones explica en gran medida la baja incidencia que tiene la pobreza sobre las personas mayores: se calcula que debido a estas transferencias la proporción de adultos mayores en situación de pobreza se redujo de 46,5% a 3,7% (Cotlear & Tornarolli,

6 Si se consideran también las asignaciones provinciales y municipales dirigidas a los empleados públicos, con montos y topes de ingreso que varían de acuerdo a la jurisdicción, se llega a cubrir al 90,1% del total de niños del país.

2010). Se trata de un claro logro a mantener y del cual se puede aprender para avanzar en la reducción de la pobreza para los otros grupos etarios.

Respecto a las políticas dirigidas a promover una mejor participación en el mercado de trabajo de los adultos, se destacan medidas orientadas a la regularización y protección laboral y políticas de empleo destinadas a la oferta y a la demanda. Respecto de las primeras, vale destacar la existencia del salario mínimo, vital y móvil (Ley N° 20.744/1976), los convenios colectivos de trabajo (Decreto 1135/2004 y Ley N° 23.546/1987 y modificaciones), la promoción del empleo registrado a través de la fiscalización (Ley N° 26.940/2014). A su vez, las políticas orientadas a los sectores del comercio, la construcción y el servicio doméstico, donde trabajan la mayoría de las personas en situación de pobreza, son de importancia. En este punto, se destacó la formulación de regímenes especiales como, por ejemplo, el de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley N° 25.844/2013). El Programa de Recuperación Productiva (REPRO, Ley N° 27.264/2016) apoya a empresas que acreditan que atraviesan una situación de crisis abonando parte del salario de sus trabajadores con el objetivo de paliar los efectos negativos de las recesiones sobre el nivel de empleo. Estas medidas tienen como objetivo la regularización del trabajo informal, sobre todo en sectores críticos, y la protección de las condiciones salariales y laborales de los trabajadores formales.

Respecto de las acciones orientadas a la oferta, en su mayoría son transferencias de ingreso con contraprestaciones laborales, formativas o educativas. Se destacan el programa Hacemos Futuro (ex Argentina Trabaja y Ellas Hacen) del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, y el Programa Empleo Joven, del Ministerio de Producción y Trabajo. Además, existe un Seguro de Desempleo contributivo y el Seguro de Empleo y Capacitación, una política similar pero no contributiva, aunque existen diferencias importantes en los montos y las corresponsabilidades.

Finalmente, están las políticas orientadas a la demanda, como el Programa Empalme, que genera incentivos fiscales y subsidios a las empresas que contraten personas que participan de los programas públicos de empleo. Es importante destacar la existencia de una red amplia, aunque no densa, de servicios de empleo. Estos se implementan en el territorio a través de las Oficinas de Empleo Municipales (de gestión local) que proponen cursos para búsquedas laborales y acciones de intermediación laboral, y de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (de gestión provincial) que brindan asistencia técnica. A pesar del efecto que las políticas activas del mercado de trabajo tienen sobre el sostenimiento del ingreso, dado que incluyen

transferencias monetarias, la evidencia no es conclusiva sobre su impacto sostenido en la obtención de empleos decentes. Los resultados son condicionales a cuestiones idiosincráticas vinculadas a la implementación en territorios concretos, y suelen ser más significativos para trabajadores varones de clase media y media baja. Además, persisten desafíos vinculados a la posibilidad de escalar estas intervenciones y asegurar una cobertura a aquellos que más lo necesitan (Berniell & De la Mata, 2017; Forteza, 2012).

La mayoría de los hogares obtiene parte o la totalidad de sus ingresos a través de las retribuciones por el trabajo (Danani & Grassi, 2018). Los hogares que perciben sólo ingresos mediante programas sociales representan una proporción ínfima y estadísticamente irrelevante (Danani & Grassi, 2018). Es importante entonces considerar a estas políticas como complemento y no como reemplazo de los ingresos laborales. Esto toma mayor relevancia en el caso de los hogares en los que el ingreso laboral no alcanza para obtener un nivel de vida decente.

3.2 Desarrollo humano y hábitat

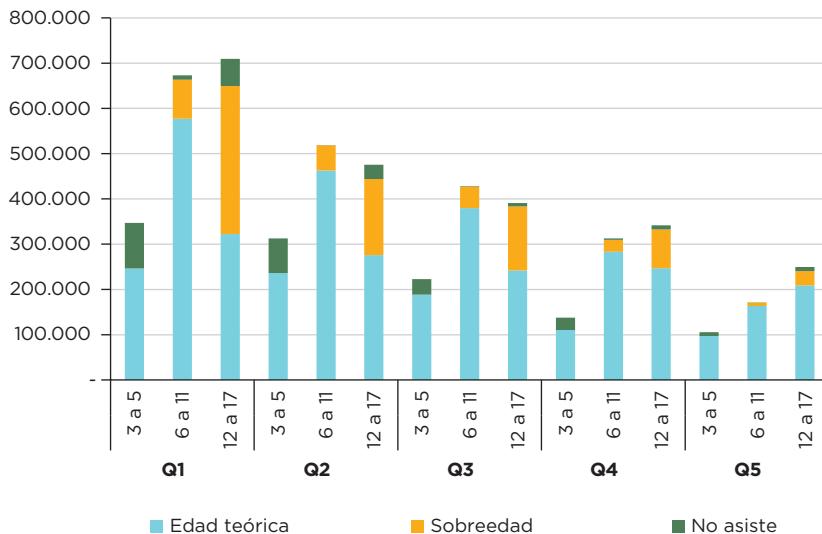
El Estado también implementa políticas que buscan garantizar que las personas accedan a un bienestar integral en las distintas etapas de su vida. Esto contribuye al pleno goce de sus derechos y a mejorar las posibilidades de acceder a un trabajo de calidad, participar más activamente en actividades cívicas, alcanzar un mayor nivel educativo y percibir una mayor satisfacción sobre la vida personal propia, entre otros aspectos del bienestar individual (CAF, 2016). Los vehículos que fomentan el pleno desarrollo humano a lo largo de la vida –como las políticas de cuidado, educación o salud- y el acceso a un hábitat de calidad son ejes clave de acción para combatir la pobreza y aumentar el bienestar.

