

Un camino para reducir la pobreza en Argentina

POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES

Carola della Paolera · Alejandro Biondi · Luciana Petrone

CIPPEC 



CON EL APOYO TÉCNICO DE
CEDLAS
Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas | Universidad Nacional de La Plata



Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de los autores y no comprometen al CEDLAS, a la Universidad Nacional de La Plata, al CONICET, a CIPPEC, ni a ninguna de las instituciones participantes del proyecto.

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.



Presentación

Este documento corresponde a la Nota Técnica II del proyecto del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Pobreza Crónica en Argentina, realizado con el apoyo técnico del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata. El proyecto Pobreza Crónica propone contribuir con evidencia para hacer frente a la pobreza en Argentina y promover un consenso social y político alrededor de propuestas con la META (Metas Estratégicas para Transformar Argentina) de reducir la pobreza crónica.

Este documento fue elaborado bajo la dirección Gala Díaz Langou, directora del Programa de Protección Social de CIPPEC, y dialoga con y extiende el diagnóstico y las recomendaciones plasmadas en el documento "Reducir la Pobreza Crónica" elaborado por Gala Díaz Langou, Gabriel Kessler, José Florito, y Carola della Paolera en septiembre de 2019.

Agradecimientos

Los autores agradecen especialmente a Gala Díaz Langou y José Florito por su dirección, comentarios y sus consejos sobre la estructura y el contenido de la nota. Se reconocen los valiosos comentarios realizados por Rubén Mercado, Gabriela Catterberg, Leonardo Gasparini, Gabriel Kessler y Gimena de León. También se agradece a Jorge Puig por los aportes elaborados para el apartado de impuestos. Además, los autores agradecen al Programa de Ciudades y al Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC por los insumos provistos para las políticas de hábitat. Matilde Karczmarczyk aportó a este documento a través de una impecable asistencia de investigación. Se agradece a los miembros del Consejo Asesor de Pobreza Crónica por su participación en diversas jornadas donde se discutió sobre el contenido general de esta nota. Finalmente, se reconoce a María Belén Felix por sus excelentes sugerencias de edición.

Sobre el uso del lenguaje

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 español y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de todos los géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.



Resumen Ejecutivo

Reducir la pobreza es un imperativo jurídico, ético, social, político y estratégico. Conforma uno de los principales desafíos que tiene hoy la Argentina. En los últimos 30 años no se ha logrado perforar un piso del 25% de personas en situación pobreza. Dentro de ese grupo algunos padecen la pobreza de forma crónica: tienen muy bajas posibilidades de salir de la pobreza, aún en situaciones de alto crecimiento económico.

Este trabajo se propone contribuir con propuestas para reducir la pobreza y, más particularmente, a la pobreza crónica. Comienza detallando brevemente el diagnóstico de la pobreza para luego adentrarse en el análisis de las políticas públicas que se llevan a cabo para reducirla. El análisis de las políticas se organiza en tres ejes temáticos: los ingresos, el desarrollo humano y el hábitat. El primer eje comprende a las acciones que impactan sobre los ingresos de los hogares incluyendo a las políticas de empleo, a las políticas de transferencias en el marco de la protección social y al sistema de impuestos. El segundo detalla las políticas para potenciar el desarrollo humano en las áreas de la salud y la alimentación, el cuidado y la educación. El tercero refiere al hábitat y describe, principalmente, a las políticas para el acceso y el mejoramiento de la vivienda por los sectores de bajos ingresos. El análisis que se desarrolla testimonia de avances que se realizaron en las últimas décadas, pero también de desafíos pendientes. Si bien existen diversas políticas que se llevan a cabo en los diferentes ejes temáticos, hay espacio para potenciar su impacto. En algunos casos, esto implica mejorar la participación, articulación y coordinación de los actores involucrados en su ejecución. En otros, se puede modificar su diseño para mejorar su progresividad, su cobertura y/o su calidad. La mejora de eficacia y eficiencia de las políticas no necesariamente significa grandes niveles de inversión suplementaria, aunque en determinados casos, ésta es insuficiente y/o se ve afectada en los momentos de inestabilidad macroeconómica.

Por otro lado, las políticas y sus efectos no están aislados del contexto macroeconómico que las rodea. En el país, existe una relación importante entre crecimiento económico y reducción de pobreza (Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019). Sin embargo, si bien el crecimiento es sustancial para reducir la pobreza, no es suficiente. Aún con un crecimiento a 1% de forma sostenida durante los próximos 10 años, la pobreza no bajaría del 24% (Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019).

Para reducir la pobreza no solo es importante crecer de forma sostenida, sino que también se debe llevar a cabo una estrategia integral y coordinada para reducir la pobreza que se sostenga en el tiempo. Este trabajo presenta

recomendaciones de políticas en cuatro grupos diferenciados respondiendo a un criterio de priorización en función de la urgencia de la coyuntura actual, pero con un horizonte que también incorpora lineamientos para el mediano y largo plazo.

En primer lugar, dado el contexto de crisis económica serán centrales las políticas para mitigar sus impactos en los sectores más vulnerables. Con ese objetivo, dos propuestas se destacan por su efecto automático y directo en los hogares más vulnerables: 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 segundo lugar, se deberá avanzar en políticas que requieren de una inversión hoy para desactivar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Más específicamente, se sugiere: ampliar y continuar el Plan ENIA, extender la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado, garantizar la permanencia y terminalidad educativa, y promover las políticas de acceso y mejoramiento del hábitat.

En tercer lugar, a medida que se vaya normalizando la situación macroeconómica será crucial acompañar el proceso con políticas que potencien el acceso al trabajo de calidad. Esto incluye las acciones de: fortalecer la regulación y protección laboral y potenciar el impacto de las políticas de empleo y para la económica popular.

Finalmente, la pobreza no se erradicará en un solo periodo de gobierno si no que requerirá de acciones que se lleven a cabo de forma sostenida en el mediano y largo plazo. Su paulatina reducción requiere de una estrategia mancomunada, coordinada e integral que involucre a diversos actores de la sociedad. Para ello será importante avanzar en establecer mecanismos que permitan asegurar su sostenibilidad y la inversión necesaria mediante un sistema de financiamiento lo más progresivo posible. Esto implica: consolidar pisos de inversión y avanzar hacia un sistema tributario más progresivo y jerarquizar un órgano para coordinar y monitorear la estrategia para la reducción de la pobreza y desigualdad.



Índice

Resumen Ejecutivo.....	2
1. Introducción.....	8
1.1. Enfoques conceptuales y metodológicos sobre la pobreza.....	9
1.2. El camino para reducir la pobreza en Argentina.....	13
2. Demografía de la pobreza.....	15
2.1. Pobreza por ingresos y pobreza crónica en contextos urbanos.....	15
2.2. Pobreza rural y pobreza en los pueblos originarios.....	18
3. Ingresos: trabajo, protección social e impuestos.....	20
3.1. Ingresos y pobreza.....	20
3.2. Marco institucional.....	23
3.3. Políticas.....	26
4. Desarrollo humano: cuidado, alimentación, salud y educación.....	69
4.1. Desarrollo humano y pobreza.....	69
4.2. El marco institucional.....	82
4.3. Políticas.....	87
5. Hábitat: vivienda y planificación territorial.....	111
5.1. Hábitat y pobreza.....	111
5.2. El marco institucional.....	117
5.3. Políticas.....	119
6. Desafíos y oportunidades comunes.....	126
7. Recomendaciones de política pública.....	132
7.1. Mitigar los efectos de la crisis.....	133
7.2. Desactivar la reproducción de la pobreza crónica.....	145
7.3. Mejorar la calidad del trabajo.....	165
7.4. Asegurar sostenibilidad y recursos.....	177
8. Resumen y conclusiones.....	182
Referencias bibliográficas.....	184
Normativas y leyes.....	204
Anexo I. Cuadros de políticas.....	206
Anexo II. Cuadros de recomendaciones de políticas.....	218
Acerca de los autores.....	226



Índice de gráficos

Gráfico 1. Perfil demográfico de la pobreza crónica, en porcentaje (primer semestre 2018)	16
Gráfico 2. Proporción de la población en la pobreza crónica por región (primer semestre 2018) 16	
Gráfico 3. Población de 25 a 55 años según participación en el mercado de trabajo (primer semestre 2018).....	21
Gráfico 4. Acceso a derechos laborales según incidencia de la pobreza crónica (primer semestre 2018).....	22
Gráfico 5. Cantidad de acuerdos y convenios colectivos anuales homologados (2004-2017)	28
Gráfico 6. Personal comprendido en los acuerdos y convenios colectivos homologados, en millones de personas (2004-2017).....	28
Gráfico 7. Evolución del empleo registrado de las trabajadoras domésticas, porcentaje de empleo registrado (2003-2018).....	32
Gráfico 8. Cobertura de asignaciones a niños y adolescentes del país (noviembre 2018).....	55
Gráfico 9. Composición de los impuestos en Argentina, América Latina y países más desarrollados como porcentaje de la recaudación total (2018).....	62
Gráfico 10. Incidencia distributiva del sistema tributario argentino (2004-2005).....	63
Gráfico 11. Presión de los impuestos principales del sistema argentino, según quintil de ingreso (2004-2005).....	64
Gráfico 12. Tasa de asistencia a instituciones CEC. Población de 0 a 4 años, según quintil de ingreso y tipo de gestión. Aglomerados urbanos (2011-2012).....	75
Gráfico 13. Años promedio de educación (primer semestre 2018).....	78
Gráfico 14. Población de 3 a 17 años por grupo de edad según condición de escolarización y nivel de ingresos. Aglomerados urbanos (tercer trimestre 2018).....	78
Gráfico 15. Políticas de cuidado, salud y educación según enfoque de ciclo de vida.....	87
Gráfico 16. Acceso a servicios de los hogares según incidencia de la pobreza crónica. Aglomerados urbanos (primer semestre 2018).....	115
Gráfico 17. Distribución del Gasto Público Social del gobierno central por funciones. Países seleccionados de Latinoamérica (2018).....	126
Gráfico 18. Evolución del PBI per cápita, la desigualdad y la pobreza por ingresos de la población urbana. Argentina (1983-2018).....	129
Gráfico 19. Tasa de pobreza proyectada según tres escenarios de crecimiento económico. Argentina (2018-2038).....	130
Gráfico 20. Nacidos vivos de madres adolescentes (15-19 años) como porcentaje del total de nacidos vivos por jurisdicción, según participación en el Plan ENIA (2017).....	147



Índice de cuadros

Cuadro 1. Cobertura y orientación de políticas de empleo	44
Cuadro 2. Asignaciones del subsistema contributivo	49
Cuadro 3. Asignaciones del subsistema no contributivo	52
Cuadro 4. Caso de hogar con 7 niños y adolescentes	53
Cuadro 5. Impuestos directos, indirectos, transferencias y pobreza	65
Cuadro 6. Tasa de mortalidad y Gini de mortalidad infantil y materna	70
Cuadro 7. Tasas netas de escolarización en argentina	76
Cuadro 8. Estado de la vivienda	112
Cuadro 9. Déficit cuantitativo habitacional	113
Cuadro 10. Déficit cualitativo de la vivienda	114
Cuadro 11. Recomendaciones para reducir la pobreza	131
Cuadro 12. Transferencias a hogares con niños y adolescentes (noviembre 2018)	133
Cuadro 13. Aumento del monto de las asignaciones. Inversión, empleo y efecto sobre la pobreza	139
Cuadro 14. Escenario con inversión suplementaria para alcanzar al 53% de los niños de menos de 4 años	152
Cuadro 15. Políticas de regulación y protección laboral	205
Cuadro 16. Principales programas de mercado de trabajo y de la economía popular	206
Cuadro 17. Principales programas orientados a la primera infancia	209
Cuadro 18. Principales programas orientados a niños y adolescentes	210
Cuadro 19. Principales programas destinados a adultos	212
Cuadro 20. Principales programas destinados a personas mayores	212
Cuadro 21. Principales programas transversales	213
Cuadro 22. Principales programas de Hábitat	215
Cuadro 23. Universalizar y fortalecer las transferencias monetarias a hogares con niños y adolescentes. Objetivos, acciones y actores	217
Cuadro 24. Asegurar la provisión de alimentos de calidad. Objetivos, acciones y actores	218
Cuadro 25. Potenciar el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia. Objetivos, acciones y actores	219
Cuadro 26. Extender la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado. Objetivos, acciones y actores	219
Cuadro 27. Garantizar la permanencia y terminalidad en la escuela secundaria. Objetivos, acciones y actores	220
Cuadro 28. Fomentar las políticas de acceso al suelo urbano y la vivienda. Objetivos, acciones y actores	221
Cuadro 29. Fortalecer la regulación y protección laboral. Objetivos, acciones y actores	222
Cuadro 30. Potenciar el impacto de las políticas de empleo y la economía popular. Objetivos, acciones y actores	223
Cuadro 31. Consolidar pisos de inversión y un sistema tributario más progresivo. Objetivos, acciones y actores	224
Cuadro 32. Jerarquizar un órgano rector de la estrategia de reducción de la pobreza y desigualdad. Objetivos, acciones y actores	224



1. Introducción

Reducir la pobreza constituye un requisito indispensable para garantizar los derechos humanos a todas las personas. Los principales instrumentos normativos internacionales y nacionales así lo establecen¹ y el marco normativo argentino está en sintonía con estos compromisos². Estos compromisos interpelan al Estado y la sociedad en su conjunto a garantizar el derecho a una vida digna de todas las personas que habitan el país.

Erradicar la pobreza es, fundamentalmente, un imperativo jurídico, ético, social y político. Sin embargo, reducir la incidencia del fenómeno es también estratégico para el desarrollo del país en tres sentidos.

En primer lugar, el país está atravesando un bono demográfico³ que llegará a su fin hacia el año 2043 (Gragnotati, Rofman, Apella & Troiano, 2014). Los periodos de bonos demográficos aumentan las posibilidades de emprender un sendero de desarrollo con equidad porque, mientras dura el bono, se requiere un menor esfuerzo relativo de la población activa para incrementar los recursos destinados a los niños y adolescentes, garantizar sus derechos y erradicar situaciones de pobreza en el presente, cuando la presión proveniente del gasto social todavía es relativamente menor (Gragnotati et al., 2014). Estas transferencias intergeneracionales de recursos hacia los más jóvenes, tanto públicas (políticas de educación y salud, por ejemplo) como privadas (cuidados y alimentación por parte de las familias) tienen además un gran impacto para potenciar la productividad social futura. Así, cuando finalice el bono, habrá más capacidad para hacer frente al envejecimiento de la población. El aumento del gasto previsional en el futuro es un desafío que se

1 La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su Artículo 25 que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)". La reducción de la pobreza es hoy un tema priorizado en la agenda internacional de desarrollo, crecientemente desde una perspectiva de derechos. En este sentido, el primer objetivo de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas es el de "poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo", y una de sus metas propone "reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales" para 2030. En el Artículo 2 de su declaración conjunta, las Naciones reconocieron que "la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo".

2 El Artículo 14 Bis de la Constitución de la Nación Argentina, promulgada en 1995, establece que: "(...) El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio. (...); la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna."

3 Esto significa que se registra un mayor porcentaje de población en edad de trabajar que de población con dependencia (niños de menos de 15 años y personas mayores de 65 años). En particular, el bono hace referencia al periodo en que la tasa de dependencia (la relación entre el número de personas dependientes y la cantidad de personas en edad de trabajar) se encuentra en sus valores mínimos (Gragnotati et al., 2014).

sumará al de la reducción de la pobreza, por lo cual, es fundamental actuar en el corto y mediano plazo.

En segundo lugar, el hecho de que la pobreza sea una barrera al desarrollo de capital humano tiene implicancias para otros desafíos futuros además del demográfico, como aquellos relativos a los cambios en el mundo del trabajo (Banco Mundial, 2019).

Finalmente, niveles elevados de pobreza y desigualdad pueden impactar de forma negativa sobre la cohesión social, eje clave para el desarrollo inclusivo y la sostenibilidad de las instituciones democráticas (Cuellar, 2009; Boarini, et al., 2018).

1.1. Enfoques conceptuales y metodológicos sobre la pobreza

Si bien existe un consenso amplio acerca de la centralidad de erradicar la pobreza por los motivos mencionados, hay menos acuerdo acerca de la definición conceptual de lo que llamamos "pobreza". En términos generales, la pobreza remite a una idea de carencia o privación de acceso a los bienes y servicios considerados como mínimos para sostener una condición de vida digna. Sin embargo, también se la asimila a otras ideas como la de ausencia de movilidad social ascendente y la estigmatización (Gasparini, Cicowiez & Escudero, 2012). Siguiendo el primer sentido, se pueden distinguir dos aproximaciones a la pobreza en tanto privación: una concepción de pobreza absoluta y otra relativa.

Desde la concepción absoluta de la pobreza, una persona se encuentra en situación de pobreza si tiene un conjunto de carencias específicas y la definición de ese conjunto de carencias no varía en función del nivel de desarrollo de la sociedad (Gasparini, Cicowiez & Escudero, 2012). En otras palabras, el umbral de la pobreza permanecería fijo en términos reales a lo largo del tiempo (Gasparini, Cicowiez & Escudero, 2012). Entonces, por ejemplo, si un país crece económicamente (aumentan los ingresos generales) y se mantiene constante la desigualdad, la pobreza, a la larga, debería disminuir hasta desaparecer (Gasparini, Cicowiez & Escudero, 2012).

La concepción relativa de la pobreza, por otro lado, hace referencia al hecho de que la pobreza implica carencias con respecto al resto de la población (Gasparini, Cicowiez & Escudero, 2012). Es decir, este concepto toma en cuenta la situación relativa de una persona respecto a las demás personas que componen la sociedad (Gasparini, Cicowiez & Escudero, 2012). Esta

aproximación es la que está más emparentada con la noción de la desigualdad.

La desigualdad es un concepto que suscita diversas opiniones, juicios de valor y posiciones ideológicas (Gasparini, Cicowiez & Escudero, 2012). Gasparini, Cicowiez & Escudero (2012) afirman que "toda discusión distributiva tiene implícita una posición sobre lo aceptable o no de las diferencias económicas entre las personas, sus causas y la necesidad de realizar esfuerzos compensadores para reducirlas" (p. 345). Aunque no existe un consenso unánime sobre cuál es el nivel "aceptable" de desigualdad en las sociedades, las sociedades deciden, a través de pactos implícitos y explícitos, sus niveles de tolerancia a la desigualdad en determinadas dimensiones. Esos pactos se ven parcialmente reflejados en los derechos establecidos y los compromisos formulados por los actores involucrados. La pobreza puede así ser entendida desde la perspectiva de la desigualdad en el ejercicio de derechos como, por ejemplo, el acceso a un piso mínimo de ingresos, salud y educación.