Entre las políticas de cuidado, la inversión en los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) para la primera infancia es particularmente importante. El Plan Nacional de Primera Infancia, creado en 2016, buscó ampliar la cobertura de espacios de primera infancia para el desarrollo infantil. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el alcance se relacionó más con el fortalecimiento de la calidad de espacios existentes (en términos de infraestructura y de recursos humanos), que en la apertura de nuevos espacios o salas. Lo mismo se puede decir de la línea de fortalecimiento de jardines de infantes (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019).

Respecto a la educación, la escuela primaria en Argentina alcanzó la universalidad en la cobertura -casi todos los niños entre 6 y 11 años están en la escuela-, y las brechas entre población vulnerable y no vulnerable son

de una magnitud menor **[Gráfico 9]**. Sin embargo, en la escuela secundaria persisten enormes diferencias, a pesar de que en 2006 se legisló la obligatoriedad del nivel y de diversas políticas de financiamiento de la ampliación de la jornada y de las instituciones educativas. Existen políticas socioeducativas de baja cobertura e impacto que buscan revincular a adolescentes, jóvenes y adultos al sistema educativo, como las Becas Progresar, el Plan FINES y el FINESTEC.

GRÁFICO 9. Población de 3 a 17 años por grupo de edad, según condición de escolarización y quintil de ingresos. Aglomerados urbanos (tercer trimestre de 2018)



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

En cuanto a salud, se destaca el programa Sumar, un seguro público de salud con trazadoras para los efectores, asociadas a incentivos para la promoción sanitaria por parte de las provincias en poblaciones de bajos recursos. Otra política priorizada durante la última década es la garantía de acceso a información y métodos anticonceptivos, especialmente para

población adolescente, con el fin de prevenir el embarazo no intencional y enfermedades de transmisión sexual. Esto se hizo, por ejemplo, a través de la implementación del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia.

Por otro lado, Argentina lleva a cabo políticas de aseguramiento de alimentación a través de Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que se implementa desde 2003. Este incluye acciones como el apoyo a comedores escolares y comunitarios y transferencias para bienes alimentarios. Sin embargo, ante el avance epidemiológico del sobrepeso y la obesidad, crece la necesidad de que las políticas alimentarias incluyan un enfoque nutricional más saludable. Finalmente, existen programas específicos para la prevención y erradicación de enfermedades reemergentes, que inciden fundamentalmente sobre la población más pobre, tales como el Mal de Chagas o el dengue.

Respecto del rol del Estado en garantizar que las personas puedan acceder a un hábitat adecuado en un medio ambiente de calidad que cuente con las características y servicios necesarios para garantizar el desarrollo de una vida digna, desde hace varios años se implementa el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Se trata de una iniciativa de alcance nacional para la mejora del hábitat en los barrios o zonas seleccionados, donde uno de los criterios de elegibilidad se vincula a la pobreza extrema. En el marco del programa, se realiza un amplio abanico de intervenciones en el espacio público, que incluyen la provisión de obras de infraestructura, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental.

En octubre de 2018, se sancionó la Ley Nacional N° 27.453 (llamada “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”), que declara de interés público el régimen de integración socio urbana⁷ de los “Barrios Populares”, identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP). Esta ley representa un paso importante, pero su sanción es reciente y requiere que se la acompañe con recursos presupuestarios que permitan cumplir con su cometido, tanto en términos de solventar el costo de las tierras que se expropien como de ejecutar las acciones de integración sociourbana mencionadas.

7 Se entiende por integración sociourbana al conjunto de acciones destinadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial del suelo.

En resumen, en las últimas décadas se avanzó en la implementación de políticas claves para el desarrollo humano. Sin embargo, existe espacio para mejorar la eficiencia y eficacia de estas políticas. Muchas veces, esto implica mejorar la articulación y coordinación entre distintos niveles jurisdiccionales, ministerios y programas. Otras veces, resulta necesario reformular su diseño para asegurarse que respeten un criterio de progresividad y realmente alcancen a aquellos que más lo necesitan. Finalmente, su inversión puede ser insuficiente en algunos casos o puede verse afectada en momentos de inestabilidad macroeconómica.

3.3 Institucionales

El marco institucional dentro del que se inscriben las políticas sociales tuvo grandes transformaciones en las últimas gestiones de gobierno, tanto en lo que refiere a rectoría como a la articulación federal y producción de información.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales es un organismo técnico que tiene el mandato de dar cuenta de la evolución de los programas sociales del Estado nacional y de la situación de su población objetivo. Sin embargo, a pesar de la transparencia en la comunicación y el seguimiento de las políticas, el Consejo carece de poder político y presupuestario para ejercer una función de coordinación real. Durante la gestión de gobierno 2015-2019, ese rol lo cumplió parcialmente el Gabinete de Desarrollo Humano, que reunió bajo la égida de Jefatura de Gabinete a los ministros sectoriales responsables de cada área. Su formato flexible e informal, no obstante, no pudo consolidarse en una institución perdurable en el tiempo, especialmente hacia fines de la gestión.

En lo que respecta a la articulación federal, Argentina cuenta con un numeroso conjunto de Consejos Federales que reúnen a los representantes sectoriales de cada provincia para discutir un tema particular con los ministros nacionales responsables de cada cartera. La potencia de cada Consejo varía, no solo entre sí, sino también dependiendo de la temática a acordar. A la vez, los compromisos acordados suelen ser condicionales a la existencia de recursos para implementarlos.

En cuanto a la producción de información, el INDEC recuperó durante la última gestión su perfil técnico independiente respecto de la medición de la pobreza y otros indicadores sociodemográficos. Además, se inició un proceso de recuperación de su capacidad estadística y mejora de los instrumentos a su disposición. Sin embargo, el sistema estadístico argentino tiene espacio para mejoras, como avanzar con la producción de datos

longitudinales, la medición multidimensional⁸ periódica de la pobreza, y el relevamiento de cuestiones críticas tales como el uso del tiempo y el motivo de inactividad económica.

Finalmente, respecto del financiamiento, al no existir una estrategia coordinada de erradicación de la pobreza, tampoco existe un método específico para su financiamiento. Cada programa tiene su lógica particular de fondeo, a pesar de que las rentas generales son la principal fuente. A su vez, la asignación presupuestaria no se realiza considerando el impacto de los programas ni cuenta con mecanismos contra-cíclicos que faciliten el aseguramiento de pisos mínimos de inversión en periodos recesivos.

4. DEBATES Y CONSENSOS

La literatura y las jornadas multiactorales⁹ de debate que se realizaron en el marco de #META Pobreza Crónica permitieron alcanzar consensos e identificar los disensos en torno a las acciones para reducir la pobreza.

En primer lugar, hubo consenso sobre el rol importante que juega el crecimiento económico en reducir la pobreza. Sin embargo, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria, no es una condición suficiente para la erradicación de la pobreza. Es preciso pensar en una lógica específica de crecimiento que sea inclusivo, a través de la articulación de los objetivos de política macro, de transformación productiva y de desarrollo humano y social (Ocampo & Gomez-Arteaga, 2017).

Los avances en la reducción de la pobreza de algunos países del este asiático en las últimas tres décadas, por ejemplo, se debieron en parte a la integración de una estrategia de crecimiento con metas específicas de reducción de la pobreza y distribución (Mulok *et al.*, 2012). La reducción de la pobreza regional se debió a la combinación del crecimiento de sectores generadores de empleos decentes y de instrumentos de protección social redistributivos

8 Pobreza multidimensional refiere a medir la pobreza incorporando privaciones en otras dimensiones más allá del ingreso como, por ejemplo, el acceso a la educación, a la salud o la vivienda de calidad.

9 Se desarrollaron reuniones específicas con: movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, organizaciones basadas en la fe, sector privado y sindicatos.

(CEPAL, 2013). Continuar avanzando en esta línea resulta central. Esto significa que los matices de la política macroeconómica importan: debe priorizarse una estrategia que facilite la creación de empleo decente y aproveche las ventajas comparativas de la matriz productiva.

Alcanzar un crecimiento económico sostenido e inclusivo es central para reducir la pobreza. La inestabilidad macroeconómica que enfrenta el país tiene consecuencias negativas en las posibilidades de desarrollo de las personas. Particularmente, los periodos marcados por elevados niveles de inflación, pueden traducirse en una reducción de la inversión en términos reales sobre políticas necesarias para reducir la pobreza y en una erosión del poder adquisitivo de las personas si éstos no se ven acompañados de mecanismos de indexación adecuados.

En periodos de recesión y crisis, es particularmente crucial cumplir con el principio de progresividad. La priorización de ciertas poblaciones en la realización gradual de los derechos, ante un contexto de restricción presupuestaria, es necesaria para elevar el piso de las condiciones de vida de quienes padecen la pobreza, especialmente para aquellos que lo hacen de manera crónica (CEPAL/OIT, 2018).

En segundo lugar, la discusión entre los actores que participaron de las jornadas fue particularmente rica debido a los disensos que surgieron en la dimensión laboral. Cuando se realizan microanálisis de los factores que inciden en la reducción de la pobreza, la variable del ingreso laboral es de las más relevantes (Levy & Shady, 2013). Es central fomentar el acceso al empleo decente. Durante las jornadas hubo mayor facilidad en llegar a consensos sobre las políticas más específicas que sobre las más generales. Por ejemplo, se acordó la necesidad de mejorar la calidad y efectividad de los programas de empleo dirigidos a la oferta, la demanda y la intermediación laboral. Sin embargo, cuando la discusión se refirió a modificaciones sobre las regulaciones laborales surgieron opiniones contrapuestas. Hubo consenso en torno a la necesidad de disminuir la informalidad pero emergieron disensos sobre cómo lograrlo. Mientras desde algunos sectores se argumenta que hay que bajar las contribuciones patronales para dar estímulo a la demanda de empleo formal, desde otros se refiere a esta medida como una que solo implicaría trasladar más recursos hacia el sector empresario, sin necesariamente aumentar el nivel de empleo formal (Castillo, Brizuela & Schleser, 2012).