A las dificultades conceptuales vinculadas con la definición del fenómeno se suman las controversias vinculadas con la metodología elegida para medirlo. A lo largo de este documento se mencionan datos que son producto de diversas metodologías utilizadas para medir la pobreza. Una de las formas más frecuentes en Argentina para medir la incidencia del fenómeno es el enfoque "monetario" (basado en el ingreso), que mide la pobreza a través de umbrales denominados "línea de indigencia" y "línea de pobreza". En concreto, una persona se encuentra en una situación de indigencia si los ingresos de su hogar la ubican por debajo de la "línea de indigencia", y en situación de pobreza si los ingresos de su hogar la ubican por debajo de la "línea de pobreza". La línea de indigencia establece el umbral que indica si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un mínimo de necesidades energéticas y proteicas, denominado Canasta Básica Alimentaria (CBA). La línea de pobreza, por su parte, extiende ese umbral para incluir no sólo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios, que conforman la Canasta Básica Total (CBT). En Argentina, se contrastan esas líneas con los ingresos de los hogares relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), una encuesta que se realiza en 31 aglomerados urbanos del país donde habita alrededor del 70% de la población urbana del país. Esto permite estimar el porcentaje de hogares que están en situación de indigencia y de pobreza. Sin embargo, esta metodología tiene sus limitaciones y no captura todas las

dimensiones relevantes a la hora de considerar la problemática de la pobreza. En este sentido, la CBT, por ejemplo, no es sensible a situaciones de hogares muy disímiles que deben enfrentar costos diferentes para tener una vida decente, como si alquilan o no, si en ellos habitan personas que padecen una enfermedad, entre otras posibilidades.

A modo de ejemplo, en julio de 2018 en Gran Buenos Aires, una familia con dos adultos de 40 años y dos hijos de 5 y 7 años de edad se encontraba por debajo de la línea de pobreza si el hogar en su conjunto tenía ingresos menores a 19.221 pesos (INDEC, 2018). Sin embargo, si en esa familia una persona padecía de una enfermedad crónica y debía recurrir a insumos y servicios médicos de alto costo, es probable que la CBT no haya reflejado adecuadamente el umbral necesario para cubrir sus necesidades básicas.

A pesar de sus limitaciones metodológicas, la medición de pobreza a través de este mecanismo sirve de parámetro para dimensionar la pobreza en la Argentina. En el primer semestre de 2018, la incidencia de la pobreza entre los hogares de los 31 aglomerados urbanos cubiertos por la EPH fue de 19,6%. En ellos vivía el 27,3% de la población. La indigencia, por su parte, fue de 3,8% en los hogares que incluyen al 4,9% de las personas (INDEC, 2018). Esto implica que en Argentina hay, en el primer semestre de 2018, alrededor de 11 millones de personas que están por debajo de la línea de pobreza y 2 millones de personas por debajo de la línea de indigencia.

Como la pobreza no solo refiere a carencias monetarias, ha tomado relevancia la necesidad de desarrollar índices multidimensionales de la pobreza que tomen en cuenta otras dimensiones más allá de la del ingreso como el acceso a la educación, la salud y una vivienda. Amartya Sen (1993) explica que el concepto de pobreza no puede limitarse al enfoque de ingresos y propone considerar el acceso a "capacidades" que permiten llevar a cabo ciertas funciones básicas o "funcionamientos" tanto privados como sociales, que hacen posible una vida plena (Gasparini, et al., 2019). Los funcionamientos pueden referir a funciones elementales, como estar bien alimentado o tener buena salud, pero también pueden ser funciones más complejas, como tener alta autoestima y poder participar en la vida de la comunidad (Urquijo Angarita, 2014). El conjunto de capacidades de la persona afecta a su libertad para poder conseguir diversas combinaciones de funcionamientos y, por lo tanto, para poder alcanzar diferentes alternativas de vida (Urquijo Angarita, 2014).

En línea con el enfoque de Amartya Sen, se han realizado intentos para medir la pobreza desde un enfoque multidimensional. Por ejemplo, desde 2010 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la

Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), publican el Índice de Pobreza Multidimensional Global para más de 100 países. Para medir el IPM global utilizan diez indicadores⁴ distribuidos en tres dimensiones: salud, educación y estándar de vida (OPHI, 2018). Sin embargo, por el momento, dentro de los países que se utilizan para calcular el IPM Global no se encuentra Argentina.

Con la intención de considerar otras dimensiones distintas al ingreso para medir la pobreza, en 2018 el INDEC comenzó a medir nuevos indicadores que dan cuenta de las condiciones de vida de los hogares argentinos como las características del hábitat y el régimen de tenencia, entre otros. A pesar de que aún no se ha construido un índice de pobreza multidimensional oficial desde INDEC, se puede actualmente analizar semestralmente la información sobre una serie de carencias de los hogares relevados por la EPH en dimensiones diferentes a la del ingreso (Gasparini, et al., 2019).

A pesar de la valiosa información que otorgan, ni la metodología de pobreza por ingresos ni la de pobreza multidimensional aportan a la discusión acerca del carácter estructural o crónico de la pobreza. Gasparini, et al. (2019) desarrollan una metodología para medir la pobreza crónica en el documento "El Desafío de la Pobreza en Argentina: Diagnóstico y Perspectivas". Definen que la pobreza crónica "alude a condiciones de vida permanentemente bajas, a carencias persistentes que no pueden ser superadas aun en períodos de alto empleo y mayor prosperidad económica general" (Gasparini, et al., 2019: 6). Para medir los niveles de pobreza crónica, los autores asocian pobreza crónica con alta vulnerabilidad. Utilizando datos de la EPH, dividen a la población en tres grupos: el primero incluye al 10% más vulnerable de la población, quienes se encuentran en situación de pobreza crónica, y son aquellas personas cuyas características observables hacen que sus posibilidades de evitar la pobreza sean muy bajas. Por otro lado, el grupo "no vulnerable" incluye al 10% menos vulnerable de la población. Se trata de aquellas personas cuyas características observables hacen que su probabilidad de caer en la pobreza sea muy baja. El "resto" de la población constituye el 80% central en términos de vulnerabilidad. Por la metodología que utiliza, la información relevante que deriva del estudio remite a las características de las personas en situación de mayor vulnerabilidad y a las condiciones que enfrentan, pero no permite

⁴ Los diez indicadores son: nutrición, mortalidad infantil, años de escolaridad, asistencia escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua potable, electricidad, vivienda y activos.

contabilizarlas. En otras palabras, mediante esta metodología, siempre habrá un 10% de personas en situación de pobreza crónica.

Finalmente, cabe destacar que la EPH es la encuesta más utilizada en el país para analizar y evaluar la evolución de la pobreza de forma frecuente⁵. En este sentido, tanto el índice de pobreza por ingresos y el de pobreza crónica se calculan con la información de la EPH. No obstante, la EPH tiene dificultades para captar la pobreza en zonas rurales y/o de baja densidad por la forma en la que está diseñada la muestra⁶. El fenómeno de la pobreza rural es, consecuentemente, poco estudiado en el país. En parte, esta omisión podría explicarse por el hecho de que cerca del 92% de la población total del país habita en áreas urbanas (INDEC, 2012). Sin embargo, implica que se invisibiliza la situación de las personas que se encuentran en la pobreza en zonas rurales y también dificulta la rendición de cuentas y la evaluación de los avances o retrocesos del país en este tema. Guardia & Tornarolli (2010) analizan, a través de diversas fuentes de información, la dimensión de la pobreza rural en el periodo 2000-2006. Del análisis de los autores se desprende que la incidencia de la pobreza es más elevada en las áreas rurales que en los grandes aglomerados urbanos. El estudio señala que, según una encuesta realizada en 2002, las regiones de Cuyo, Noreste (NEA), y Noroeste (NOA) son las que presentan las situaciones más graves.

1.2. El camino para reducir la pobreza en Argentina

Está claro que Argentina enfrenta desafíos importantes y urgentes para cumplir con el primer objetivo de la Agenda 2030. Actualmente el país se encuentra en un momento de inflexión particular dadas las condiciones económicas adversas que enfrenta. Desde la década de 1980, los periodos marcados por caídas en el PBI per cápita se vieron acompañados por incrementos en la pobreza (Gasparini, et al., 2019). A su vez, existe el riesgo de que, cuando finalice el periodo recesivo, se hayan sumado más personas a la pobreza crónica. En periodos de recesión no sólo es necesario llevar a cabo esfuerzos para evitar que incrementen los niveles de pobreza, sino que también se debe continuar el esfuerzo por implementar políticas de mediano y largo plazo ambiciosas, que vayan más allá de soluciones temporales y estén

⁵ Para esto se pueden utilizar los datos del Censo Nacional y generar indicadores de pobreza como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Sin embargo, visto que los Censos son menos frecuentes que la EPH, no se pueden utilizar para medir la pobreza de forma anual.

⁶ La EPH solo cubre aglomerados urbanos de más de 100.000 habitantes en localidades de 5.000 o más habitantes.

orientadas a integrar a aquellos que, aún en contextos económicos favorables, no pueden salir de la pobreza.

Generar consensos amplios para implementar políticas públicas de reducción de la pobreza es indispensable para establecer una estrategia de reducción de la pobreza. Esta nota técnica busca contribuir con un análisis detallado de las políticas públicas en la materia e identificar recomendaciones que permitan avanzar con una reducción sostenida y progresiva de la pobreza en Argentina.

Con ese objetivo, el documento analiza a las políticas para combatir la pobreza desde una perspectiva multidimensional a través tres ejes temáticos: los ingresos, el desarrollo humano y el hábitat; y dos ejes transversales: la institucionalidad y el financiamiento. Para esto, pone énfasis en aquellas que responden a los desafíos que derivan principalmente de las características observadas de las personas que están en situación de pobreza crónica.

Siguiendo a esta introducción, el documento se organiza de la siguiente manera. La segunda sección sintetiza la demografía de la pobreza en el país, esbozando un breve diagnóstico. La tercera sección se enfoca en la relación entre el ingreso y la pobreza, analizando principalmente tres grupos de políticas que impactan en el nivel de ingresos de los hogares: políticas de empleo, políticas de transferencias en el marco de la protección social, y políticas tributarias. La cuarta sección se centra en el desarrollo humano y, siguiendo un enfoque de ciclo de vida, revisa las acciones llevadas a cabo en tres áreas: políticas de cuidado, políticas de educación y políticas de salud y alimentación. La quinta sección profundiza en el acceso al hábitat y presenta las políticas de acceso y mejoramiento a la vivienda y de regulación y planeamiento territorial. Luego de la quinta sección, se resumen observaciones generales sobre las políticas, sus oportunidades y sus limitaciones, para concluir con una sección en la que se desarrollan recomendaciones de política pública⁷.

⁷ El objetivo de este documento no es realizar un compendio exhaustivo de todas las políticas que inciden en las personas que se encuentran en la pobreza. En sintonía con el alcance del diagnóstico de la sección 2, el análisis de las secciones 3 a 5 se centrará en la oferta de políticas a cargo del Estado nacional. Esto se debe a una necesaria priorización de los recursos disponibles para elaborar este documento y no desconoce la enorme relevancia que tienen las provincias y los municipios en la implementación de políticas tendientes a la reducción de la pobreza. El diagnóstico de políticas no pretende ser exhaustivo: profundiza en aquellas intervenciones de mayor alcance, impacto potencial y trayectoria, a los efectos de identificar los nudos críticos de mejora y potenciales próximos pasos para la agenda de reducción de la pobreza. Los datos de asignación presupuestaria que se presentan para estas políticas fueron relevados en mayo de 2019. No se contemplan (salvo si se menciona explícitamente para casos excepcionales) cambios en las asignaciones presupuestarias que hayan tenido lugar posteriormente.



2. Demografía de la pobreza

Las situaciones de pobreza no inciden de manera homogénea entre la población a nivel nacional, tanto para el caso de las mediciones estáticas (como la pobreza monetaria tradicional) como para las dinámicas (aquellas que capturan la dimensión de permanencia en el tiempo, como la metodología de pobreza crónica). Primero, es preciso distinguir entre la situación de los ámbitos urbanos y rurales del país, principalmente dado que los instrumentos de relevamiento para ambos casos y fuentes de información difieren en buena medida. Luego, es preciso considerar desagregaciones por variables como el segmento etario, el género, la región y la pertenencia étnico-racial⁸.

2.1. Pobreza por ingresos y pobreza crónica en contextos urbanos

Más de 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza monetaria, es decir, con ingresos que no son suficientes para adquirir la Canasta Básica Total (CBT). Luego de la crisis económica, política y social de 2001, Argentina mostró un alza de la pobreza que llegó a máximos históricos. En 2002, casi 6 de cada 10 argentinos estaba por debajo del umbral de ingresos necesarios para cubrir la CBT. Con la recuperación económica de los años posteriores, esa cifra se fue reduciendo, aunque con algunas oscilaciones en el proceso. En el primer semestre de 2018, la pobreza alcanzaba al 27,3% de la población (INDEC, 2018)⁹.

El promedio de la pobreza esconde grandes heterogeneidades: se presentan diferencias por edad, género y región geográfica. Cuando se observa la situación de la población según grupos etarios se evidencia que la pobreza medida por ingresos se concentra en los niños y adolescentes. El 42% de los niños y adolescentes menores de 18 años se encuentra en situación de pobreza frente al 22% de la población adulta, fenómeno al cual se hace referencia como *infantilización de la pobreza* (INDEC, 2018). Incluso entre los adultos hay variaciones: el 33% de los jóvenes entre 18 y 24 años están en situación de pobreza, mientras que el fenómeno afecta al 20% de los mayores de 25 años. Por otro lado, solo el 6,6% de las personas mayores de 65 años está en situación de pobreza.

⁸ Esta nota no realiza un análisis sobre las especificidades referentes a la población afrodescendiente y la población migrante. Sin embargo, se reconoce la importancia de estudiar los desafíos específicos que enfrentan estos grupos en relación con la condición de pobreza.

⁹ Si bien, a la fecha de publicación de este documento existen datos más recientes referidos a los niveles de pobreza por ingresos (correspondientes al segundo semestre de 2018 y al primer semestre de 2019), se eligió mantener el uso de las estadísticas correspondientes al primer semestre de 2018 que, aunque ya no son corrientes, permiten maximizar la comparabilidad con los datos referidos a pobreza crónica desarrollados en Gasparini, Tornarolli & Gluzmann (2019).

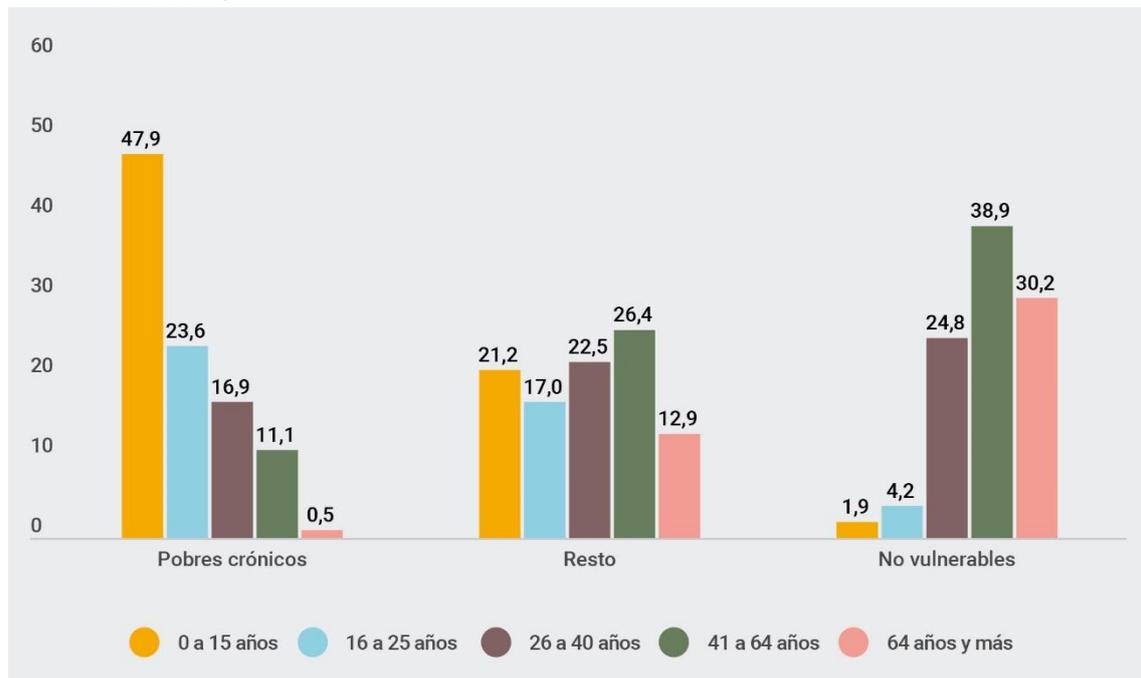
A su vez, las cifras revelan desigualdades de género. Si bien, en Argentina, la pobreza en términos generales no está feminizada, sí incide con mayor frecuencia en los hogares con presencia de niños y, en particular, en aquellos liderados por mujeres. Mientras el 39% de los hogares de jefatura femenina con hijos menores de 18 está en condiciones de pobreza, dicha proporción disminuye al 30% de los hogares de jefatura masculina (INDEC, 2018). El fenómeno, a su vez, se agudiza en los hogares monoparentales, compuestos por niños y con presencia de un solo progenitor, que es el jefe de hogar. Al observar el total de las familias con hijos entre 0 y 4 años, se constata que alrededor del 96% de los hogares monoparentales tienen jefatura femenina: son, en realidad, hogares monomarentales. El 70% de estos hogares pertenece al 40% de menores ingresos, y en los hogares de mayor vulnerabilidad las mujeres presentan menores tasas de participación laboral y mayores responsabilidades de trabajo no remunerado (INDEC, 2018). Estos datos dan cuenta del vínculo entre la infantilización y la feminización de la pobreza (Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi & Karczmarczyk, 2019).

Con respecto a las disparidades regionales, mientras que las regiones Noreste (NOA), Noroeste (NEA) y Gran Buenos Aires exhiben niveles de pobreza por ingresos por encima del promedio de 27.3% nacional (30.2%, 28.6% y 27.8% respectivamente), en la Patagonia el porcentaje de población afectado por la pobreza desciende a 20,3% (INDEC, 2018).

Si se analiza el fenómeno de la pobreza a partir de la metodología de pobreza crónica propuesta por Gasparini, Tornarolli & Gluzmann (2019) también se vislumbran heterogeneidades similares por edad, género y región geográfica. Del total de las personas en situación de pobreza crónica el 47.9% son niños menores de 15 años mientras que la cifra es de 23.6% en los jóvenes de entre 16 y 25 años (**Gráfico 1**). Esto indica que gran parte de los niños que están en situación de pobreza hoy tienen bajas probabilidades de salir de la pobreza a lo largo de su vida. Al estudiar la situación del grupo de las personas "no vulnerables" encontramos que sólo el 1.9% son niños. Si realizamos el mismo análisis al otro extremo del rango etario, encontramos que sólo el 0.5% de la población en pobreza crónica está compuesto por personas mayores de 65 años, mientras que este grupo etario representa el 30.2% de los no vulnerables.