A su vez, la mayoría concuerda que hay que mejorar las condiciones de empleo de todos los trabajadores. Sin embargo, cuando se abrió la discusión sobre la economía popular se vislumbraron posiciones diferentes. Algunos plantean a la economía popular como un sub-óptimo donde las

personas trabajan para la supervivencia hasta tanto el mercado las pueda incorporar. Otros plantean a la economía popular como un reflejo de la cultura social y laboral del país, y entienden que genera un valor en la sociedad que hoy no es reconocido. Por último, algunos actores argumentaron que la economía popular surge como consecuencia de la incapacidad del mercado a ofrecer trabajos decentes para todos y que esta tendencia no se revertirá. Mientras los primeros tienden a argumentar más a favor de políticas de empleo destinadas a facilitar la transición de los trabajadores de la economía popular hacia el mercado de trabajo, los segundos defienden la importancia de revalorizar, reconocer y mejorar las condiciones del trabajo que se lleva a cabo en la economía popular. A pesar de esas diferentes visiones algunas políticas tienen amplia aceptación en ambas visiones como aquellas que promueven la integración productiva de las cooperativas y su facilitación de acceso a mercados.

5. MEDIDAS PARA REDUCIR LA POBREZA (CRÓNICA) Y LA DESIGUALDAD

Reducir la pobreza requiere de una estrategia integral y coordinada que se sostenga en el tiempo. Las acciones centrales a llevar a cabo en esta estrategia pueden agruparse en cuatro grandes grupos. El primero está conformado por las políticas necesarias para mitigar los efectos de la crisis económica actual; el segundo refiere a las políticas en las cuales se debe invertir hoy para desactivar la reproducción intergeneracional de la pobreza crónica; el tercero comprende acciones para mejorar las condiciones de trabajo; y el último establece mecanismos para asegurar los recursos para llevar a cabo estas acciones y su sostenibilidad.

5.1 Mitigar los efectos de la crisis

La gestión de gobierno que asuma el 10 de diciembre de 2019 deberá hacer frente a los impactos negativos de la crisis económica que atraviesa actualmente el país. Será central priorizar en los primeros días de gobierno las políticas que tienen un impacto directo y automático sobre los ingresos de los hogares en situación de mayor vulnerabilidad. Esto implica universalizar y fortalecer el sistema de transferencias a hogares con niños y adolescentes y reforzar las políticas para asegurar la provisión de alimentos de calidad en los sectores de menores ingresos.

Universalizar y fortalecer las transferencias monetarias a hogares con niños y adolescentes

La composición de los hogares en situación de pobreza crónica muestra que la pobreza crónica está infantilizada. El esquema actual de transferencias monetarias para los hogares con niños y adolescentes es una herramienta clave para reducir la pobreza infantil. Sin embargo, este esquema tiene espacios para la mejora en tres ejes principales: universalizar la cobertura, eliminar la desigualdad entre los tres subsistemas y actualizar los montos de forma regular para garantizar su adecuación al costo de vida.

Respecto de lo primero, es necesario redoblar esfuerzos para alcanzar a la población hoy excluida e incluir a quienes están excluidos por normativa. Esto implica por ejemplo eliminar el límite de cinco hijos para percibir la Asignación Universal por Hijo, eliminar el requisito de ingreso mínimo para el cobro de las Asignaciones Familiares por Hijo e incluir como población elegible a los hijos de inmigrantes con menos de 3 años de residencia (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Estas modificaciones redundarían en la inclusión de alrededor un millón y medio de niños y adolescentes.

Respecto de lo segundo, se propone automatizar la certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades educativas y sanitarias y establecer un esquema de zonas prioritarias que siga criterios de progresividad, contemplando el costo de vida en cada jurisdicción específica, pero también los ingresos promedio de cada familia (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018).

Finalmente, se propone aumentar los montos de transferencias y que éstos se actualicen regularmente, tomando como referencia al valor de la canasta básica total por niño. Una inversión inicial incremental en las asignaciones de 0,6% del PBI permitiría reducir la pobreza infantil en un 25% y un 13% de la pobreza del total de la población. Más de la mitad de la inversión inicial sería recuperada a través del cobro de impuestos, por lo que la inversión neta se reduciría al 0,2% del PBI (Díaz Langou *et al.*, 2019).

Asegurar la provisión de alimentos de calidad

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria es el instrumento principal en materia de alimentación y nutrición a nivel nacional, dirigido a la población en situación de pobreza. Contempla modalidades de intervención que incluyen a tarjetas alimentarias, comedores escolares y comunitarios, la asistencia alimentaria directa y el proyecto Pro-Huerta (que promueve la autoproducción de alimentos frescos). El fortalecimiento de sus líneas programáticas es primordial para asegurar el acceso a la alimentación en los

sectores de menores ingresos. Particularmente, ante la crisis económica, resulta central reforzar el accionar en los comedores escolares y en los hogares de menores ingresos a través de las tarjetas alimentarias.

Más allá del refuerzo suplementario, en un contexto inflacionario, será central establecer un mecanismo de actualización automática del monto destinado a financiar estas prestaciones alimentarias.

Por otro lado, se pueden habilitar compras de alimentos más variados a través de las tarjetas alimentarias priorizando a aquellos que son de calidad. A su vez, es central reforzar las capacitaciones a las organizaciones comunitarias y escolares para la utilización de los alimentos con un enfoque en la calidad, siguiendo los criterios de las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA). Para la provisión de alimentos en los comedores escolares y comunitarios se pueden fortalecer mecanismos de articulación con pequeños productores locales, por ejemplo, facilitando la compra de alimentos de los productores integrados al proyecto Prohuerta (AGN, 2018). Esto implicaría también beneficios para la producción y comercialización de proximidad, estimulando la participación de diferentes actores locales en la construcción social del proceso del desarrollo (FAO, 2018). Por último, no hay un sistema de información unificado sobre las prestaciones del Plan y las condiciones de salud nutricional de la población asistida. Es necesario generar sistemas de información integrados que permitan desarrollar herramientas de monitoreo y evaluación (Aulicino & Díaz Langou, 2012).

5.2 Desactivar la reproducción de la pobreza crónica

Más allá de las acciones para paliar los efectos de la crisis es necesario invertir en políticas que permitan romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Actuar en momentos cruciales del ciclo de vida de las personas tiene impactos importantes para su desarrollo futuro. Por lo tanto, si bien los efectos de estas políticas no son necesariamente visibles en el corto plazo, es necesario invertir hoy en ellas para poder aprovechar sus efectos positivos en el mediano y largo plazo. En primer lugar, se deben fortalecer las acciones para prevenir el embarazo no deseado en la adolescencia que hoy tiene consecuencias negativas en las trayectorias de quienes lo experimentan y de sus hogares. En segundo lugar, se requiere llevar a cabo políticas de primera infancia y educación que tienen fuertes impactos en el desarrollo de habilidades y la ampliación de oportunidades. Por último, las acciones que permitan mejorar el acceso a un hábitat de calidad resultan esenciales dado los efectos que tiene sobre la salud, el desarrollo de las personas y la integración social.

Ampliar y continuar el Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia (ENIA)

Es necesario garantizar el pleno goce de los derechos sexuales y reproductivos. En la actualidad, alrededor de 7 de cada 10 de los embarazos en adolescentes no son intencionales y su incidencia es mayor en niveles socioeconómicos más bajos (De León, 2017). A su vez, el embarazo en la adolescencia se relaciona con el abandono escolar (por causa o consecuencia) y con tendencias a inserciones más precarias en el mercado laboral. Esto refuerza la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Ante la incidencia del embarazo no intencional y las consecuencias que tiene para las vidas de las mujeres que lo experimentan, particularmente las que viven en situación de pobreza, es necesario fortalecer el actual Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) en dos dimensiones. En primer lugar, facilitar su arribo a la totalidad de las jurisdicciones departamentales, priorizando según incidencia del fenómeno.

En segundo lugar, ampliar el rango etario de la población que actualmente aborda, hoy exclusivamente adolescente (10-19 años), con foco en las consejerías de salud sexual y reproductiva. A la vez, es necesario optimizar los procesos de contratación de perfiles profesionales y de adquisición de insumos, fundamentalmente métodos anticonceptivos de larga duración. Finalmente, las acciones del Plan se podrían mejorar con la sanción de una ley que amplíe el espectro de acciones que pueden realizar los profesionales obstétricos en los centros de salud. Esto implicaría, por ejemplo, que estén habilitados a la colocación de métodos anticonceptivos de larga duración.

Extender la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC)

La infantilización de la pobreza crónica y las enormes brechas de género en la participación laboral pueden ser abordados, en simultáneo, a través de la expansión de la cobertura de espacios CEC de calidad, incluyendo jardines de infantes y maternas, espacios de primera infancia y otros centros de desarrollo infantil, a partir de la oferta actualmente existente. Se propone avanzar siguiendo un criterio de equidad.

Para definir los criterios de priorización territorial e inversión será necesario integrar los sistemas de información existentes sobre la oferta y la demanda de estos espacios, y fortalecer los sistemas de información de los espacios CEC. Esto, al mismo tiempo, permitirá facilitar su monitoreo, supervisión y regulación. Una precondition para su evaluación y monitoreo

es la de crear un marco común de funcionamiento que nucleee e integre a la diversidad de territorios y actores involucrados en la oferta (educativa, social, formal y no incorporada). El debate en torno a los estándares debería englobar, al menos, las siguientes dimensiones: condiciones de infraestructura y mobiliario, higiene y nutrición, seguridad, dotación y perfiles de los profesionales, modalidad de las interacciones entre adultos y niños, entre otros. Por último, es necesario mejorar los procesos de formación y acreditación de los profesionales a cargo de los niños y asegurarles condiciones de trabajo adecuadas (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019).

La inversión inicial necesaria para aumentar 20 puntos la cobertura y alcanzar a 53% de niños de menos de 4 años en 2023 es de 2,8% del PBI (Díaz Langou *et al.*, 2019). De esa inversión, el 56% se recuperaría mediante la recaudación de impuestos. Luego de la etapa de inversión, la economía crecería en 4,2 puntos porcentuales como producto de la inversión inicial y de los efectos indirectos e inducidos (Díaz Langou *et al.*, 2019).

Garantizar la permanencia y terminalidad educativa

A la luz de las brechas educativas entre la población en situación de pobreza crónica y la población no vulnerable, es necesario avanzar en el cumplimiento de la obligatoriedad escolar hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria como establece la Ley de Educación Nacional (N° 26.206).

Para lograr este objetivo, dos ejes de acción son centrales. Primero, es necesario reforzar las políticas de protección de trayectorias escolares en los sectores y territorios que presenten indicadores más críticos de aprendizaje y abandono. Esto se puede realizar con la creación de Escuelas Secundarias Transformadoras (Cardini & D'Alessandre, 2019), propuestas educativas con mecanismos específicos para lograr una mejor retención (como, por ejemplo la flexibilidad en los mecanismos de acreditación de asignaturas, caminos diversos de formación, la organización del currículum centrado en proyectos e interdisciplinariedad y el acompañamiento y sostenimiento intensivo de las trayectorias).