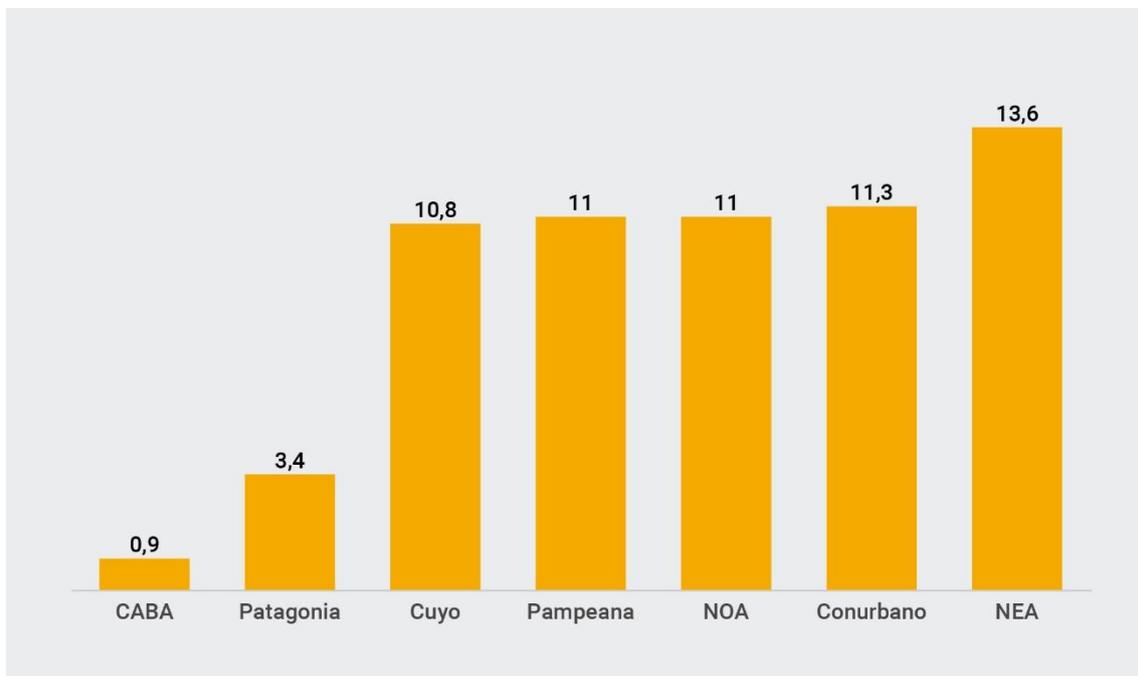
Con respecto a la incidencia del fenómeno de pobreza crónica por regiones, las regiones que muestran la mayor proporción de pobreza crónica son el NEA, Conurbano y NOA con una proporción de 13.6%, 11.3% y 11%, respectivamente (**Gráfico 2**).

Gráfico 1. Perfil demográfico de la pobreza crónica, en porcentaje (primer semestre 2018)



Fuente: Gasparini, Tornarolli & Gluzmann (2019)

Gráfico 2. Proporción de la población en la pobreza crónica por región (primer semestre 2018)



Fuente: Gasparini, Tornarolli & Gluzmann (2019)

Nota: Este cuadro se elabora sólo considerando a las áreas urbanas que cubre la EPH.

También, mediante esta metodología, se replican las brechas de género que se constatan al medir la pobreza por ingreso. En este sentido, el 13,8% de los hogares de jefatura femenina con hijos menores de 18 años está en condiciones de pobreza crónica, frente al 10,8% de los hogares de jefatura masculina (INDEC, 2018).

2.2. Pobreza rural y pobreza en los pueblos originarios

La EPH recoge información solamente en los principales aglomerados urbanos del país y, por lo tanto, las cifras previamente mencionadas no cubren la incidencia de la pobreza ni sus características en ámbitos rurales. El análisis de Guardia & Tornarolli (2010) sirve para dar cuenta de la incidencia de la pobreza rural y sus características en el país.

Guardia & Tornarolli (2010) analizan diversas fuentes, como los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (CNHPV), Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) y otras encuestas puntuales realizadas con fines específicos para estudiar la incidencia y las características de la pobreza rural en el país. Encuentran que la incidencia de la pobreza es considerablemente más elevada en las áreas rurales que en los grandes aglomerados urbanos y que esta brecha persiste a lo largo del periodo del año 2000 al 2006. De acuerdo a la Encuesta de Impacto Social de la Crisis en Argentina (ISCA), en el año 2002 la incidencia de la pobreza era de 59,5% en áreas rurales y de 37,5% en áreas urbanas (Guardia & Tornarolli, 2010). A su vez, los autores notan que la distribución no es homogénea. Según los datos de la ISCA, las regiones de Cuyo, NEA, y NOA son las que presentaban las cifras más preocupantes en 2002, con tasas de pobreza rural que alcanzaban, respectivamente, al 79%, 87% y 70% de la población (Guardia & Tornarolli, 2010). Por otro lado, al analizar las características de los hogares que se encuentran en la pobreza rural los autores hallaron que, por lo general, éstos tienen jefes de hogar más jóvenes, con menos años de educación y con tasas de ocupación menores. La principal fuente de ingresos de estos hogares es el empleo asalariado agropecuario (permanente o transitorio). Dada la característica estacional del mercado de trabajo agropecuario, el trabajo asalariado transitorio tiene un peso relativamente importante en los ingresos de los hogares rurales en situación de pobreza. Los empleos transitorios tienden a tener un menor nivel de remuneración promedio y mayores niveles de informalidad. Por lo tanto, el trabajo asalariado transitorio y el elevado nivel de informalidad son problemáticas que inciden fuertemente en la pobreza rural.

Finalmente, es importante hacer una reflexión específica sobre la situación de los pueblos originarios respecto de la pobreza. Las estadísticas existentes en el país para dar cuenta de las características de los pueblos originarios son escasas. En el Censo Nacional de 2010 se identificaron a las personas que "se reconocían pertenecientes y/o descendientes de un pueblo originario". Los resultados del Censo indican que había alrededor de 955 mil personas que formaban parte de 31 pueblos indígenas¹⁰ distribuidos en el país, representando alrededor del 2% de la población. El Informe de Pueblos Originarios elaborado por UBA e INDEC parte de los datos del Censo 2010 y encuentra que los pueblos originarios habitan en mayor medida en las zonas rurales en comparación con el total de la población (INDEC & UBA, 2015). Mientras que sólo el 9,1% la población total se encontraba en áreas rurales esta cifra es de 18,1% para los pueblos originarios. A su vez, respecto de la situación laboral, estos colectivos presentan cifras más preocupantes que para el promedio de la población. Mientras el nivel de desocupación promedio a nivel nacional era de 5,9%, esta cifra aumentaba al 7,4% en la población de pueblos originarios.

Los análisis sobre la población rural y los pueblos originarios son relevantes a la hora de hablar de la pobreza en el país, pero también son difíciles de estudiar dado que estos colectivos están excluidos y/o no están específicamente identificados en las encuestas con mayor frecuencia utilizadas para medir la pobreza en Argentina, como la EPH. Urge la necesidad de avanzar en mecanismos que permitan evaluar las situaciones actuales en dichos grupos, darles visibilidad e informar el diseño e implementación de políticas adecuadas para la garantía de sus derechos individuales y colectivos, dado que, como se mencionó, la poca información disponible ya sugiere la existencia de vulneraciones muy significativas en ese sentido.

¹⁰ Atacama, Ava Guaraní, Aymara, Chané, Charrúa, Chorote, Chulupi, Comechingón, Diaguíta-Calchaquí, Guaraní, Huarpe, Kolla, Lule, Maimará, Mapuche, Mbyá Guaraní, Mocoví, Omaguaca, Ona, Pampa, Pilagá, Quechua, Rankulche, Sanavirón, Tapiete, Tehuelche, Toba (Qom), Tonocote, Tupí Guaraní, Vilela, Wíchí, entre otros.



3. Ingresos: trabajo, protección social e impuestos

3.1. Ingresos y pobreza

Una de las metodologías más expandidas para estimar los niveles de pobreza es la de la pobreza por ingresos. Es decir, aquella que mide los ingresos de los hogares y define como en situación de pobreza a aquellos que tienen ingresos insuficientes para adquirir los bienes de la CBT. Si bien esta metodología no cubre otras dimensiones de la pobreza como las brechas de acceso a la salud, la educación y una vivienda digna, ofrece una indicación relevante sobre la potencial calidad de vida a la que pueden acceder las personas.

Cuando nos preguntamos qué problemas enfrentan aquellas personas que se encuentran en la pobreza para acceder a un nivel de ingreso digno debemos primero definir cuáles son las formas que tienen las personas de acceder al ingreso y cuáles tienen mayor peso. Según el INDEC, las vías de acceso al ingreso con las que cuentan los hogares son principalmente los ingresos laborales y los no laborales (provenientes de jubilaciones o pensiones, subsidios, rentas de la propiedad, además de otras transferencias) (INDEC, 2018b), de los cuales el ingreso laboral es aquel que tiene mayor preponderancia¹¹. Esto permite intuir la importancia de esta fuente de ingreso a la hora de analizar los mecanismos que llevan a la disminución de la pobreza.

Para dimensionar la importancia de los ingresos laborales y no laborales en la disminución de la pobreza medida por ingresos se puede descomponer los efectos que han tenido distintos factores en su disminución. Para realizar este ejercicio primero es importante mencionar que tanto el crecimiento y la disminución de desigualdad pueden jugar un papel importante a la hora de reducir la pobreza medida por ingresos. Por ejemplo, la etapa de 2004 a 2007 en el país fue un periodo donde el PBI creció a tasas elevadas (cerca al 8% anual). Según Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann (2019) en esta etapa el crecimiento económico dio cuenta del 72% de la baja en la tasa de pobreza mientras la reducción en la desigualdad dio cuenta del 28%. A su vez, el factor que más explicó la reducción de la desigualdad estuvo vinculado a cambios en el ingreso laboral. En línea con esta última observación, Levy & Schady (2013) descomponen las causas que explican el descenso de la desigualdad de ingresos en la región latinoamericana en la década del 2000 y concluyen que existieron dos razones principales: la disminución de la brecha de ingresos

¹¹ En el 1er semestre de 2018 el 77% de los ingresos de los hogares eran ingresos laborales (estimación en base a INDEC).

laborales entre aquellos trabajadores calificados y no calificados y los aumentos de la cobertura de los programas sociales. Según los autores el aumento de la parte correspondiente a los ingresos laborales de los sectores más bajos explica entre 50% y 30% del descenso de desigualdad, mientras que la expansión de pensiones explicaría alrededor de un 5% y los programas de transferencias un 25% del descenso. Por lo tanto, es evidente el papel importante que juegan tanto las políticas macroeconómicas¹² para fomentar el crecimiento económico, como las políticas de trabajo y de transferencias a la hora de estudiar los caminos para disminuir la pobreza.

Actualmente persisten grandes desafíos para que aquellos que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza tengan un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Si se observa qué sucede en el mundo del trabajo, principal vehículo de los hogares para acceder al ingreso, se nota que la mayoría de los adultos que se encuentran en la pobreza¹³ participan del mercado de trabajo. Sin embargo, tienen mayores tasas de dependencia¹⁴, menores niveles de ocupación y trabajan en situación de mayor precariedad.

El 45% de los individuos en edad activa que se encuentran en situación de pobreza (medida por ingresos) están ocupados, el 20% se encuentran desocupados y el 43% son inactivos. Esta realidad es muy diferente del resto de la población, donde el porcentaje de ocupados asciende a 68% y las tasas de desempleo e inactividad disminuyen al 6% y 27% respectivamente (INDEC, 2018).

Estas tendencias observables para la pobreza medida por ingresos están alineadas con las que se observan en la pobreza crónica. Como se puede observar en el **Gráfico 3** los niveles de inactividad y de desocupación de los adultos son mayores en la pobreza crónica que en el grupo de los "No vulnerables". A su vez, es notable que la diferencia de participación laboral¹⁵ se explica sobre todo por una elevada tasa de inactividad de las mujeres en situación de pobreza crónica. Las tasas de participación laboral (ocupación y

¹² Estas son las que establecen el marco para promover el crecimiento económico (política fiscal, monetaria y de tipos de cambio) y dialogan con la formulación de un modelo de desarrollo productivo. El marco y las acciones de políticas macroeconómicas para fomentar un crecimiento sostenido en el país son particularmente relevantes a la hora de estudiar mecanismos para disminuir la pobreza. Rapetti et al. (2019) desarrollan algunas de las acciones para lograr la estabilidad macroeconómica y el camino a un crecimiento sostenible.

¹³ Tanto utilizando la metodología de pobreza por ingresos como la de pobreza crónica.

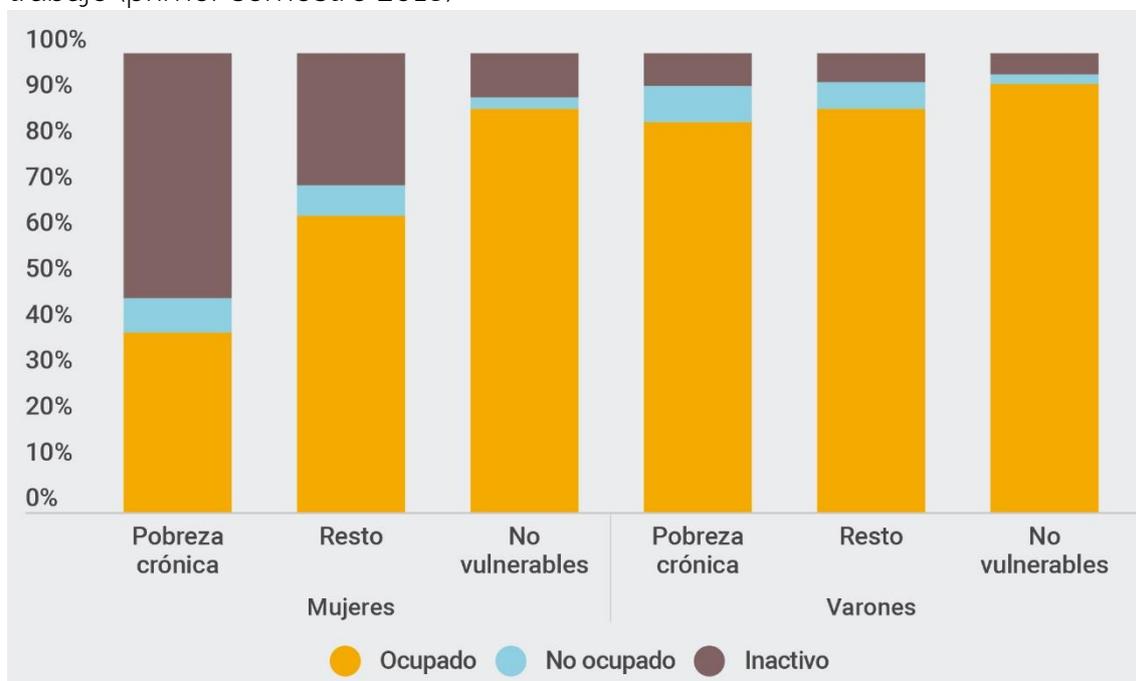
¹⁴ Aquí ésta se refiere a los miembros del hogar por adulto empleado (Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019).

¹⁵ Participación laboral incluye a quienes están ocupados y quienes están buscando un empleo.

desocupación) de los varones adultos varían muy poco entre grupos socioeconómicos (92,8% para aquellos en situación de pobreza crónica y 95,6% en los no vulnerables) pero si varía fuertemente (más de 40 puntos porcentuales) en las mujeres (**Gráfico 4**). Estas observaciones manifiestan el peso de las tareas de cuidado, que tradicionalmente recaen más sobre las mujeres. A su vez, resaltan la importancia de fortalecer la equidad de género y fomentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

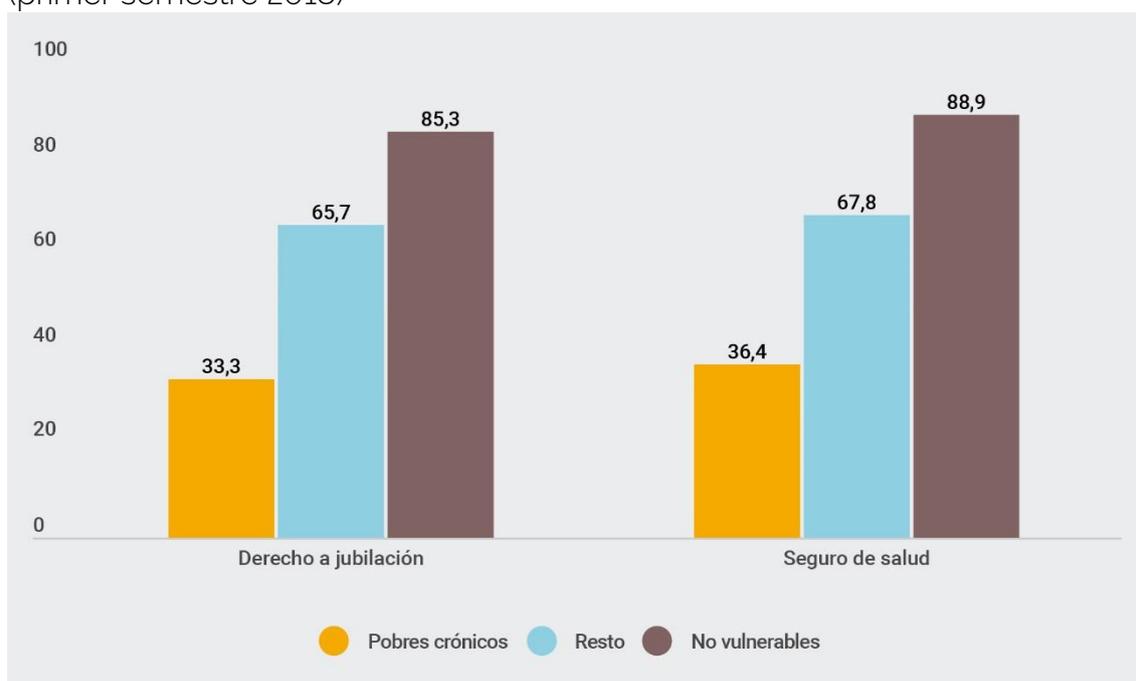
A pesar de estas diferencias observadas, la gran mayoría de los adultos que se encuentra en la pobreza crónica trabaja: el 61% de los adultos (mujeres y varones) de 25 a 55 años están ocupados. Por lo tanto, el acceso al trabajo *per se* no es condición suficiente para salir de la pobreza. El trabajo puede resultar en un ingreso inferior al necesario por diversas razones y, particularmente en Argentina, estas razones están ligadas al hecho de desenvolverse en trabajos informales, precarios, y con remuneraciones bajas. En los hogares que se encuentran en la pobreza es más frecuente que los ocupados tengan un empleo informal. Sólo el 33% de los adultos en situación de pobreza crónica tienen un empleo con derecho a jubilación (Gráfico 4).

Gráfico 3. Población de 25 a 55 años según participación en el mercado de trabajo (primer semestre 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gasparini, Tornarolli & Gluzmann (2019).

Gráfico 4. Acceso a derechos laborales según incidencia de la pobreza crónica (primer semestre 2018)



Fuente: Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019.