Segundo, hay que facilitar la finalización del nivel secundario para los adultos. Para esto, es central ampliar la oferta de programas de revinculación escolar y finalización del secundario como, por ejemplo, el Plan Fines y formular propuestas de regímenes más flexibles, horarios alternativos, modalidades virtuales, entre otros, que reduzcan las barreras que perciben quienes enfrentan mayores restricciones de tiempo y/o distancia.

Promover las políticas de acceso y mejoramiento del hábitat

Se recomienda reforzar las políticas públicas que faciliten el acceso al hábitat. Esto se puede lograr, por ejemplo, formulando esquemas que derriben la barrera de acceso a la vivienda, como la zonificación inclusiva y el alquiler social, promoviendo la generación de políticas municipales de ampliación de la oferta de vivienda asequible, o, eventualmente, ampliando el acceso al crédito de los sectores de bajos ingresos.

En paralelo, las políticas para el mejoramiento del hábitat resultan cruciales. Es necesario avanzar en la integración sociourbana de los asentamientos informales principalmente a través de la provisión de los recursos necesarios para cumplir con la ejecución de la Ley Nacional N° 27.453.

Finalmente, se debe mejorar la planificación urbana y formular regulaciones para incentivar la producción de suelo urbano accesible de calidad. Esto incluye acciones como las de promover programas municipales de movilización de suelo ocioso en las ciudades a fin de incrementar la oferta de suelo urbano de calidad (Lanfranchi, Nacke y Cosentino, 2019).

5.3 Mejorar la calidad del trabajo

A medida que se vaya estabilizando la situación macroeconómica será central acompañar ese proceso con políticas que mejoren el acceso al trabajo de calidad. Los adultos que se encuentran en situación de pobreza crónica trabajan pero lo hacen en condiciones laborales precarias. La mayoría no accede a un trabajo formal y muchos no tienen un empleo fijo. A su vez, determinados grupos como las mujeres y los jóvenes enfrentan más barreras para acceder a un empleo decente. Las políticas de regulación y protección laboral combinadas con políticas de empleo y para la economía popular deben potenciarse para mejorar las condiciones de los trabajadores.

Fortalecer la regulación y protección laboral

Dada la incidencia de la informalidad entre la población en situación de pobreza crónica, se propone priorizar una estrategia mancomunada de formalización laboral. En primer lugar, es necesario fortalecer el sistema de incentivos orientados a los empleadores para la formalización laboral, que reconozca las diferencias entre grandes, medianas y pequeñas empresas. En paralelo, se deben generar campañas de sensibilización tanto para empleadores como para empleados. En este sentido, es preciso comunicar las ventajas de corto, mediano y largo plazo de estar en una relación de trabajo

formal, a fin de potenciar la capacidad fiscalizadora del propio empleado. En segundo lugar, es preciso fortalecer en términos de recursos humanos, tecnología y capacidad técnica a los equipos de fiscalización del Ministerio de Producción y Trabajo, en articulación con las áreas provinciales.

Es preciso tener en cuenta las particularidades del mercado de trabajo en dos dimensiones. En primer lugar, en cuanto a la población joven que padece más la informalidad. Es necesario desarrollar, en diálogo tripartito entre el Estado, el sector privado y los trabajadores, una estrategia de promoción del primer empleo en condiciones decentes, a través de un sistema de incentivos y subsidios para la contratación de perfiles jóvenes. En segundo lugar, es necesario pensar planes específicos para sectores particularmente vulnerables al empleo informal, como lo son el empleo doméstico y las actividades agrícolas. En todos los casos, es fundamental tener en cuenta los obstáculos adicionales que enfrentan las mujeres -especialmente las jóvenes- por lo que medidas que fomenten la corresponsabilidad en la producción del cuidado resultan críticas (Díaz Langou *et al.*, 2019).

Potenciar el impacto de las políticas de empleo y para la economía popular

Se propone mejorar la cobertura, el diseño e implementación de los programas de empleo existentes. Para ello, se puede priorizar la oferta enfocando los mayores esfuerzos en los grupos y territorios que presentan mayores tasas de desempleo, subocupación e inactividad. Respecto a su diseño, es primordial avanzar en la articulación de la oferta de formaciones con la demanda de empleo regional para mejorar su efectividad. Un requisito previo es modernizar los sistemas de información de los distintos programas y oficinas de empleo para facilitar su articulación y evaluación. Finalmente, se debe avanzar en considerar en el diseño a la perspectiva de género comprendiendo las diferencias que operan entre varones y mujeres a la hora de conseguir un empleo.

Por otro lado, se propone fortalecer a las políticas de apoyo a la economía popular para reconocer y revalorizar su rol en las distintas cadenas de producción y comercialización. Se puede reforzar su integración a través de compras públicas y de su facilitación de acceso a mercados. Sobre este último punto es posible, por ejemplo, formular mecanismos para promocionar la venta de sus productos. Finalmente, la ampliación de la oferta de capacitaciones técnicas y la facilitación de su inclusión financiera permitirían fortalecer a los distintos segmentos que componen al sector.

5.4 Asegurar sostenibilidad y recursos

La reducción de la pobreza requiere de una estrategia que se sostenga en el tiempo. Su descenso no se dará en un solo período de gobierno si no que derivará de la suma de esfuerzos realizados por distintos gobiernos y otros actores de la sociedad en el corto, mediano y largo plazo. Para asegurar las políticas centrales será entonces clave establecer pisos mínimos de inversión con un financiamiento que se dé a través de un sistema de recaudación lo más progresivo posible. Paralelamente, dada la temporalidad y la multiplicidad de actores y de niveles en los que se debe operar en el marco de una estrategia de reducción de la pobreza será central jerarquizar un órgano rector para su coordinación y seguimiento.

Consolidar pisos de inversión y avanzar hacia un sistema tributario más progresivo

Es necesario avanzar en formular marcos normativos que establezcan pisos de inversión en las políticas prioritarias para reducir la pobreza y darles su debido cumplimiento y seguimiento. Estos deberán formularse teniendo en cuenta mecanismos para mantener su valor real en contextos inflacionarios. A su vez, la volatilidad macroeconómica condiciona la recaudación tributaria y, en consecuencia, los recursos con los que cuenta el Estado para sostener políticas, aun cuando estas tienen pisos de inversión establecidos. Por lo tanto, es preciso avanzar con métodos contra-cíclicos que permitan galvanizar los recursos destinados a la estrategia de reducción de la pobreza frente a los vaivenes del desempeño macroeconómico.

Por otro lado, es preciso revisar el esquema de recaudación para evitar los efectos regresivos actuales que inciden sobre la pobreza de forma directa. Se recomienda avanzar paulatinamente hacia un sistema tributario más progresivo en su conjunto. Para ello, aumentar el peso relativo de la imposición directa y reducir los impuestos indirectos, teniendo en cuenta las necesidades de recaudación, es un camino a seguir.

Jerarquizar un órgano rector de la estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad

La pobreza es un fenómeno multidimensional y, por lo tanto, requiere de respuestas articuladas de diversos sectores en los distintos niveles jurisdiccionales. Se propone jerarquizar un órgano rector que coordine y haga el seguimiento de una estrategia para la reducción de la pobreza. Será necesario que este organismo genere las articulaciones y acuerdos necesarios

entre los distintos ministerios y con las provincias. También tendrá que fomentar el diálogo y generar consensos con otros actores, como el sector privado, los sindicatos, los movimientos sociales y la sociedad civil, que también juegan un papel fundamental en la reducción de la pobreza.

Su rectoría debe formularse de tal forma que tenga el poder suficiente para dialogar con los actores que diseñan las políticas sectoriales y dar seguimiento a las intervenciones y de sus efectos. Por lo tanto, es necesario que su liderazgo reciba el apoyo de la Presidencia. No es necesario crear un nuevo órgano, dado que se pueden ampliar las responsabilidades de órganos ya existentes. Por ejemplo, esta responsabilidad podría ser llevada a cabo por la Jefatura de Gabinete, que, en la actualidad, ya articula la labor de diversos ministerios e interviene en la elaboración y control de ejecución de la Ley de Presupuesto. Esto le daría un rol central en asegurar que las políticas que se identifiquen como más fundamentales para la reducción de la pobreza puedan contar con los recursos necesarios para ser implementadas eficazmente.

Por último, este órgano rector deberá fomentar la generación de información de calidad. Esto incluye al refuerzo de los sistemas de información, tanto estadística como de registros administrativos, que facilite el monitoreo y evaluación de las políticas. ■

BIBLIOGRAFÍA

Auditoría General de la Nación (2018). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*. Disponible en: https://www.agn.gov.ar/files/informes/2018_240info.pdf

INDEC (2015). *Encuesta Nacional de Jóvenes (ENJ)* (2014). 56. Principales resultados, Buenos Aires.

Abramo, L., Cecchini, S. & Morales, B (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P).

Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Revista Territorios*, N° 18-19.

Bertranou, F, Jiménez, M., & Jiménez, M. (2017). *Trayectorias hacia la formalización y el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: oportunidades y desafíos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Berniell, L., & De la Mata, D. (2017). *Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes*. CAF: Banco de Desarrollo de América Latina.

Cardini, A., & D'Alessandre, V. (agosto de 2019). *Transformar la Educación Secundaria. Metas Estratégicas Para Transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC

Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J. & De Achával, O. (2018). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 189*. Buenos Aires: CIPPEC

Castillo, V., Brizuela, S. & Schleser, D. (2012). *Dinámica del empleo formal en contextos de crisis. Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (2013). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (2016). *Panorama Social de América Latina 2016*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL/OIT (2018). *Panorama Social y Laboral de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Claus, A. & Sánchez, B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. *Documento de Trabajo N° 178*. Buenos Aires: CIPPEC.

Cravino, M.C. (2009). Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos consolidados del Área Metropolitana de Buenos Aires, en Pírez, P. (ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Quito.

Danani, C. & Grassi, E. (2018). *Protección social institucionalizada. La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina

De León, G. (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. *Documento de Trabajo N° 158*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., Bentivegna, B., Capobianco, S., Caro Sachetti, F., & Karczmarczyk, M. (2019). Transferencias del Estado a la Niñez. Herramientas para reducir la infantilización de la pobreza. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 174*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., Cardini, A., Florito, J., & Guevara, J. (agosto de 2019a). Primera infancia impostergable. *Metas Estratégicas Para Transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC

Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F. y Biondi, A. (agosto de 2019b) Equidad económica de género. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., & Karczmarczyk, M. (2018). *Empleo, Crecimiento y Equidad: impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de equidad de género*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G. & Caro Sachetti, F. (2017). Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. *Documento de Políticas Públicas N° 193*. Buenos Aires: CIPPEC.

Duhau, E. (2002). *Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares*. Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina. LILP

Forteza, P. (2012). La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°94*. Buenos Aires: CIPPEC.

Gasparini, L., Tornarolli, L., & Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CIPPEC.