La informalidad implica no estar amparado por la legislación laboral y, por lo tanto, no estar sujeto a las reglas formales del mundo del trabajo, no aportar a la seguridad social y una probabilidad mayor de percibir un ingreso bajo (OIT, 2018). De hecho, observando el salario horario, se constata que una persona en situación de pobreza crónica gana un poco más de un tercio de lo que gana una persona no vulnerable (Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera, 2019). A su vez, trabajar en el sector informal implica tener menores posibilidades de acceder a programas de capacitación y enfrentar mayor incertidumbre e inseguridad laboral frente a avatares del ciclo económico (OIT, 2018). Finalmente, las personas que trabajan en el sector informal no sólo se ven perjudicadas en el periodo de edad activa, sino que también se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad en edad de jubilarse puesto que no tienen los años de aporte que sí tienen aquellos que trabajan en el sector formal.

3.2. Marco institucional

Para asegurar que todas las personas tengan acceso a un nivel de bienestar mínimo la Organización Internacional de Trabajo (OIT) estableció pisos de protección social. Estos son "conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguran la protección dirigida

a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social” y “deben asegurarse como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso” (OIT, 2012a:1). En línea con este enfoque, en Argentina, existen diversas políticas que buscan fortalecer los ingresos de los hogares y permiten avanzar con el objetivo de garantizar pisos de protección social¹⁶.

La importancia de que las personas tengan una seguridad básica de ingreso también es puesta en relieve en la Constitución Nacional. Primero, cuando ésta refiere a los derechos de los trabajadores y, segundo, cuando refiere a la protección integral de la familia. Así es como el Artículo 14 Bis de la Constitución Nacional de Argentina establece que se asegurarán al trabajador “condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, (...); estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática” y que “la ley establecerá: el seguro social obligatorio (...); la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar (...)”.

Las áreas del Estado más relevantes a la hora de cumplir con las aspiraciones y compromisos para acceder a un nivel de ingreso familiar digno son: el Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT) y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS) (incluyendo a su organismo descentralizado, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

En septiembre de 2018 se realizaron importantes modificaciones en la organización de ministerios cuando, desde el Poder Ejecutivo, se tomó la decisión de modificar el gabinete nacional disminuyendo de 22 a 11 la cantidad de carteras a través del Decreto N° 801/2018. Es así como el Ministerio de Desarrollo Social pasó a absorber las responsabilidades del Ministerio de Salud, que mutó a rango de secretaría de gobierno. A través de dicho decreto se sustituyó la denominación del Ministerio de Desarrollo Social por la denominación de Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MDyDS), y se afirmó que el MSyDS sería el continuador a todos sus efectos del Ministerio de Salud.

El MSyDS es responsable de asistir al Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros en “implementar las políticas en todo lo que hace al

¹⁶ Las políticas para asegurar la atención de salud básica se mencionan también en la recomendación de pisos de protección social de la OIT. Este tipo de políticas son desarrolladas en la segunda parte de este informe (desarrollo humano).

desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país en un marco de derechos y equidad territorial, articulando intersectorialmente y con otras jurisdicciones provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) las acciones ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social; en lo relativo al acceso a la vivienda digna, al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales en materia de su competencia, a la seguridad social y a la salud de la población y a la promoción de conductas saludables de la comunidad" (Presupuesto MSyDS, 2019:1). Dentro del grupo de programas que se encuentran a cargo del MSyDS que vienen a fortalecer el ingreso familiar a través de transferencias y/o de políticas del mercado de trabajo se destacan el programa Hacemos Futuro y el Programa de Proyectos Productivos Comunitarios.

El MDyDS también absorbió las competencias relativas a la seguridad social del anterior Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por lo tanto, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es hoy un organismo descentralizado que desarrolla sus funciones en el ámbito del MSyDS.

La ANSES había sido creada en 1991 a través del Decreto N° 2.741 y tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios de la Seguridad Social en el país, como así también la responsabilidad de administrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Dentro del grupo de prestaciones que el ANSES administra se destacan las Asignaciones Familiares, la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y otras asignaciones, pensiones y jubilaciones.

También a través del Decreto N° 801/2018, el Ministerio de Producción pasó a denominarse Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT) y se lo designó como continuador a todos sus efectos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (con excepción de las competencias relativas a la seguridad social) y del Ministerio de Agroindustria. El MPyT es responsable de asistir al Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros en "todo lo inherente al desarrollo productivo, a la industria y el comercio, a la agricultura, la ganadería y la pesca; en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de minería, a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo, al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, al empleo y la capacitación laboral" (Presupuesto MPyT, 2019: 1). Dentro del grupo de

políticas que se encuentran a cargo del MPyT que vienen a fortalecer el ingreso de los hogares a través de transferencias y/o políticas de empleo se destacan el Seguro de Capacitación y Empleo, el programa Empleo Joven y el Plan Nacional de Regularización del Trabajo.

3.3. Políticas

El Estado implementa diversas acciones de política destinadas a fortalecer los ingresos de los hogares. Entre ellas, como se describió en la primera parte de esta sección, juegan un papel importante las políticas que intervienen en el mercado de trabajo y las políticas de transferencias en el marco de la protección social. También se mostró que juega un papel importante el crecimiento económico, que, si bien no es suficiente para erradicar la pobreza, existe consenso de que juega un papel crucial (Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera, 2019). Actualmente, la perspectiva de crecimiento económico elevado en Argentina en el corto plazo es poco probable y, por lo tanto, las posibilidades de cambios de gran envergadura en los niveles de pobreza lo son también. Es de importancia entonces definir un modelo de desarrollo para el país que le permita crecer de forma sostenida e inclusiva (Rapetti, et al., 2019). Este apartado se enfocará en otro tipo de políticas que también componen importantes instrumentos centrales para fortalecer el ingreso de los hogares en situación de pobreza: las políticas de empleo, las políticas de transferencias y las políticas tributarias.

A. Políticas de empleo

Este apartado analiza tres grandes categorías de políticas que inciden en el acceso al empleo decente: las políticas de regularización y protección laboral, las políticas de mercado de trabajo y las políticas para la economía popular¹⁷.

Las políticas de regulación y protección laboral comprenden, por un lado, a las denominadas políticas laborales, es decir, al conjunto de políticas que actúan en la relación de trabajo entre el empleado y el empleador e inciden en el marco y en las condiciones en las que se realiza el trabajo (Samaniego, 2002). Por ejemplo, este tipo de políticas refiere a disposiciones como el salario mínimo, las negociaciones colectivas y topes de horas semanales, entre otras (Samaniego, 2002). También comprenden a políticas de regulación laboral

¹⁷ Existen otro tipo de políticas que exceden el alcance de este apartado, como las de macroeconomía, que también afectan al acceso y la generación del empleo.

como programas de inspección laboral para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente.

Por otro lado, las políticas de mercado de trabajo son aquellas que intervienen sobre la oferta y la demanda de trabajo a través de programas con objeto de combatir o evitar el desempleo y apoyar a las personas en riesgo de desempleo (Samaniego, 2002). Estas incluyen, por ejemplo, a los seguros de desempleo, las capacitaciones, las intermediaciones laborales, entre otras.

Finalmente, también se llevan a cabo políticas para apoyar a los trabajadores de la economía popular. La economía popular es un concepto al cual se le otorgan diversos sentidos y que está inmerso en un debate epistemológico. Según Coraggio (2018) la economía popular es "la economía de las y los trabajadores, de las y los que viven o quieren vivir de su trabajo, la economía de sus familias, comunidades, asociaciones, redes y organizaciones. De los que tienen recursos materiales acumulados limitados, que dependen fundamentalmente de la continua realización de su fuerza de trabajo para sobrevivir y sostener proyectos de vida digna" (Coraggio, 2018, p. 9). El sentido de la economía popular, según este autor, es la reproducción ampliada de la vida, mientras que para el capital es la acumulación y para la economía de Estado es el bien común y la acumulación de poder político (Coraggio, 2018). Siguiendo esta definición no sería correcto asociar economía popular sólo a los trabajadores que se desenvuelven en la "informalidad" ni tampoco a la "precariedad". Otros definen a la economía popular como un concepto menos abarcativo. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), por ejemplo, la define como "los procesos económicos periféricos inmersos en la cultura popular que desarrollan los sectores excluidos aplicando formas desprotegidas de trabajo sobre recursos relativamente accesibles cuya posesión detentan" (Grabois, 2015, p. 5). Según Gachet, Cielo & Gago (2018) en la pugna de definiciones de la economía popular tienden a diferenciarse dos visiones. Una primera visión refiere al trabajo encuadrado en el esquema de la informalidad y argumenta que estas economías funcionan como un estabilizador para la población que queda excluida de los mercados laborales. Una visión alternativa, refiere a las economías solidarias, en las que se "reivindica a trabajadores que buscan la reproducción ampliada de la vida, en contrapunto a la acumulación capitalista, quienes a su vez pueden construir formas de trabajo cooperativas y sin afán de lucro" (Gachet, Cielo & Gago, 2018, p. 12). Los autores argumentan que se puede considerar a la economía popular como concepto que se encuentra en la intersección de estas dos visiones, como un "entre" de la informalidad y la reproducción ampliada.

Las políticas de regulación y protección laboral suelen constituir las políticas e instituciones que establecen reglas específicas para todos los participantes del mercado de trabajo. Los programas de empleo tienen una escala más limitada y suelen restringirse a una determinada población, por lo cual tienen efectos más limitados sobre el empleo agregado (OIT, 2012b). Lo mismo pasa con los programas de apoyo a la economía popular.

A continuación, se describen las políticas de regulación y protección laboral, las políticas de mercado de trabajo y las políticas para la economía popular, que se implementan en el país y son de relevancia para fortalecer los ingresos de los hogares más vulnerables.

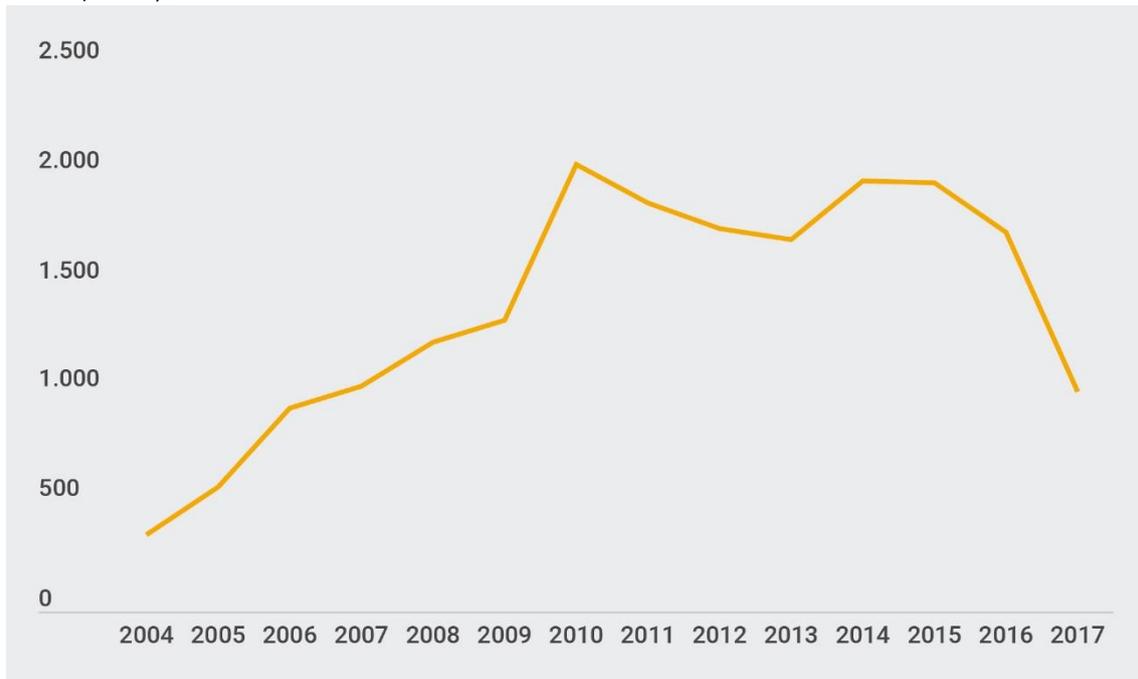
a) Políticas de regularización y protección laboral¹⁸

Durante la primera década de los 2000, los ingresos laborales son los que contribuyeron en mayor medida a la caída de la desigualdad, y eso tuvo impactos relevantes en la disminución de la pobreza (Levy & Schady, 2013). Esto estuvo fuertemente ligado al crecimiento económico y ocupacional. Sin embargo, también jugaron un papel importante las instituciones laborales como las negociaciones colectivas y el salario mínimo vital y móvil. Keifman & Maurizio (2012) comparan el desempeño de distintos países de la región en la década del 2000 y notan que la desigualdad de ingresos cayó más fuertemente en los países donde la formalidad aumentó más rápido y donde los salarios mínimos reales aumentaron más significativamente. A su vez, encontraron que ciertas políticas laborales pueden haber desempeñado un papel relevante en la reducción de la desigualdad de ingresos.

En Argentina, el salario mínimo se duplicó en términos reales entre 2003 y 2014 y se homologaron anualmente alrededor de mil convenios entre 2006 y 2007 y más de 1600 entre 2007 y 2015 (Beccaria y Maurizio, 2017a) (**Gráfico 5**). A su vez, sobre todo en los años iniciales del periodo de 2003 a 2014, hubo un aumento del personal comprendido en los acuerdos homologados (**Gráfico 6**). El aumento del salario mínimo, en parte, puede haber influido en las negociaciones de los empleadores con los asalariados no registrados que también percibieron incrementos en sus remuneraciones (Beccaria & Maurizio, 2017a).

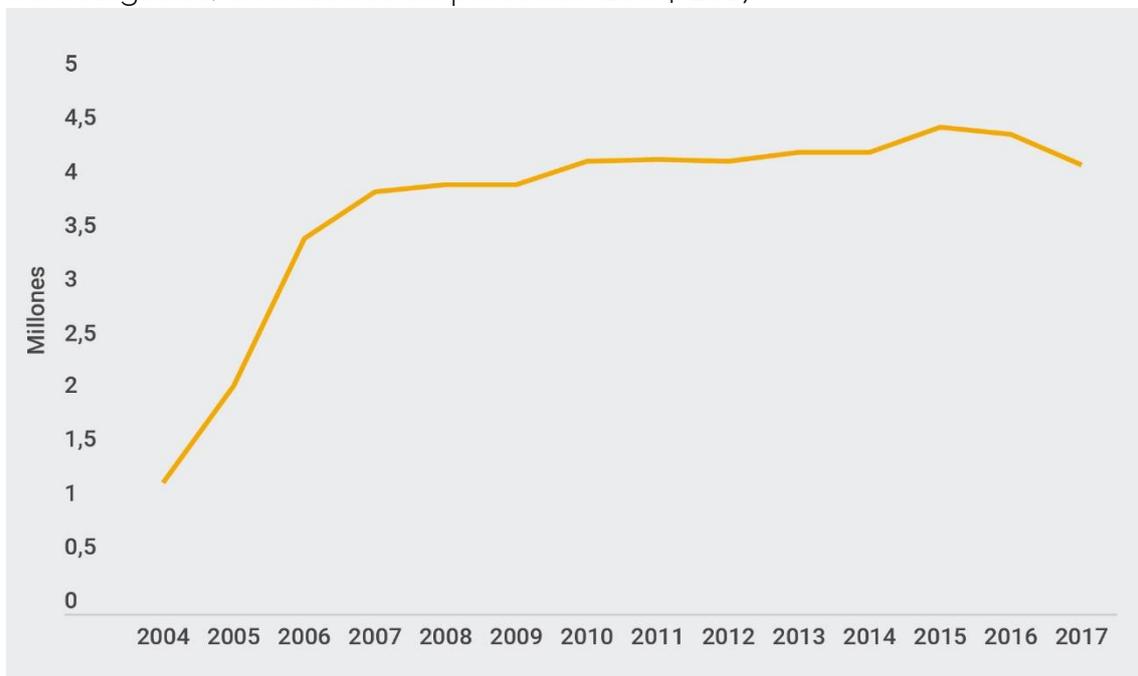
¹⁸ El Cuadro 29 disponible en el Anexo resume las políticas de regulación y protección laboral y las principales observaciones detalladas en este apartado.

Gráfico 5. Cantidad de acuerdos y convenios colectivos anuales homologados (2004-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección de Estudios y Relaciones del Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Gráfico 6. Personal comprendido en los acuerdos y convenios colectivos homologados, en millones de personas (2004-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección de Estudios y Relaciones del Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Es importante destacar que estas políticas se dieron sobre todo en un contexto de crecimiento económico y ocupacional. Por lo tanto, si bien el aumento de salario mínimo y la promoción de negociaciones colectivas previamente mencionadas parecen haber tenido efectos de mejora en las circunstancias de trabajadores de sectores con menores ingresos tanto en el sector formal como en el informal ("por contagio"), este tipo de políticas pueden verse limitadas en contextos económicos más desfavorables. Cuando hay crisis económicas o recesiones tiende a ser menor la capacidad de negociación de los trabajadores y la posibilidad de los empleadores de expandir su demanda. Por lo tanto, es crucial establecer mecanismos que permitan promover el diálogo y el consenso entre trabajadores y empleadores con vistas a proteger el trabajo y los ingresos de los sectores más vulnerables.

Otras políticas de regularización y protección laboral que se han mostrado relevantes en mejorar las condiciones de empleo son aquellas que buscan aumentar la formalización del empleo. Estas incluyen iniciativas para promover la formalización de trabajadores no registrados en empresas formales, estrategias específicas para sectores con relaciones de trabajo difusas y/o con alta incidencia de informalidad, e iniciativas para reforzar incentivos para registrar el empleo y/o proteger el empleo formal en periodos de crisis ¹⁹ (OIT, 2014).

i. Iniciativas para promover la formalización de trabajadores no registrados en empresas formales

En este primer grupo se distinguen las iniciativas que vienen a fortalecer las actividades de fiscalización e inspecciones laborales como a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo y de líneas de acción que surgen de la Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.

El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), que se implementa desde 2003 (primero bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y actualmente bajo la órbita del MPyT) tiene como objetivo el de "mejorar la efectividad y el

¹⁹ Estas categorías se inspiran de los pilares que Bertranou & Casanova (2013) utilizan para analizar a las estrategias de política y nuevas acciones en el marco de la Ley N° 26.940 que son las siguientes: esquema macroeconómico, regulación de actividades informales, acciones destinadas a trabajadores informales en empresas formales, formalización de relaciones laborales difusas y relaciones laborales en empresas informales, mejora de la empleabilidad, concientización social sobre la problemática, protección del empleo formal frente a shocks, protección social para trabajadores informales y sus familias. Los y las autoras de este documento omiten y/o modifican determinadas categorías puesto que refieren a temas que se desarrollan en otras partes del documento.

impacto de las inspecciones para verificar que los trabajadores estén debidamente registrados y transformar en trabajo decente aquel que no lo es" (Ministerio de Producción y Trabajo, s.f.). Para cumplir con ese objetivo, pueden describirse cuatro etapas principales del PNRT: planificación de objetivos a fiscalizar, fiscalización del establecimiento, cruce de bases de datos de AFIP y ANSES y resultado de la verificación (OIT, 2015).

En el periodo 2005-2014 se realizaron inspecciones en 1.3 millones de establecimientos, donde trabajaban más de 4 millones de trabajadores, y la tasa de regularización de trabajadores²⁰ incrementó de 32% en 2005 a 43% en 2014 (OIT, 2015). El PNRT se vio reforzado por acciones que lo acompañaron como el Programa de Simplificación Registral y el uso de plataformas on-line que simplifican los procesos y trámites de control y registración (OIT, 2015). A su vez, mediante campañas de sensibilización se comunicaron las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de seguridad social tanto para el empleador como para el empleado y los mecanismos para poder verificarlo (OIT, 2015).

En el Presupuesto del Ministerio de Producción y Trabajo para 2019 el PNRT figura dentro del programa "Regularización del trabajo", al cual le fueron asignados 236 millones de pesos, y una meta de fiscalización es de 192.000 establecimientos. En 2018, el programa tenía asignados a comienzos de año 342 millones de pesos y establecía la meta de 190.000 establecimientos a inspeccionar, lo que implica una fuerte reducción incluso en términos nominales que se agrava al considerar el efecto de la inflación.

Por otro lado, a través de la Ley N° 26.940 de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral sancionada en 2014 se establece un esquema de incentivos y penalidades con el objetivo de desalentar el trabajo no registrado (Casanova, Lepore & Schleser, 2015). Los ejes centrales son la creación de un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), el establecimiento de regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado, la ampliación de las competencias en materia de inspección laboral, y la creación de una unidad especial de fiscalización del trabajo (Casanova, Lepore & Schleser, 2015).

Casanova, Lepore & Schleser (2015) explican que esta ley se inspiró en su formulación en resultados de estudios y evaluaciones de impacto realizados sobre diversas políticas y teniendo en cuenta las opiniones de diferentes

²⁰ La tasa de regularización por inspección hace referencia a los trabajadores que han obtenido la Clave de Alta Temprana como resultado de una fiscalización.

actores sociales. Sin embargo, existen factores exógenos a la ley que influyen su efectividad como, por ejemplo, el nivel de actividad económica. A su vez, en lo que refiere a mecanismos para fortalecer la inspección laboral mencionados por la Ley, existen diferencias jurisdiccionales en materia de administración e inspección del trabajo que frenan la reducción de la informalidad (Bertranou, Lukin, Sebastiani & Casanova, 2015). Además, los organismos públicos enfrentan restricciones legales para realizar inspecciones en ciertos sectores del mercado de trabajo que tienen alta incidencia de informalidad (por ejemplo, en el trabajo doméstico y en los talleres textiles) (Bertranou, et al., 2015).

ii. Estrategias específicas para sectores con relaciones de trabajo difusas y/o con alta incidencia de informalidad

Dentro de este segundo grupo, se destacan iniciativas que vienen a modificar y/o crear marcos normativos y aumentar los incentivos para la formalización en sectores con relaciones de trabajo difusas y/o con alta incidencia de informalidad. En este apartado, se describen iniciativas que se llevaron a cabo en dos sectores con alta incidencia de informalidad: el sector de trabajo doméstico y el sector de trabajo rural.

En el sector de trabajo doméstico, en las últimas dos décadas, se ejecutaron diversas acciones con el objetivo de incrementar su grado de formalización y mejorar las condiciones del empleo. Esto tiene una importante relevancia puesto que los trabajadores en situación de pobreza crónica están sobrerrepresentados en los sectores del comercio, la construcción y el trabajo doméstico (Gasparini, et al., 2019). A su vez, dado que el sector de trabajo doméstico está compuesto casi en su totalidad por mujeres (98%), avanzar en la formalización en este sector también implica avanzar en una mejora en equidad de género. Pereyra (2017) analiza el periodo de 2003 a 2016 y remarca que el porcentaje de trabajadores registrados en el sector rondaba alrededor del 5% a principios de los 2000 y se elevó hasta llegar a niveles en torno al 25% en 2016. Dos iniciativas fundamentales coinciden con los momentos en los que los niveles de registro de los empleados domésticos experimentaron subas de registro importantes. Primero, la inclusión en 2003 de la posibilidad de deducir parte del impuesto a las ganancias a los empleadores que tienen empleadas domésticas generó mayores incentivos para registrar el trabajo doméstico²¹ (Pereyra, 2017). Esta medida fue acompañada por campañas de información y el envío de cartas con información para los hogares cuyos

²¹ Las empleadas domésticas pueden recibir aportes por diversos empleadores, y no solo un empleador.

ingresos superaban un determinado monto, suponiendo que podrían tener trabajo doméstico no registrado. En 2005 la proporción de empleadas domésticas registradas era de alrededor 5% y, en 2006, ésta era de alrededor del 10% (Gráfico 7). Segundo, la sanción en 2013 de la Ley N° 25.844 con el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Este régimen reemplazó la normativa que estaba vigente desde 1956 con el objetivo mejorar las condiciones de trabajo del sector (Pereyra, 2017). Esta iniciativa también fue acompañada de campañas de información. En 2013 se exhibió otro incremento relevante de la proporción de empleados registrados: en el cuarto trimestre de 2013 la proporción de empleados domésticos registrados fue de alrededor 22% y en el cuarto trimestre de 2014 rondaba el 25% (Gráfico 7).

Gráfico 7. Evolución del empleo registrado de las trabajadoras domésticas, porcentaje de empleo registrado (2003-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

En el sector rural, que también se caracteriza por tener altos niveles de informalidad y un elevado porcentaje de trabajadores que se encuentran en la pobreza, también se han realizado iniciativas para incrementar la formalización, por ejemplo, a través de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial.

Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial²², sancionados mediante la Ley N° 26.377 en 2008, conforman acuerdos entre asociaciones de trabajadores con personería gremial y productores del sector rural. En estos acuerdos el empleador reemplaza el pago mensual de aportes destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido (llamado tarifa sustitutiva) que se realiza en un momento más adecuado del proceso productivo. La tarifa sustitutiva, que es revisada de manera anual, es retenida por el agente de retención que se establece en el convenio (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, s.f.). Este tipo de convenio está diseñado para responder al problema del registro y el cumplimiento de las obligaciones en los sectores rurales con alta estacionalidad en el empleo y/o alta rotación de recursos humanos (Bertranou, González & Casanova, 2014). Los sectores que utilizaron este tipo de convenio incluyen al sector forestal, tabacalero, algodonero y vitivinícola, e implicaron el registro de 47.276 puestos a comienzos de 2013 (Bertranou, González & Casanova, 2014).

Bertranou, González & Casanova (2014) analizan el uso de este tipo de convenios en el sector vitivinícola de Mendoza y encuentran que han tenido efectos positivos en facilitar la formalización de trabajadores pero que aún quedan desafíos a la hora de diseñar este tipo de convenios para que se adapten a las realidades y especificidades del sector. Destacan que, en el caso de su implementación en Mendoza, fue particularmente relevante la articulación de la AFIP con el instituto nacional de vitivinicultura puesto que permitió realizar un seguimiento y control de los acuerdos alcanzados. Asimismo, remarcan que este tipo de convenio permitió llevar a la mesa de diálogo los intereses de diferentes partes y profundizar la confianza y compromisos asumidos entre éstas.

iii. Iniciativas para reforzar incentivos en periodos de crisis para registrar el empleo y/o proteger el empleo formal

En este tercer grupo, se detallan iniciativas que son fundamentalmente relevantes para mantener el empleo formal y fomentar el registro de nuevas incorporaciones durante periodos de crisis económicas.

Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) que se creó en 2003 y actualmente se ejecuta desde la Secretaria de Gobierno de Trabajo y Empleo del MPyT. REPRO otorga a los

²² Como se detalla más abajo, en el marco de la reforma tributaria (Ley 27.430) que tuvo lugar en el año 2017 se dejó sin efecto, al Título II de la Ley N° 26.940 que refiere, entre otras cosas, a los Convenios de Corresponsabilidad Gremial.

trabajadores de las empresas, cuya solicitud es aprobada, una suma fija mensual remunerativa de hasta un monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil (SMVM) por trabajador por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral (Ministerio de Producción y Trabajo, s.f.). Para acceder a este beneficio las empresas deben mostrar que están atravesando una situación de crisis, detallar las acciones que piensan desarrollar para su recuperación, y comprometerse a no despedir personal y mantener la nómina total de trabajadores. El presupuesto estimado para 2019 en este programa es de 550 millones de pesos (Presupuesto, 2019). En 2018 se le habían asignado inicialmente 700 millones de pesos (Presupuesto, 2018).

El MTEySS & OIT (2012) realizan una evaluación en la cual comparan a empresas beneficiarias del REPRO durante 2009 con empresas similares²³ y encuentran que, durante 2009, el REPRO redujo a la mitad la tasa de despidos entre las empresas titulares. Sin embargo, también encuentran que las empresas que participan del programa tienden a incorporar menos personal respecto del conjunto de empresas similares que no participan, es decir que las empresas que participaron del programa mostraron menor movilidad laboral. A su vez, el impacto de la política es más significativo cuando se focaliza en sectores más afectados por la crisis y se reduce cuando la cobertura tiende a volverse horizontal (MTEySS & OIT, 2012).

Por otro lado, en 2008, con el objetivo de hacer frente a la crisis internacional y en el marco de una estrategia anti-cíclica, se promulgó la Ley N° 26.476 (Régimen de promoción y protección del empleo) que incluye incentivos al registro de trabajadores a través de reducciones temporales de las contribuciones patronales, con excepción de aquellas destinadas a los aportes a las obras sociales, para las incorporaciones²⁴ y facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas o en el pago de impuestos y de obligaciones de la seguridad social. (Bertranou, Casanova, & Sarabia, 2013). Esta política se diferencia de las reducciones al costo laboral que se realizaron en la década de los noventa puesto que mientras que la política de reducción de contribuciones de 2008 redujo el costo laboral únicamente a las incorporaciones, las reducciones aplicadas durante los años noventa alcanzaban a todos los trabajadores (MTEySS y OIT, 2012). MTEySS & OIT (2012)

²³ Se tomó el supuesto de que dos firmas localizadas en el mismo territorio, que desarrollan la misma actividad económica y que presentan igual tamaño y antigüedad se ven afectadas por la crisis con la misma intensidad (MTEySS & OIT, 2012)

²⁴ El beneficio, que duraba 24 meses, consistía en una reducción de la alícuota de contribución patronal del 50% durante los primeros 12 meses y del 25% en los 12 meses siguientes. Los beneficios de la reducción de las contribuciones fueron prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2012.

estiman los impactos de esta medida en 2008-2009 comparando la variación de empleo registrado de aquellas empresas que utilizaron la medida con otras empresas de características similares que no utilizaron la medida. Entre otras observaciones, encuentran que tuvo un efecto positivo en generar empleo registrado en ese periodo (efecto neto).

Más adelante, en 2014, a través de la Ley N° 26.940, se readecuó el régimen de promoción y protección del empleo, se definieron reducciones temporales de contribuciones patronales diferenciadas por tamaño de empresa (poniendo como límite empresas de hasta 80 trabajadores), y se establecieron nuevos incentivos económicos permanentes para la formalización en microempresas a través de la creación de un Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores que empleen a menos de 5 empleados (Casanova, Léopore & Schleser, 2015).

Finalmente, en el marco de la reforma tributaria (Ley N° 27.430) que tuvo lugar en el año 2017, se realizaron algunos cambios a determinadas secciones de la Ley 26.940 que dejaron sin efecto a algunas iniciativas mencionadas. A través del artículo 172, se dejó sin efecto el Título II de la Ley N° 26.940²⁵, referido al Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores, al Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado, y a los Convenios de Corresponsabilidad Gremial. En su lugar, para fomentar el empleo formal, la reforma tributaria introduce un mínimo no imponible para la deducción de las contribuciones patronales. Esta medida tiene el objetivo de reducir el incentivo implícito de las cargas sociales a operar por fuera de la ley mediante el empleo no registrado (Ministerio de Hacienda, 2018a).

b) Políticas de mercado de trabajo

Las políticas de mercado de trabajo (o programas de empleo) buscan aliviar el riesgo de pobreza asociado con la caída de ingresos en periodos de desempleo (políticas pasivas de mercado de trabajo), y reducir el desempleo a través de acciones como capacitaciones y formaciones, servicios públicos de empleo e intermediación laboral y la creación de empleo de forma directa o indirecta (políticas activas de mercado de trabajo).

El elemento más distintivo entre políticas pasivas y políticas activas de mercado de trabajo es la exigencia de una contraprestación de las políticas activas (Bonari, Dborkin & Starkman, 2015). Sin embargo, como las políticas

²⁵ Excepto por lo dispuesto en su artículo 33 y en los tres artículos anteriores.

pasivas de mercado de trabajo han ido mutando al pasar del tiempo, a veces, es difícil marcar la frontera entre si éstas son pasivas o activas. Es decir, al pasar los años, se han reformulado programas que combinan ambas cosas: el ingreso en periodo de desempleo y acciones destinadas a promover el empleo del titular.

También se han ido ampliando las funciones de las políticas de mercado de trabajo que inicialmente surgen para reducir el desempleo y, actualmente, pueden incluir otras acciones, como apoyar a los trabajadores en el marco de una transición de un sector a otro, mantener los ingresos de individuos durante periodos de recesión o completar los salarios de grupos vulnerables para así reducir la pobreza (OIT, 2016b).

En Argentina, las políticas de mercado de trabajo que buscaban responder al problema del desempleo aumentaron de forma marcada en la década de los noventa. Desde 1993 hasta 1999 se ejecutaron alrededor de 34 programas distintos y muchos de ellos tenían características similares (Brown, 2012). Esta década se caracteriza por tener muchos programas de empleo de, casi siempre, corta duración y con una ejecución presupuestaria moderada o baja (Brown, 2012). Como ejemplo, en el ámbito de los programas de empleo orientados a los jóvenes, las acciones de promoción de la empleabilidad de trabajadores jóvenes constituyeron acciones marginales que estuvieron vinculadas fundamentalmente con los recursos de proyectos financiados por bancos multilaterales de crédito como el Proyecto Joven (BID) y el Programa Trabajar (De León, 2017).

Entrando al siglo XXI, con la crisis de 2002, la tasa de desempleo subió fuertemente y alcanzó el 21,5% (OIT, 2016). En ese contexto cambiaron las características de las políticas de mercado de trabajo y pasaron a concentrarse en una menor cantidad de programas, de mayor densidad y presupuesto (Brown, 2012). Una de las políticas con mayor alcance de aquel periodo es el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) que surgió en 2002 con el objetivo de garantizar ingresos mínimos a todos los hogares (Brown, 2012). Este programa se ubicó en la intersección de ser una política de ingresos y una política de mercado de trabajo activa, puesto que inicialmente surge para fortalecer el ingreso de hogares para mitigar los efectos de la crisis, pero también contempla una contraprestación como través de la asistencia a cursos de formación o la realización de trabajo comunitario (De León, 2017). El programa otorgaba una transferencia mensual de 150 pesos a jefes de hogar desempleados con niños menores de 18 y fue destinado a más de 2 millones de personas (OIT, 2016b). Inicialmente solo se requerían contraprestaciones

similares a las que actualmente se requieren de la Asignación Universal por Hijo (atención médica y escolaridad de los hijos). Sin embargo, el programa se reformuló al pasar los años y los titulares fueron redirigidos a programas de transferencias, como el Plan Familias, o a programas de empleo como el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) que tiene características de política activa de mercado de trabajo y marca el comienzo a una tendencia creciente de ese tipo de políticas en los años posteriores (OIT, 2016b).

Las políticas de mercado de trabajo se pueden dividir en tres categorías: i) orientadas a la oferta, ii) orientadas a la demanda y iii) orientadas a la intermediación laboral.²⁶A continuación, se detallan las políticas de mercado de trabajo nacionales en esas categorías²⁷.

i. Políticas de mercado de trabajo orientadas a la oferta

Dentro de las políticas de mercado de trabajo orientadas a la oferta se distingue al Seguro por Desempleo (SD) del subsistema contributivo, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) del subsistema no contributivo, el Programa Hacemos Futuro (que reemplazó al previamente denominado Argentina Trabaja) y el Programa Empleo Joven orientado a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, una franja etaria que tiene mayores niveles de desempleo que el promedio de la población.

El Seguro por Desempleo (SD) brinda a los trabajadores del subsistema contributivo legalmente despedidos sin justa causa, un pago mensual, asignaciones familiares y cobertura médica mientras están temporalmente sin empleo por un tiempo determinado²⁸. Se encuentra bajo la órbita de ANSES y está establecido por la Ley N° 24.013. El monto de las transferencias monetarias es variable pero no puede ser inferior a 2.326 pesos ni superior a 3.721 pesos. El SD incluye el pago de las asignaciones familiares cuando corresponde. El cobro del SD se interrumpe si el titular se reinserta en el mercado laboral y éste debe asistir a actividades de capacitación si se lo convoca (Bonari, Dborkin & Starkman, 2015). El monto y la cantidad de cuotas

²⁶ Esta no es la única categorización posible. Por ejemplo, Vezza (2013) utiliza otro tipo de categorías: las que inciden sobre la demanda de empleo (incentivos a contratación, etc.), las que inciden sobre la oferta de empleo (capacitación, orientación laboral, intermediación laboral) y las de promoción del autoempleo (emprendimientos, etc.). Como en el país las políticas de más gran escala e impacto para aquellos con menos ingresos son aquellas de la oferta y dado que muchas de las políticas relacionadas con el concepto de autoempleo forman parte de la economía popular se tomó la decisión de proponer otra categorización.

²⁷ Para las características de las políticas se utilizó principalmente la información disponible de la página oficial del gobierno nacional y del Presupuesto 2019.

²⁸ El tiempo de la prestación depende de cuánto estuvo empleado el trabajador y tiene un máximo de 18 meses.

se calculan según los ingresos del titular y los meses trabajados con aportes durante los últimos 3 años con un máximo de 12 cuotas en 12 meses. Los trabajadores mayores a 45 años pueden cobrar durante 6 meses más. Sobre la base de la información disponible en el Presupuesto de 2019, el número de titulares de SD estimado para el 2019 es de 98.124 y el presupuesto asignado para el programa SD es de 4.868 millones de pesos.

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) es un programa de transferencias por desempleo que también apoya acciones para la búsqueda de empleo. El requisito inicial para acceder era, además de estar desocupado, haber sido beneficiario del PJyJHD, pero con el tiempo, este requisito se fue ampliando (Bonari, Dborkin & Starkman, 2015). Actualmente se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo y está regulado por el Decreto 336/2006. Según información publicada a través de la página oficial del gobierno está destinado a "grupos de personas especialmente vulnerables que se hallan desocupadas" y el "Ministerio analiza sus calificaciones educativas, su situación de precariedad laboral y los ingresos del grupo familiar y las habilita para su incorporación" (Gobierno de la Nación, s.f.). En marzo 2018 las personas cubiertas por el SCyE recibían una suma no remunerativa de \$225 mensuales durante los primeros 18 meses y de \$200 mensuales durante los últimos 6 meses (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018). El tiempo máximo del SCyE es de dos años (Bonari, Dborkin & Starkman, 2015). Durante 2017 se otorgaron transferencias de este seguro a 117.295 personas (Ministerio de Hacienda, 2018b).