Gragnotati, M., & Rofman, R. (2015). *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Lanfranchi, G., Nacke, M. y Cosentino, A. (agosto de 2019). Volver a hacer ciudad. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación y UNICEF (2018). *Sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en Argentina*.

Mulok, Dullah, Kogid, M., Asid, R., & Jaratin, L. (2012). Is economic growth sufficient for poverty alleviation? Empirical evidence from Malaysia. *ECONSTOR*, 1-54.

Ocampo, J. A., & Gomez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista CEPAL*.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2018). *Sistemas territoriales de abastecimiento alimentario: propuesta metodológica*. Santiago de Chile: FAO

Pereyra, F. (2017). Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes. *Documento de Trabajo N°15*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Relli Ugartamendía, M. (2018). *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*. Tesis presentada para la obtención del grado de Doctora en Geografía.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen especialmente los aportes de Gabriel Lanfranchi y de Juan Duarte, quienes contribuyeron al diagnóstico y las recomendaciones sobre políticas de hábitat. También se agradece a Leonardo Gasparini, Rubén Mercado y Fernando Filgueira por contribuir con sus valiosos comentarios. Matilde Karczmarczyk y Luciana Petrone aportaron a este documento a través de una impecable asistencia de investigación. Además, los autores agradecen al Programa de Educación de CIPPEC por el tiempo dedicado a la revisión de las políticas y recomendaciones en el área educativa. Finalmente, se reconoce a Bernardo Blejmar y Carolina Mesa por su excelente participación como moderadores en numerosas jornadas de co-creación.

Los autores también agradecen a todas las personas que participaron de las jornadas de co-creación y colaboraron con la elaboración de este memo, discutiendo las recomendaciones y sus implicancias:

Agustina Valsangiacomo (Mujeres 2000), Alejandra Cardini (CIPPEC), Alejandro Biondi (CIPPEC), Alejandro Gorodisch (Farmacity), Alejandro Kontos (Iglesia Griega Ortodoxa), Ana Rocha (UdeSA), Andrea Imbroglia (Cáritas), Andrea Poretti (Comunidad Sant' Egidio), Ayelén Pessagno (CAREF), Belén Abdala (CIPPEC), Carolina Palacio (MTE-CTEP), Caterina Bain (CREAS), Dina Sánchez (FPDS), Dolores Pereyra Iraola, Eduardo 'Lalo' Creus (Identidad Vecinal), Esteban "Gringo" Castro (Movimiento Evita-CTEP), Ezequiel Bache (Fundación Bunge y Born), Fernanda García Monticelli (MTE-CTEP), Gabriela Wald (Instituto Gino Germani-UBA), Gimena De León (CIPPEC), Guillermo Alonso (UNSAM-CONICET), Guillermo Castillo Bernahola (Sumá Fraternidad), Isabel Quattrini (INCUPO), Israel Coelho (sumá Fraternidad), Jorge Godoy (CCC), Juan Nahuel Alonso (Techo), Juan Pablo Bagó (Laboratorios Bagó), Juan Pablo Gasmé (Cáritas), Juan Rodil (CIPPEC), Julieta Catano (ADRA), Julieta Valiente Noailles (Fundación Navarro Viola), Lautaro Leveratto (MTE-CTEP), Lionel Montiel (Identidad Vecinal), Lucía Bianchi (Barrios de Pie), Manuel Mera, María Eugenia Sconfienza (Fundación Cultura de Trabajo), María Luján Llorensi (Cáritas), Marisa Erkekdjian (Accenture), Marisa Giraldez (Banco de Alimentos), Mercedes Mendez Ribas (CIPPEC), Mercedes Najman (Instituto Gino Germani-UBA), Natalia Aquilino (CIPPEC), Paola Bohorquez (PNUD), Patricia Kahane (Fundación Tzedaká), Patricia Perotti (Blejmar Estudio), Ramiro Albrieu (CIPPEC), Raúl Zavalía (FPVS), Roxana Mazzola (FLACSO), Rut Kamenzain (Fundación Tzedaká), Sebastián Zirpolo (CIPPEC), Sergio Kaufman (Accenture), Tomás Raffo (CTA Autónoma), Verónica Albajari (AMIA), Victorino Mogro Portal (MTE-CTEP).

CONSEJO ASESOR

Leonardo Gasparini (CEDLAS)

Roxana Maurizio (Universidad de Buenos Aires)

Ruben Mercado (PNUD)

Jorge Augusto Paz (Universidad Nacional de Salta)

Julia Pomares (CIPPEC)

Fabián Repetto

Rafael Rofman (Banco Mundial)

Pablo Sanguinetti y María Lucila Berniell (CAF)

Ianina Tuñón (Universidad Católica Argentina)

Para citar este documento

Díaz Langou, G., Kessler, G., Florito, J., & della Paolera, C. (septiembre de 2019). Reducir la pobreza crónica. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

SOBRE CIPPEC

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

Promovemos políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Queremos una sociedad justa, democrática e inclusiva, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.

MISIÓN

Proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

VISIÓN

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

VALORES

Integridad. Independencia. Pluralismo. Transparencia. Vocación pública.

OBJETIVOS

Promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.

Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el trabajo del Estado y el bienestar de la sociedad.

Realizar proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio, para comprender y aportar soluciones a problemas fundamentales de la realidad argentina.

Desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.



Concepto y diseño:
Sociopúblico + ZkySky



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

CON EL APOYO TÉCNICO DE

CEDLAS

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas | Universidad Nacional de La Plata

CIPPEC