La información de titulares del SCyE en 2018 y 2019, a diferencia de la información disponible para el SD, no está disponible, pero se destaca que en el Presupuesto de 2018 se le asignaron 767 millones de pesos, una cifra superior a la que se le asigna en 2019 que es de 539 millones de pesos (aún sin ajustar el valor nominal por inflación). Esto lleva a la reflexión de que los montos del programa o la cantidad de titulares estarían a la baja o por falta de aplicaciones o por falta de financiamiento.

López Mourelo & Escudero (2016) realizan un estudio sobre el programa y encuentran que el SCyE tuvo impactos positivos en la calidad del trabajo de los participantes en el corto plazo. La intervención está asociada con una menor probabilidad de obtener un empleo informal a corto plazo, con un aumento de los salarios por hora, y con una menor probabilidad a trabajar horas excesivas o estar subempleado. Sin embargo, encuentran que la participación del programa aumenta la probabilidad de estar inactivo. Según los autores, esto puede deberse al periodo de transición de trabajo informal a

trabajo formal, por ejemplo, en el momento que el titular decide dedicarse a actividades de formaciones o capacitaciones. A su vez, encuentran que los efectos positivos no son homogéneos en todos los grupos de participantes: sus efectos son más efectivos entre los beneficiarios más jóvenes, pero no parece contribuir a mejorar las condiciones laborales de las mujeres destinatarias de 18 a 65 años, que componen la mayoría de los participantes del programa (70%). En conclusión, el estudio sugiere que el programa de empleo genera mejoras heterogéneas en las trayectorias laborales de los titulares. Esto muestra la importancia de profundizar mecanismos de evaluación para comprender cómo el programa impacta en distintos grupos, y tener mayor información para rediseñarlo y mejorarlo.

A la hora de observar estos programas, y por el hecho de que se relacionan fuertemente con estar desempleado tanto en el sector formal como en el sector informal, es interesante ver cómo fue evolucionando el desempleo. Los resultados del tercer trimestre de 2017 correspondientes al total de aglomerados urbanos cubiertos por la EPH muestran que la tasa de desocupación alcanzó en ese momento el 8,3%²⁹. Si extrapolamos esta cifra al total de la población económicamente activa en 2017 de Argentina (con el sólo objetivo de aproximar la dimensión del desempleo), que según el Banco Mundial era de alrededor 19.901.000 personas en 2017, podemos suponer que en el tercer trimestre de 2017 hubieron alrededor de 1 millón y medio de desocupados, valor que se encuentra muy lejos del total de titulares en 2017 del SD y del SCyE. Sin embargo, también hay otros programas de empleo, diferentes al SD y SCyE, que vienen a contrarrestar los efectos negativos del desempleo como las que se detallan a continuación.

Hacemos Futuro es un programa se crea a fines de 2018 en la órbita del entonces MDS que actualmente es el MSyDS, y unifica y modifica otros programas anteriores como "Argentina Trabaja", creado en 2009 y Ellas Hacen, creado en 2013. Es un programa que comprende una transferencia monetaria con la corresponsabilidad de la actualización de datos personales y la presentación de certificados requeridos por ANSES, la terminalidad educativa (estudios primarios y secundarios) y la formación integral³⁰. Según la información disponible en el presupuesto se estiman 247.500 titulares del programa Hacemos Futuro en 2019. El monto de la transferencia que estos percibían alcanzaba los 4.430 pesos mensuales en 2018. En el Presupuesto de

²⁹ La tasa de desocupación se calcula como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa

³⁰ Los titulares deben cumplir horas anuales de formación.

2019 se encuentra bajo la órbita del programa Apoyo al Empleo, en el cual se les asignan 15.314 millones a las acciones del programa Hacemos Futuro, y otros 3.658 millones a Hacemos Futuro Juntas, una iniciativa del programa centrada particularmente en la población femenina. En 2018 al programa Argentina Trabaja se le habían asignado 16.201 millones de pesos, y al programa Ellas Hacen, si bien está mencionado, no tiene una asignación presupuestaria específica.

Visto que el programa Hacemos Futuro vino a sustituir hace poco al programa llamado Argentina Trabaja y Ellas Hacen es interesante remarcar las diferencias en el diseño y los cambios que se realizaron.

"Argentina Trabaja" era un programa que buscaba la generación de empleo en los sectores más vulnerables mediante la conformación de cooperativas y capacitaciones en obra. Dichas cooperativas tenían como finalidad realizar trabajos comunales como la reparación y ampliación de escuelas o la instalación de cloacas (Neffa, Brown & Battistuzzi, 2011c). Se fijaba de antemano una suma de dinero mensual en concepto de sueldo y, para cobrarlo, los socios de las cooperativas debían registrarse como monotributistas sociales y hacer el aporte correspondiente, con lo cual el sueldo neto era de alrededor 1.240 pesos en 2011 (Neffa, Brown & Battistuzzi, 2011c). El programa Ellas Hacen era una iniciativa también enmarcada en el programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja, pero en este caso se destinaba a mujeres jefas de hogar monoparentales desocupadas. El programa, similar al programa Argentina Trabaja, les brindaba oportunidades de empleo a través de cooperativas y programas de capacitaciones para finalizar los estudios del nivel escolar primario y/o secundario. La mayor diferencia entre el programa Hacemos Futuro y los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen es que el primero ya no se ejecuta a través de cooperativas de trabajo. Con el rediseño del programa, el titular percibe una transferencia y tiene la corresponsabilidad de actualizar sus datos y mostrar que está avanzando con la terminalidad educativa y/o programas de formación para el trabajo.

"Empleo Joven", por su parte, tiene el objetivo de capacitar y asistir en el acceso al mercado laboral a jóvenes de entre 18 y 24 años e incluye tres líneas de acción: el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT), las Ferias Futuro, y los Espacios de Trabajo Colaborativo. El primero, creado en 2008, busca mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes mediante su participación en talleres de orientación laboral y formación profesional, posibilidades de inserción laboral y módulos de fomento al autoempleo.

Otorga un estipendio mensual (de entre 1.050 y 3.600 pesos mensuales dependiendo de la prestación, en diciembre de 2017) y, entre los requisitos para participar, se incluye el hecho de no haber completado los estudios primarios o secundarios y estar desempleados (Díaz Langou et al., 2019). El programa incluye una primera etapa de orientación sociolaboral en las Oficinas Municipales de Empleo y su posterior derivación a distintas prestaciones como: terminalidad educativa, cursos de formación profesional, y procesos de apoyo a la búsqueda de empleo, entre otros. Las Ferias Futuro, por su parte, consisten en espacios de interacción donde se ofrecen talleres de formaciones de y asistencia en la búsqueda laboral. Finalmente, la tercera línea de acción del programa son los Espacios de Trabajo Colaborativo, de los que actualmente existen únicamente tres en la provincia de Buenos Aires. Allí se realizan cursos de formación, charlas de orientación vocacional y trayectoria, y talleres de desarrollo de habilidades tecnológicas y digitales.

Forteza (2012) analiza el programa JMyMT y explica que se observan situaciones muy diversas en relación con el alcance y la forma que adopta su gestión cotidiana. Por un lado, la decisión de implementar el programa depende de determinadas condiciones: el nivel de urgencia social de la localidad, la voluntad política de sus autoridades y la capacidad de gestión e institucionalidad de cada territorio, referida a, por ejemplo, si posee una Oficina de Empleo municipal. Por lo tanto, aquellas provincias o municipios que no cuenten con algunas de estas condiciones se verán inhabilitadas a ejecutar el programa, con lo que el JMyMT no necesariamente se ejecuta en donde más es necesario. Por otro lado, la realización del programa requiere de la coordinación y participación de muchos actores de distintos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal) y de diversa naturaleza y esto desemboca esquemas de prestación muy disímiles en los diferentes sitios de implementación (Forteza, 2012).

En el Presupuesto 2019, el programa JMyMT se encuentra mencionado dentro del Programa llamado "Acciones de Capacitación Laboral". Este, que también incluye a otros Programas Nacionales de Empleo, tiene presupuestado \$2.451 millones en 2019. En 2018 se le habían asignado \$2.549 millones, pero fue sub ejecutado: en diciembre de 2018 sólo se había ejecutado el 82,41%. El programa no asigna una partida específica al programa "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo", pero sí hay muchas actividades específicas para joven, como "Apoyo a la orientación, formación e inclusión laboral de jóvenes" y "Apoyo al proyecto fomento de empleo para jóvenes". En total, la suma de todas estas actividades destinadas a los jóvenes da un presupuesto

total de \$2.138 millones en 2019, lo que representa una caída frente a los \$2.236 millones en 2018.

ii. Políticas de mercado de trabajo orientadas a la demanda

El programa PIL Empalme es un programa que, según la información comunicada en el mensaje del Presupuesto de 2019, se planea fortalecer durante el año 2019. Se ejecuta desde 2017. El programa propone incorporar a titulares de programas sociales en el empleo asalariado formal. Con este objetivo, el Estado aporta el monto del subsidio como parte de la remuneración salarial por dos años, incentivando al empleador a aumentar la cantidad de contratos. Entre enero de 2017 y marzo 2018, 12.280 titulares de programas sociales lograron acceder por esa vía a un empleo formal (La Capital, 2018). Esto muestra que el alcance del programa es, actualmente, bajo.

iii. Políticas de mercado de trabajo orientadas a la intermediación laboral

A lo largo del territorio argentino se encuentra una amplia red de Oficinas de Empleo que forman parte de una política de alcance nacional a pesar de que la modalidad final de intervención se da en función de cada localidad (Helbig, Mazzola & García, 2015). Llevan a cabo diversas acciones dirigidas a las personas que requieren acompañamiento para acceder a nuevas oportunidades de empleo y de formación. También los empleadores pueden recurrir cuando tienen demanda específica de empleo.

c) Políticas para la economía popular

En las últimas décadas, emergió paulatinamente un entramado de políticas orientadas a consolidar y apoyar al sector de la economía popular. Luego de la crisis de 2002, el Estado llevó a cabo varias iniciativas con el fin de integrar a aquellos sectores más excluidos o en situación de pobreza, y la concepción del trabajo como vector de integración social fue tomando mayor relevancia en la formulación de políticas (Hopp, 2017). Es así que en 2009 el programa Manos a la Obra se reconfiguró dentro del programa Argentina Trabaja y Ellas Hacen dándole centralidad en su ejecución a las cooperativas de trabajo. Inicialmente estas ejecutaban sobre todo actividades relacionadas con la obra pública. En el año 2011 se creó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) que se autoproclamó como entidad gremial y reclamaba por un convenio colectivo de trabajo para los trabajadores autogestionados, la regulación de sus condiciones de trabajo y la igualación de derechos con los trabajadores formales, entre otras cosas (Muñoz & Villar, 2017). A partir de 2015 cambia el formato de diseño de Argentina Trabaja y Ellas

Hacen que pasan a unificarse en un mismo programa: Hacemos Futuro. El cambio principal es que ya no se exige trabajar en una cooperativa para percibir la transferencia, sino que se requieren otras acciones como la finalización de la escuela secundaria³¹. Este cambio generó una gran incertidumbre por parte de los titulares sobre qué sucedería con las cooperativas (Hopp, 2017). Según Hopp (2017) en el marco de estos cambios y de un aumento de la conflictividad social a mediados de 2016, en diciembre de ese año se sancionó la Ley 27.345 que prorrogó la emergencia social hasta 2019 y creó el Consejo de la Economía Popular, el Salario Social Complementario y el Registro Nacional de la Economía Popular para la inscripción de los trabajadores. La propuesta fue convenida con movimientos sociales incluyendo a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Movimiento Evita, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC). La ley dispuso el otorgamiento de un Salario Social y Complementario a quienes se desenvuelven en determinadas ramas y actividades de la economía popular (rama de construcción, infraestructura social y mejoramiento ambiental, servicios socio comunitarios, producción popular, agricultura familiar y campesina, etc.) (Muñoz & Villar, 2017).

Las acciones que se sancionan a través de la Ley N° 27.345 se ejecutan principalmente a través del programa de Proyectos Productivos Comunitarios. El Programa de Proyectos Productivos Comunitarios tiene criterios de elegibilidad y priorización que son establecidos por el Consejo de la Economía Popular (Decreto Reglamentario 159/2017 y Ley N° 27.345) y tiene establecido priorizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad social. Se ejecuta desde la Secretaría de Economía Social del MSyDS. Incluye acciones para atender la situación de cada trabajador que procura concretar iniciativas laborales gestionadas en forma asociativa o familiar ya sea en las fases de puesta en marcha y/o reactivación, como en las fases de consolidación y mejoramiento de su competitividad. Por medio de este programa se otorga una prestación económica denominada Salario Social Complementario (equivale al 50 por ciento del Salario Mínimo Vital y Móvil). La meta de titulares para 2019 es de 241.786 y el presupuesto previsto es de \$17.416 millones (Presupuesto, 2019). En 2018 el presupuesto vigente fue de \$15 mil millones y se ejecutó alrededor del 99,70% (Presupuesto 2018).

³¹ Ver más información sobre Hacemos Futuro en el apartado anterior que refiere a políticas de mercado de trabajo activas

Cuadro 1. Cobertura y orientación de políticas de empleo

Orientación de la política	Nombre	Organismo	Cobertura y/o Meta
Oferta de empleo	Seguro por desempleo	ANSES	Meta 2019: 98.124 titulares
	Seguro de Capacitación y Empleo	Ministerio de Producción y Trabajo	56.956 liquidaciones a diciembre 2017 (CNCPS)
	Hacemos Futuro	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	• 247 mil titulares en 2018 • Meta 2019: 247 mil titulares
	Empleo Joven	Ministerio de Producción y Trabajo	74.604 titulares del componente JMyMT con subsidio (3er trimestre 2018, CNCPS)
Demanda de empleo	PIL - Empalme	Ministerio de Producción y Trabajo	Sin datos
Apoyo al trabajo en la economía popular	Proyectos Productivos Comunitarios	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	266.949 titulares (3er trimestre 2018, CNCPS)
	Programa de Trabajo Autogestionado	Ministerio de Producción y Trabajo	En 2018 se liquidaron aportes por esta línea con destino a 19.196 trabajadores, pertenecientes a 8 unidades productivas autogestionadas

En la actualidad, no hay información pública sobre cómo se procede a inscribirse en el registro de trabajadores de la Economía Popular y los requisitos y formas de acceso al Salario Social y Complementario. Por lo tanto, resulta necesario mejorar la transparencia de la información disponible sobre los requisitos y procesos que se llevan a cabo en el marco del Programa.

Finalmente, también desde el Ministerio de Producción y Trabajo hay programas destinados a los trabajadores de la economía popular. Se destaca el Programa de Trabajo Autogestionado que brinda apoyo y busca fortalecer a unidades productivas autogestionadas. Este programa, que se dirige a unidades productivas autogestionadas, tiene varias líneas de acción como una ayuda monetaria (monto inferior al salario mínimo) que cobra cada trabajador mensualmente por un máximo de 12 meses, el apoyo técnico y económico para la mejora de la competitividad y la capacidad productiva y la asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión. Se encuentra en el presupuesto de 2019 en el Subprograma denominado "Acciones de empleo", que también abarca otro tipo de programas. En 2019, se le destinan 2.738 millones de pesos (Presupuesto, 2019). El **Cuadro 1** presenta la cobertura o meta estimada de las políticas mencionadas en este apartado³².

³² En el Anexo el Cuadro 30 resume las descripciones de las políticas detalladas en este apartado incluyendo su asignación presupuestaria.

B. Políticas de transferencias

Los componentes del ingreso no laborales también juegan un papel fundamental en lo que refiere a la disminución de la pobreza. El sistema de protección social en Argentina ha estado históricamente vinculado al trabajo formal a través de esquemas contributivos (ANSES, CEDLAS, MDSyS, UBA & UNICEF 2017). Es desde allí que se articulaban, en su mayoría, las jubilaciones, las asignaciones familiares y la cobertura de salud (ANSES et al. 2017). Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas el incremento del desempleo y de la informalidad hizo que baje el alcance del esquema contributivo y la protección social que se le asocia. Esto generó desigualdades en accesos a derechos entre trabajadores del sector formal y trabajadores del sector informal. Como respuesta, en las últimas dos décadas se pusieron en marcha políticas de transferencias que contribuyen a cerrar esa brecha. Actualmente, en Argentina existen diversos mecanismos de transferencias condicionadas y no condicionadas tanto en el sector formal como en el sector informal que fortalecen los ingresos de los hogares. En este apartado, se detallan las principales políticas de transferencias a hogares con niños y adolescentes y a hogares con personas mayores que surgen de la necesidad de asegurar un piso mínimo de ingreso en las distintas etapas de la vida de las personas. También existen políticas que incluyen transferencias monetarias destinadas a adultos en edad activa pero, dado que forman parte de las políticas de mercado de trabajo que se describieron en el apartado anterior, no se vuelven a describir aquí.

a) Transferencias para las familias con niños y adolescentes

El 41,6% de los niños menores de 18 años en aglomerados urbanos de la Argentina vive en la pobreza (medida por ingresos), mientras que la pobreza alcanza sólo al 22% de las personas mayores de 18 años (INDEC, 2018). Asimismo, utilizando la metodología de la pobreza crónica, se observa que los hogares que se encuentran en situación de pobreza crónica perciben este fenómeno de infantilización de forma aún más acentuada. Es así como el 47,9% de la población que se encuentra en situación de pobreza crónica es menor de 15 años, esa proporción cae a 38% para la pobreza de ingreso corriente (Gasparini, Tornarolli, & Gluzmann, 2019). Estas cifras son ilustrativas de la importancia que tienen aquellas políticas de transferencias que vienen a complementar los ingresos de los hogares y actuar como mecanismo de protección social para los niños y adolescentes con niños y adolescentes.

La necesidad de complementar los ingresos de hogares con niños y adolescentes es tomada en cuenta desde muy temprano en la historia argentina. En 1957, se crearon las asignaciones familiares para los trabajadores formales del personal de comercio y de la industria. De esa fecha en adelante, se fue extendiendo el alcance de las asignaciones familiares a trabajadores formales de otras actividades hasta que, en 1996, se promulga la Ley 24.714 que rige hoy a las asignaciones familiares de los trabajadores en relación de dependencia. Sin embargo, el sistema de asignaciones en su origen fue pensado en un periodo con bajos niveles de informalidad y ya a mediados de la década de los 90 empezó a pesar la asimetría de acceso a derechos entre aquellos que son asalariados en el sector formal y aquellos que trabajan en la informalidad (ANSES et al., 2017). A su vez, como la pobreza está asociada a mayores niveles de trabajo no registrado esto significaba que los que más necesitaban reforzar los ingresos del hogar eran los menos proclives a recibirlos. Por lo tanto, surgen nuevas alternativas para fortalecer los ingresos de los hogares con niños y adolescentes que se encuentran por fuera del sector formal. Así es como en los últimos 20 años se ha avanzado en la formulación de una combinación de programas contributivos y no contributivos de transferencias de ingresos que persiguen el objetivo de brindar mayor seguridad económica a todos los hogares con niños y adolescentes y avanzar hacia universalizar sus derechos (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). El país logró importantes avances en esta materia y actualmente existen diversas herramientas mediante las cuales el Estado transfiere dinero a las mujeres embarazadas y a los hogares con niños y adolescentes, con jefes insertos tanto en el sector formal como informal de la economía.

En el esquema actual de transferencias a hogares con niños y adolescentes se distinguen tres pilares fundamentales: las asignaciones familiares del subsistema contributivo, las asignaciones familiares del subsistema no contributivo y, orientado a los hogares de ingresos más altos, los descuentos a los jefes de familia que pagan impuesto a las ganancias (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018).

Por un lado, se pueden distinguir las asignaciones familiares del subsistema contributivo³³ que están destinadas a los trabajadores del sector formal con ingresos por encima y debajo de umbrales definidos (Díaz Langou, Caro

³³ Régimen de Asignaciones Familiares enmarcado en la Ley 24.714 para los trabajadores del sector privado y otros regímenes particulares para los trabajadores de los sectores públicos nacional, provinciales o municipales.

Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Es decir, aquellas asignaciones familiares que, por lo general, están destinadas a hogares de trabajadores en relación de dependencia, a los titulares de la prestación de la Ley de Riesgos del Trabajo (LRT), a los titulares de la prestación Seguro por Desempleo, y a los hogares con hijos de jubilados/pensionados del SIPA hasta un cierto umbral salarial (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Más recientemente, se incluye también a los trabajadores monotributistas (por Decreto 593/2016 desde el 1/5/16) salvo para algunas Asignaciones como por ejemplo la Asignación Familiar por Nacimiento (Díaz Langou & Acuña, 2016).

Entre estas asignaciones familiares que se ejecutan desde la ANSES se destacan: la Asignación Familiar por Pre Natal, la Asignación Familiar por Nacimiento y Adopción, la Asignación por Maternidad, la Asignación Familiar por Hijo³⁴ y la Ayuda Escolar.

La Asignación Familiar por Pre Natal (AFPN) es una transferencia mensual que va desde \$1.816 hasta \$378 en función de los ingresos familiares (cuanto más bajo sea el ingreso familiar, más alta será la transferencia) y se otorga durante los meses de gestación, hasta el mes en el que se produce el nacimiento o la interrupción del embarazo. La transferencia es destinada a uno de los progenitores³⁵ que sea trabajador en relación de dependencia, trabajador monotributista (entre las categorías A-H), trabajador que se encuentre recibiendo una indemnización por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART), persona que reciba la Prestación por Desempleo y persona que reciba la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur (PHVG). Para percibir esta transferencia los ingresos del grupo familiar en enero 2019 no debían superar los 83.917 pesos brutos y el tope máximo de cada integrante del grupo familiar era de 41.959 pesos brutos. La meta estimada para 2019 es de 73.397 titulares de AFPN (Presupuesto, 2019).

La Asignación Familiar por Nacimiento y Adopción es una transferencia única de \$2.116 por nacimiento y de \$12.673 por hijo adoptado que se destina a trabajadores en relación de dependencia con 6 meses de antigüedad, trabajadores que reciben una indemnización de parte de una ART, personas que cobran la Prestación por Desempleo y personas que cobran la PHVG. Para percibir el monto el niño debe tener entre los 2 meses y 2 años o dictada la sentencia de adopción. Los ingresos del grupo familiar en enero 2019 no

³⁴ Para las descripciones y los valores de las asignaciones se utilizó la información disponible de la página de la ANSES en Enero 2019.

³⁵ En caso de que el titular sea masculino, debe tener acreditado ante ANSES la relación de matrimonio o convivencia con la mujer embarazada.

debían superar los 83.917 pesos brutos y el tope máximo de cada integrante del grupo familiar era de 41.959 pesos brutos. En 2017, se entregaron en promedio 27 Asignaciones por Adopción por mes y 9.619 Asignaciones por Nacimiento por mes. Se prevé en 2019 que en el año se otorguen 119.269 asignaciones por nacimiento y 342 por adopción (Presupuesto, 2019).

La Asignación por Maternidad es percibida por las trabajadoras en relación de dependencia, trabajadoras del servicio doméstico registradas y trabajadoras que se encuentran recibiendo una indemnización de parte a través de una ART durante 90 días (Licencia por Maternidad). La persona debe tener al menos 3 meses de antigüedad en el empleo al momento de comenzar la Licencia por Maternidad y, si es trabajadora de temporada, debe estar trabajando al momento de iniciar la Licencia por Maternidad. El monto corresponde al sueldo bruto y se cobra según el calendario de pagos de asignaciones familiares. Se prevé en el Presupuesto 2019 que en el año haya 87.817 titulares.

La Asignación Familiar por Hijo (AFH) está dirigida a los hijos de trabajadores en relación de dependencia, monotributistas, trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo, trabajadores que se encuentran recibiendo una indemnización a través de una ART, trabajadores que reciben la Prestación por Desempleo, personas que reciben la PHVG, jubilados y pensionados. La prestación siempre se puede percibir a partir de un tope mínimo de ingresos familiares que en diciembre de 2018 era de \$3.237 y un tope máximo que en la misma fecha era de \$83.917 para el hogar y de \$41.959 por persona. El monto general va desde \$1.816 a \$378 mensuales por hijo menor de 18 años y desde \$5.919 a \$2.640 por hijo con discapacidad (sin límite de edad) en función de los ingresos familiares y de la zona de trabajo (a mayor ingreso familiar menor es la transferencia y existen cifras diferentes valores para zonas específicas seleccionadas que superan el valor general). Este tipo de transferencia la recibieron en junio de 2018, 4.330.921 titulares en relación de dependencia (incluyendo a los titulares en relación de dependencia de hijos con discapacidad). La meta establecida en el Presupuesto 2019 es de 4.433.986 titulares.

La Ayuda Escolar Anual es una transferencia anual por cada hijo en edad escolar que recibe uno solo de los padres entre marzo y abril presentando un formulario de escolaridad. Aplica para ambos subsistemas, el contributivo y el no contributivo, puesto que se destina a los titulares de Asignación Familiar por Hijo y los titulares de la Asignación Universal por Hijo. El monto en 2018 fue de \$1.521.

El Cuadro 2 resume las principales Asignaciones del subsistema contributivo con su población objetivo, el número de titulares, el monto y la frecuencia. Se destaca que para este tipo de asignaciones no se reclaman corresponsabilidades como sí se exigen a los titulares de asignaciones del subsistema no contributivo que se detallan más adelante.

Cuadro 2. Asignaciones del subsistema contributivo

	Población objetivo	Titulares (Meta 2019)	Monto y frecuencia (diciembre 2018)
Asignación Familiar Prenatal	Trabajadores en relación de dependencia o trabajadores que cobran la prestación por desempleo y personas que cobran la PHVG que no superen los topes vigentes	73.397 titulares	Transferencia mensual durante los meses de gestación desde \$1.816 hasta \$378.
Asignación Familiar por Nacimiento y Adopción	Trabajadores en relación de dependencia, personas que cobran la Prestación por Desempleo y personas que cobran la PHVG que no superen los topes vigentes	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento: 119.269 titulares • Adopción: 342 titulares 	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento: \$2.116 por única vez • Adopción: \$12.673 por única vez
Asignación Familiar por Hijo	Trabajadores en relación de dependencia, monotributistas, jubilados y pensionados a cargo de menores de 18 años o hijos con discapacidad que no superen topes vigentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Hijo: 4.201.790 titulares • Hijo con discapacidad: 232.196 titulares 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores en relación de dependencia: desde \$378 a \$1.816 por mes³⁶ • Monotributistas: desde \$378 a \$1.816 por mes
Asignación por Maternidad	Trabajadoras en relación de dependencia, trabajadoras del servicio doméstico registradas y trabajadoras que se encuentren cobrando una ART.	87.817	Sueldo bruto que se cobra 90 días (Licencia por Maternidad) y 270 días en el caso de discapacidad.
Ayuda Escolar Anual	Personas con hijos escolarizados hasta 18 años que cobran AFH o AUH.	3.588.439	\$1.521 (anual)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES y del Presupuesto 2019.

Nota: los montos reflejan valores a Enero de 2019. Para los montos de las Asignaciones familiares se consideró el valor general. En zonas específicas los montos pueden superar esos valores.

³⁶ Se detallan sólo los montos generales, pero existen montos diferentes para trabajadores que realizan sus actividades en zonas definidas y por hijo discapacitado.

Las asignaciones familiares del subsistema no contributivo son aquellas asignaciones que se encuentran destinadas a las personas que se encuentran por fuera del subsistema contributivo. Esto incluye a los hijos de los trabajadores desocupados sin seguro de desempleo, de trabajadores inactivos sin prestaciones de la seguridad social, de trabajadores que se desempeñan en la economía informal o trabajan en el servicio doméstico, con un salario menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), y que no perciben otras Asignaciones Familiares (Díaz Langou & Acuña, 2016). Entre este tipo de asignaciones se destacan: la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE) y la Ayuda Escolar Anual. Estas son particularmente importantes puesto que gran parte de los trabajadores que se encuentran en la pobreza trabajan en el sector informal y existe evidencia de que la AUH se encuentra razonablemente focalizada en los estratos más vulnerables de la población (ANSES et al., 2017). Estos últimos 10 años se fue fortaleciendo y universalizando la cobertura a los hogares con niños y adolescentes cuyos jefes no trabajan en el sector formal, si bien, como se mencionará más adelante, existe aún un desafío para llegar a todos los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y persiste una desigualdad entre las transferencias que perciben aquellos que se encuentran en el sector formal con respecto a aquellos del sector informal (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018).

La Asignación Universal por Hijo (AUH), creada en 2009 mediante el Decreto 1602/09, consiste en una transferencia mensual otorgada a uno de los padres, tutor, o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niño menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad. La AUH es el mayor programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad de la Argentina y uno de los programas más amplios y generosos en América Latina (Stampini & Tornarolli, 2014). Se destina a los desocupados, trabajadores no registrados (sin aportes), trabajadores del servicio doméstico, monotributistas sociales y personas inscriptas en Hacemos Futuro, y otros programas de Trabajo. El 80% de la asignación se cobra mensualmente y para recibir el 20% restante, una vez por año, el titular debe presentar la Libreta de Asignación Universal para acreditar asistencia a la escuela y controles de salud del hijo. La AUH aplica hasta un máximo de 5 hijos menores de 18 años de edad. El monto del valor general de la AUH en diciembre 2018 era de \$1.816 mensuales. Ese valor era equivalente al valor general máximo de AFH del subsistema contributivo para el mismo periodo. Sin embargo, el 20% de ese monto sólo se entrega contra la presentación de la Libreta de Asignación Universal una vez por año. Por lo

tanto, a lo largo del año, el titular de AUH percibe por mes una cifra menor que el titular de AFH. Esto es además relevante en el marco de un contexto inflacionario puesto que ese valor acumulado no tiene actualizaciones por inflación.

La Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE), fue creada en 2011 mediante el Decreto 446/2011. Fue diseñada para complementar a la AUH, es decir, a la hora de su diseño se la pensó como una ampliación de la cobertura de la AUH a las mujeres embarazadas desocupadas o con empleo informal. Consiste en una transferencia monetaria, que se abona mensualmente a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. Se destina a mujeres desocupadas, trabajadoras informales con ingresos iguales o inferiores al SMVM, monotributistas sociales, trabajadoras registradas del servicio doméstico y personas inscriptas en ciertos programas específicos del Ministerio de Producción y Trabajo. Para recibir la transferencia deben cumplir con controles médicos y participar del Programa SUMAR (exceptuando a las trabajadoras del servicio doméstico, las trabajadoras de temporada y las monotributistas sociales). El 80% de la Asignación se recibe mensualmente y para recibir el 20% restante, una vez por año la titular debe presentar un formulario y la constancia de Inscripción al Programa SUMAR del recién nacido y la Partida de Nacimiento o Certificado de Defunción o Interrupción del Embarazo. El monto del valor general de la AUE en diciembre 2018 era de \$1.816 mensuales, similar al valor general máximo de la Asignación Familiar Prenatal del subsistema contributivo. Sin embargo, dado que el 20% acumulado se cobra en una vez, el titular de AUE percibe mensualmente una cifra menor y el 20% acumulado corre riesgo de perder su valor real en el marco de un contexto inflacionario, al igual que se mencionó para el caso de la AUH.

El **Cuadro 3** resume las principales Asignaciones del subsistema no contributivo con su población objetivo, el número de titulares, el monto y la frecuencia, y las responsabilidades requeridas en cada caso.

Cuadro 3. Asignaciones del subsistema no contributivo

	Población objetivo	Titulares	Monto y frecuencia	Corresponsabilidades
Asignación Universal por Hijo	Trabajadores informales, servicio doméstico y/o desempleados con hijos menores de 18 años o hijos con discapacidad	4.008.238	\$1.816 por hijo (80% por mes y 20% anual) ³⁷	Asistencia escolar de niños y adolescentes de 5 a 18 años. control de salud y vacunación
Asignación Universal por Embarazo	Trabajadores informales, servicio doméstico y/o desempleados con embarazo de 12 semanas o más	160.330	\$1.816 por mes (80% por mes y 20% anual)	Control del embarazo. Inscripción en SUMAR (a excepción trabajadores del servicio doméstico, de temporada y monotributistas sociales)
Ayuda Escolar Anual	Personas con hijos escolarizados hasta 18 años que cobran asignación familiar o universal	3.207.393	\$1.521 (anual)	No aplica

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES y del Presupuesto 2019.

Nota: los montos reflejan valores a Enero de 2019. Para los montos de las Asignaciones se consideró el valor general. En zonas específicas los montos pueden superar esos valores.

A su vez, se menciona a la Pensión no Contributiva para Madres de más de 7 hijos que, si bien es diferente de las asignaciones familiares puesto que ésta apunta a la madre y no fue diseñada para los niños del hogar (dado que es vitalicia), también viene a complementar el ingreso de los hogares con madres de 7 o más hijos. Esta pensión es incompatible con el cobro de jubilaciones y pensiones, Pensión Universal para el Adulto Mayor, AFH, AUH y AUE. Como se mencionó, la pensión se recibe de por vida y su monto es mensual y equivalente al haber mínimo.

Cabe resaltar, en este punto, que la AUH se puede percibir por hasta 5 niños en la familia. Dada la incompatibilidad de la AUH con la Pensión a madres de más de 7 hijos, y el límite de niños que se impone en el diseño de la AUH se propone un ejercicio para evaluar si la Pensión podría equivalerse con la cobertura de la AUH. Se supone el ejemplo hipotético de una madre de más de 7 hijos que percibe la pensión y decide destinar la suma total del dinero

³⁷ Se detallan sólo los montos generales, pero existen montos diferentes para trabajadores que realizan sus actividades en zonas definidas y por hijos/as con discapacidad.

percibido a sus hijos y comparar cuánto eso representa por niño a lo que éstos estarían percibiendo si tuvieran la AUH. El **Cuadro 4** muestra el caso del hogar con 7 niños y adolescentes de menos de 18 años y el monto percibido por niño en tres casos: uno con una AUH sin límite a los 5 niños, otro con la Pensión no contributiva a madres de más de 7 hijos y otro con una AUH con límite a los 5 niños (como la actual). Se puede observar que si la madre elige percibir la AUH (con límite a 5 niños) obtiene menos ingresos por niño que si elige percibir la Pensión. En diciembre 2018 el haber mínimo era de \$9.309 (Vega, 2019) lo cual implicaría \$1.330 por hijo si opta por la Pensión y \$1.279 por hijo si opta por la AUH. Sin embargo, en ambas alternativas, el valor percibido por hijo de menos de 18 años sería inferior al que éstos percibirían si estuvieran en un hogar con menos de 5 hijos o si la AUH no tuviera límite a los 5 hijos. Esto muestra que la Pensión para madres de más de 7 hijos no fue diseñada para cubrir la seguridad de ingreso de aquellos que quedan fuera de la cobertura de la AUH por pertenecer a una familia con más de 5 hijos a pesar de que éstas si tienen un incentivo a optar por la pensión en vez de la AUH.

Cuadro 4. Caso de hogar con 7 niños y adolescentes

	AUH (con límite a 5 niños)	Pensión no contributiva	AUH (sin límite a 5 niños)
Monto por niño	\$1.297	\$1.330	\$1.816

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANSES (2018).

Nota: los montos corresponden a enero 2019.

Finalmente, se destaca que, si bien las Asignaciones Familiares que se detallaron previamente, tanto del subsistema contributivo como del subsistema no contributivo, están diseñadas para fortalecer el ingreso de aquellos hogares de ingresos bajos a medios con niños y adolescentes, a través de deducciones al impuesto a las ganancias se fortalece el ingreso de los hogares con niños y adolescentes de trabajadores formales con ingresos medios-altos y altos. Esto aplica para aquellos cuyos padres se encuentran inscriptos como autónomos o trabajan en relación de dependencia y pagan impuesto a las ganancias. Estos padres pueden recibir una transferencia tácita del Estado mediante una deducción impositiva del impuesto a las ganancias siempre que estos niños no tengan un ingreso anual bruto que supere un cierto umbral (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Se trata de una medida que beneficia a los sectores de más ingresos, dado que casi 9 de cada 10 de los hogares con niños que pagan el impuesto a las ganancias pertenecen a los dos quintiles más ricos. Esto también se constata al observar la composición de la cobertura de transferencias por nivel de ingresos, donde,

en el quintil 5, el 53% de los niños que reciben transferencias del Estado lo hacen a través de la deducción de este impuesto (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Esta modalidad de transferencia indirecta de recursos a las familias de mayores ingresos con hijos fue recientemente modificada por la Resolución 4286 de AFIP (publicada en el Boletín Oficial el 27/07/2018), que eliminó la posibilidad de que ambos padres pudieran recibir la deducción al mismo tiempo, aunque persisten desafíos en torno a la opacidad que este mecanismo introduce en el sistema impositivo (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018).

Como se detalló, existen en el país políticas de transferencias que vienen a fortalecer los ingresos de hogares con niños y adolescentes tanto en el subsistema contributivo como en el subsistema no contributivo. A su vez, estudios muestran que la AUH implicó una reducción en la proporción de personas que se encuentran en la pobreza y una reducción de la brecha promedio del ingreso de las personas en situación de pobreza respecto de la línea de la pobreza (UNICEF, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, UBA & CEDLAS, 2017). Por lo tanto, el fortalecimiento de este tipo de políticas es un mecanismo importante a la hora de combatir la pobreza.

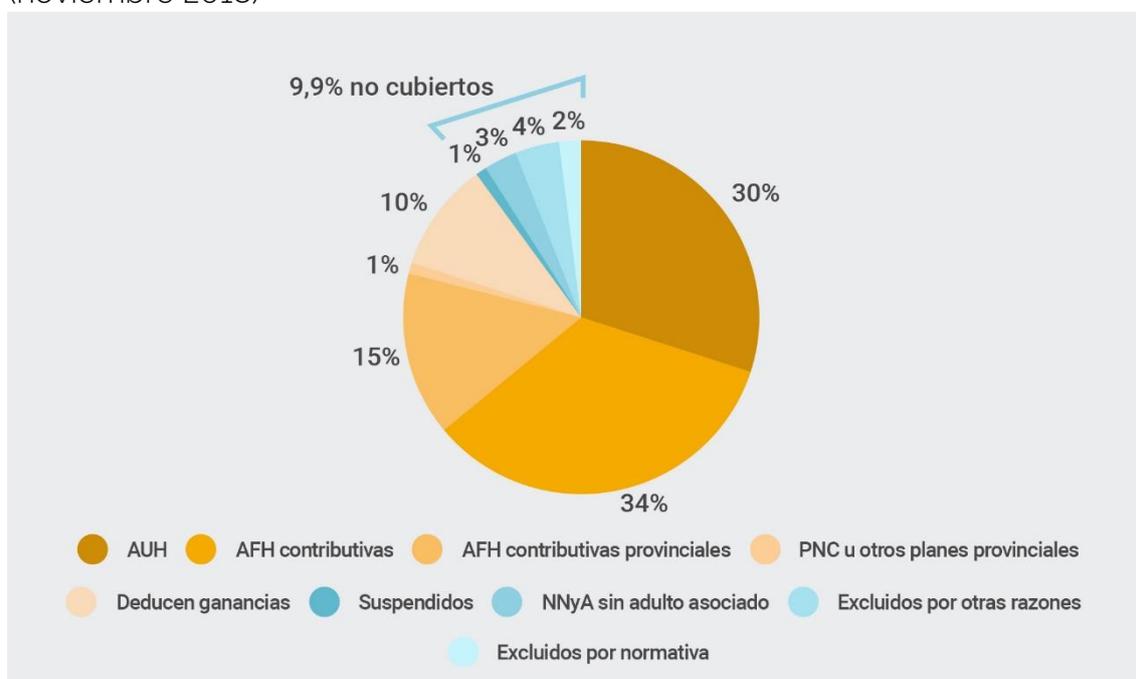
La asignación presupuestaria que recibe la ANSES en el presupuesto de 2019 (incluyendo sus gastos por salud, por seguridad social y gastos figurativos) representa el 60,8% (2.086.513 millones de pesos) del total del presupuesto nacional. La mayor parte de las inversiones del ANSES están conformadas por las prestaciones previsionales y sus complementos que representan alrededor del 69%. Para las Asignaciones Familiares en 2019 se asignaron un total de 234.178 millones de pesos a las Asignaciones Familiares (11% del total asignado para ANSES) dentro de los cuales, el 47% (\$109.752 millones) corresponden a Asignaciones Universales para Protección Social³⁸ mientras el 53% (\$124.426 millones) corresponden al resto de las Asignaciones³⁹. En base a estimaciones realizadas en el Presupuesto 2019 la inversión en Asignaciones Familiares del subsistema contributivo representaría un 0,7% del PBI nacional mientras que la inversión en asignaciones familiares del subsistema no contributivo, las asignaciones universales para la protección social representarían el 0,6% del PBI nacional.

³⁸ Incluye a las asignaciones del subsistema no contributivo: AUH, AUE y Ayuda Escolar Anual

³⁹ Incluye a las asignaciones del subsistema contributivo por Prenatal, por Adopción, por Hijo discapacitado, por Matrimonio, por Maternidad, por nacimiento, por ayuda escolar anual y por cónyuge

Aún quedan desafíos para ampliar la cobertura y llegar a todos los hogares con niños y adolescentes. De acuerdo a ANSES, en noviembre de 2018 un total de alrededor 12 millones de niños (90,1% del total) recibían algún tipo de prestación por parte del Estado. De esta forma, si bien la cobertura es amplia, 1.327.076 niños y adolescentes todavía no recibían ningún tipo de prestación, ya sea porque aún no se logró alcanzarlos o porque se encuentran excluidos por normativa nacional. Entre los niños cubiertos, 3.994.424 recibían AUH, 4.502.408 AFH naciones, 2.071.676 provinciales, 138.406 recibían pensión no contributiva (PNC) o planes provinciales y 1.389.925 realizaban deducción del impuesto a las ganancias (**Gráfico 8**). A su vez, la mayoría de los niños que no perciben cobertura pertenecen a sectores de menores ingresos (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018).

Gráfico 8. Cobertura de asignaciones a niños y adolescentes del país (noviembre 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

Finalmente, existen desigualdades en los montos percibidos por aquellos que se encuentran en el subsistema contributivo y los que no y respecto a la condicionalidad para percibir los montos: se ponen condiciones vinculadas con la salud y la educación para el goce del derecho de los niños en el caso de la AUH, cuando no ocurre lo mismo para el caso de las asignaciones familiares del sistema contributivo o de la deducción del impuesto a las ganancias (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). A su vez, a veces el diseño de los esquemas no respeta el principio de progresividad, como en el caso de la deducción de ganancias, cuyo monto aumenta conforme se

incrementa el ingreso (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Es importante avanzar hacia un esquema más progresivo que permita asegurar el acceso al ejercicio de los derechos por todos los niños y adolescentes sin importar la condición socioeconómica y laboral de sus hogares.

b) Transferencias para personas mayores

Contar con seguridad económica de forma regular y en montos suficientes es necesario para disfrutar un envejecimiento en condiciones dignas. Los mecanismos que permiten obtener una seguridad en ingresos para las personas mayores son principalmente el trabajo, la seguridad social y los apoyos familiares (Huenchuan, 2016). Este apartado se centrará en las políticas de la seguridad social y, sobre todo, en aquellas que vienen a reforzar los ingresos de las personas mayores de los sectores más vulnerables.

En Argentina, los datos indican que la pobreza por ingresos es menos frecuente en la población mayor de 65 años que en otros grupos etarios. Es decir, aunque las personas mayores son consideradas un grupo social vulnerable, la incidencia de la pobreza en personas mayores es menor que en otras etapas de la vida. Al primer semestre de 2018, mientras que alrededor del 41% de las personas de 0 a 14 años se encuentra por debajo de la línea de pobreza sólo el 6,9% de las personas mayores de 65 años lo está (INDEC, 2018). Esto refleja la ampliación de cobertura del sistema previsional de las últimas décadas, sobre todo, a través de esquemas no contributivos que permitieron incrementar la inclusión de aquellos que se encontraban fuera del sistema contributivo. Sin embargo, es importante destacar que la ampliación de cobertura muchas veces implicó encontrarse justo por encima de la línea de pobreza puesto que el haber mínimo está cerca de la canasta básica.

Argentina tiene uno de los sistemas previsionales más antiguos de la región⁴⁰, ya desde 1948 formuló un primer régimen de pensiones no contributivas que comenzó a cubrir a aquellos que se encontraban por fuera del sistema contributivo (Rofman, Apella & Vezza, 2013). Sin embargo, el sistema previsional en su conjunto tuvo desafíos y múltiples transformaciones a lo largo de su historia. Hacia la década de 1980, además, empezaron a incrementar los problemas relacionados con su sostenibilidad financiera (Cohan, Díaz Frers & Levy Yeyati, 2010). Esto, sumado a un contexto de reformas estructurales en el país en el marco del Consenso de Washington

⁴⁰ El primer esquema surge en 1904 con la Ley N° 4.349 en la que se establece la primera caja previsional financiada con aportes.

hizo que, a comienzos de la década de los noventa, se proponga una reforma del sistema, para pasar de un esquema de reparto a uno mixto. Esta reforma, sin embargo, tuvo como resultado un incremento en la presión sobre las cuentas públicas puesto que, mientras una parte importante de los aportes de los nuevos trabajadores se destinaba a las AFJP, los jubilados recibían sus haberes del sistema estatal (Cohan, Díaz Frers & Levy Yeyati, 2010). A su vez, es preciso tener en consideración que en ese periodo persiste la tendencia de incremento del trabajo asalariado no registrado (trabajo informal) con consecuencias que incluyen a la reducción de la tasa de cotizantes y aportantes a la seguridad social (OIT, 2014). Así, una porción importante de las personas mayores en edad jubilatoria se quedó fuera del sistema de seguridad social.

Durante los años que siguen a la crisis política, económica y social de 2001, los haberes fueron perdiendo su valor por la inflación y no podían ser indexados puesto que no había mecanismos de indexación automática válidos dada una prohibición heredada de la convertibilidad (Cohan, Díaz Frers & Levy Yeyati, 2010). A partir de un aumento de presentaciones legales, se promulgó la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria en 2008, que permite la actualización de las jubilaciones según la evolución de los salarios y de los recursos del sistema (Cohan, Díaz Frers & Levy Yeyati, 2010). En el mismo año, con la Ley N° 26.425 se unificó el sistema mixto bajo la modalidad de un único régimen de reparto, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Asimismo, una moratoria previsional que comenzó en 2004 y se aceleró a mediados de 2007 permitió a la población que había alcanzado la edad jubilatoria sin los aportes requeridos acceder a una prestación, lo que se tradujo en un incremento de la cobertura del 57,6% en 2006 al 86,7% en 2010 (Cohan, Díaz Frers & Levy Yeyati, 2010). En 2016, la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM) se formuló tras la sanción de la Ley de Reparación Histórica. Actualmente, alrededor de 95% de las personas mayores cuentan con algún tipo de jubilación o pensión.

El acceso a la jubilación con moratoria, constituido por un conjunto de leyes y otras normas que apuntan a un objetivo similar, se destina a los trabajadores autónomos o en relación de dependencia con edad para una jubilación, pero que no tienen los años de servicios con aporte y que, por lo tanto, completan los 30 años de servicio mediante la declaración de la deuda y participación de un plan de pagos, que ocurre de forma simultánea a la percepción de la jubilación. Dentro del SIPA, el 53% de los jubilados y pensionados registrados a diciembre de 2017 correspondían a personas que habían ingresado al esquema mediante moratorias previsionales (SIEMPRO, 2018). El acceso a las

jubilaciones con moratoria es particularmente importante para las mujeres, puesto que ellas realizan alrededor de tres cuartos de las tareas del hogar y de cuidados de forma no remunerada (Díaz Langou & Florito, 2016), lo que impacta en su trayectoria laboral y, por lo tanto, influye en sus años de aportes. Hasta julio de 2019 estaba inicialmente vigente la moratoria para mujeres con edad para jubilarse que no reunían 30 años de aportes y aprobaran el análisis socioeconómico que determina AFIP (Ley Nacional N°26.970), para regularizar aportes desde 1955 hasta 2003 (SIEMPRO, 2018). El plazo límite recientemente se prorrogó por tres años más, por lo que la posibilidad de participar de la moratoria seguirá vigente hasta julio de 2022, de acuerdo con la Resolución 158/2019 de ANSeS, publicada en el Boletín Oficial.

Por otro lado, las pensiones no contributivas y la PUAM son políticas que buscan asegurar un piso mínimo de ingresos a todas las personas que no perciben una jubilación a través de mecanismos del sector formal. Su aplicación es relevante dada la magnitud del sector informal en el país, y su uso, además, va en línea con la experiencia de muchos otros países⁴¹. Sin embargo, actualmente, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población⁴² y las elevadas tasas de informalidad en el país⁴³ esta discusión encierra también un debate sobre la necesidad de mantener un adecuado equilibrio entre sostenibilidad y equidad, especialmente desde una mirada de ciclo de vida, atendiendo a los desafíos de bienestar en clave intergeneracional, con una marcada infantilización de la pobreza.

La Pensión no contributiva por vejez (PNCV) es una prestación destinada a aquellas personas de 70 años o más, que se encuentran en situación de vulnerabilidad social sin cobertura previsional. El monto es equivalente al 70% de un haber mínimo. En diciembre 2018 el haber mínimo fue de \$9.309 (Vega, 2019) y por lo tanto el monto de la PNCV era de \$6.516. Según la información del Presupuesto 2019, la meta de titulares para el año sería de 1.653.

La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) comenzó a implementarse en octubre de 2016, tras la sanción de la Ley de Reparación Histórica. Es una prestación que otorga ANSES a las personas mayores de 65 años que no cuentan con ninguna jubilación o pensión. El monto es el equivalente al 80% de la jubilación mínima y se actualiza en forma trimestral

⁴¹ A nivel mundial, el 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben una pensión de vejez; este porcentaje se debe a la importante extensión de las pensiones contributivas y no contributivas en muchos países (OIT, 2016)

⁴² La tasa de dependencia llegará a más del 60% a mediados de 2040 (Banco Mundial & Argentina 2030, 2017).

⁴³ Más del 30% de los asalariados del país trabajan en la informalidad (Ministerio de Hacienda, 2018)

por la Ley de Movilidad. En diciembre 2018 fue de \$7.447. Según la información del Presupuesto 2019, la meta de titulares para el año sería de 129.613 y el monto asignado es de \$17.438 millones.

Desde su creación en octubre de 2016, la cobertura de la PUAM va en aumento, registrando la mayor variación entre el 1º trimestre de 2017 y el 4º de 2016 con un incremento del 684% (SIEMPRO, 2018). Esto se puede explicar puesto que muchos titulares de la PNCV tienen incentivos a trasladarse a la PUAM puesto que ésta otorga un monto superior. En línea con esta observación, hubo migraciones de titulares de PNCV a PUAM (SIEMPRO, 2018).

Con respecto a los montos de la PUAM y la PNCV, para dimensionar sus efectos en relación a la pobreza medida por ingresos se destaca que, en junio de 2018, según el INDEC, la canasta básica total de un adulto mayor de 75 años viviendo en Gran Buenos Aires fue de \$4.694,29. Esta cifra es menor a los montos de PNCV y PUAM de diciembre 2018. Por ende, vemos una explicación a las cifras extremadamente bajas de nivel de pobreza en edad avanzada que se miden a través de la metodología de ingresos. Sin embargo, esta metodología no captura otras dimensiones como el acceso a la salud (o el gasto superior en medicamentos) y una vivienda digna que son indicadores extremadamente relevantes a la hora de preguntarse sobre la calidad de vida de las personas mayores.

Cotlear & Tornarolli (2010) comparan las tasas de pobreza con y sin transferencias en concepto de pensiones para los mayores de 60 años en algunos países de América Latina. Encuentran que, para el caso argentino, al considerar el ingreso de los hogares en concepto de jubilaciones y pensiones, la incidencia de la pobreza se reduce del 46,5% al 3,7%, en 2008. Por lo tanto, las jubilaciones y pensiones son mecanismos centrales para la reducción de la pobreza en las personas mayores.

C. Impuestos⁴⁴

Los impuestos⁴⁵ juegan un papel central en cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso y la pobreza. La función principal de los impuestos es la de financiar el gasto público para llevar a cabo diversos objetivos. A su vez, el sistema impositivo tiene un rol primordial en la distribución del ingreso y en la corrección de fallas de mercado.

⁴⁴ Este apartado se constituye con aportes que fueron elaborados por Jorge Puig, investigador del CEDLAS.

⁴⁵ Esta nota no considera el impuesto inflacionario en su análisis.

En la práctica, el grueso de la recaudación mediante los impuestos proviene de gravámenes que introducen lo que la teoría económica considera "distorsiones" (costos de eficiencia), dado el impacto que se espera sobre los incentivos que mueven a los actores de la economía. Si bien, en teoría, sería posible resolver los problemas distributivos recurriendo solamente a gastos focalizados en las familias de menores recursos, es habitual que también se utilicen herramientas vinculadas con la matriz impositiva. Desde la teoría económica neoclásica, ello plantearía un compromiso (*trade-off*) entre eficiencia (del funcionamiento de la economía) y equidad (de resultados en los indicadores de bienestar social) porque se esperaría que la primera mejore cuando las tasas impositivas son bajas y se distorsionan menos los incentivos de los agentes económicos, mientras la segunda requiere de una alta carga impositiva sobre los hogares de mayores recursos. Este dilema entre eficiencia y equidad lleva a que no exista consenso académico sobre cuál es un sistema tributario ideal. Todos los países utilizan principalmente impuestos generalizados al consumo y al ingreso como financiadores del gasto, aunque con participaciones relativas que difieren según el nivel de desarrollo.

El gobierno nacional argentino recauda alrededor del 80% de los ingresos del gobierno general. Por un lado, la tributación sobre el consumo incluye: a) un impuesto al valor agregado (IVA) a una tasa general del 21% (aunque algunos alimentos y otros consumos básicos se gravan a una tasa reducida del 10.5% por razones distributivas y los consumos de algunos servicios públicos se gravan a una tasa del 27% para mejorar la recaudación); b) impuestos específicos que tradicionalmente alcanzan el consumo de bienes que generan externalidades negativas (bebidas alcohólicas, cigarrillos y combustibles). Por otro lado, los impuestos al flujo de ingresos incluyen: a) el impuesto a las ganancias de las personas que grava los ingresos del trabajo y del capital a una tasa progresiva (la máxima es 35%); b) los ingresos del trabajo en relación de dependencia están también alcanzados por las contribuciones personales y patronales que financian al sistema de seguridad social; c) el impuesto a las ganancias de las empresas a una tasa uniforme del 30%⁴⁶. Los activos de la empresa se gravan con un impuesto del 1% que puede ser acreditado contra el impuesto a las ganancias (y viceversa) lo que lo convierte en un impuesto mínimo a la renta. Los activos de las personas se gravan a nivel nacional con un impuesto final a los bienes personales que tiene una

⁴⁶ A partir del año 2020, dicha tasa se estipula en 25% según ley 27.430.

estructura progresiva con una alícuota marginal máxima de 0.75%⁴⁷. Existen otros impuestos de gran recaudación. Por un lado, se destaca el impuesto a los débitos y créditos bancarios a una alícuota combinada de 1.2%. Las importaciones son gravadas al arancel común para cada producto fijado en el Mercosur y las exportaciones son gravadas con impuestos que difieren por tipo de bien.

La mayoría de los ingresos provinciales (alrededor del 75%) proviene del impuesto a los ingresos brutos, que es un impuesto a las ventas en cascada que tiene tasas crecientes a medida que el producto se acerca al consumidor final. Además, las provincias cobran impuestos sobre determinados activos (inmobiliario, automotor), sobre contratos (sellos) y otros menores. La mayoría de los municipios recauda tasas por el uso de servicios que, en los hechos, son réplicas del impuesto provincial a los ingresos brutos y del impuesto inmobiliario. Algunas provincias delegaron en sus municipios en forma total o parcial el cobro de los impuestos a la propiedad inmueble y sobre vehículos de varios años de antigüedad.⁴⁸

En el año 2018 la presión tributaria del gobierno general alcanzó alrededor de 30% del PBI, ubicándose como una de las más altas de América Latina, en segundo lugar por debajo de Brasil. En la comparación internacional, se ubica por encima de ciertos países como Estados Unidos (27%) o Irlanda (22%) y por debajo de otros países como Finlandia (43%) o Francia (46%). La presión tributaria en el país ha sido creciente a lo largo de las últimas décadas, en 2007 ascendía a 26% y en 1997 era de 19% (Ministerio de Hacienda, 2018).

En lo que hace la composición, en Argentina los impuestos sobre bienes y servicios explican el 45.2% de la recaudación total, el 26.5% lo explican los aportes y contribuciones a la seguridad social, el 21.7% los impuestos sobre el ingreso, las utilidades y ganancias de capital y el 6.6% los impuestos al comercio y las transacciones internacionales. Esta estructura difiere ligeramente de la estructura tributaria promedio de América Latina que, si bien grava de manera similar los bienes y servicios, explica un 30% de su recaudación por impuestos sobre el ingreso, las utilidades y ganancias de

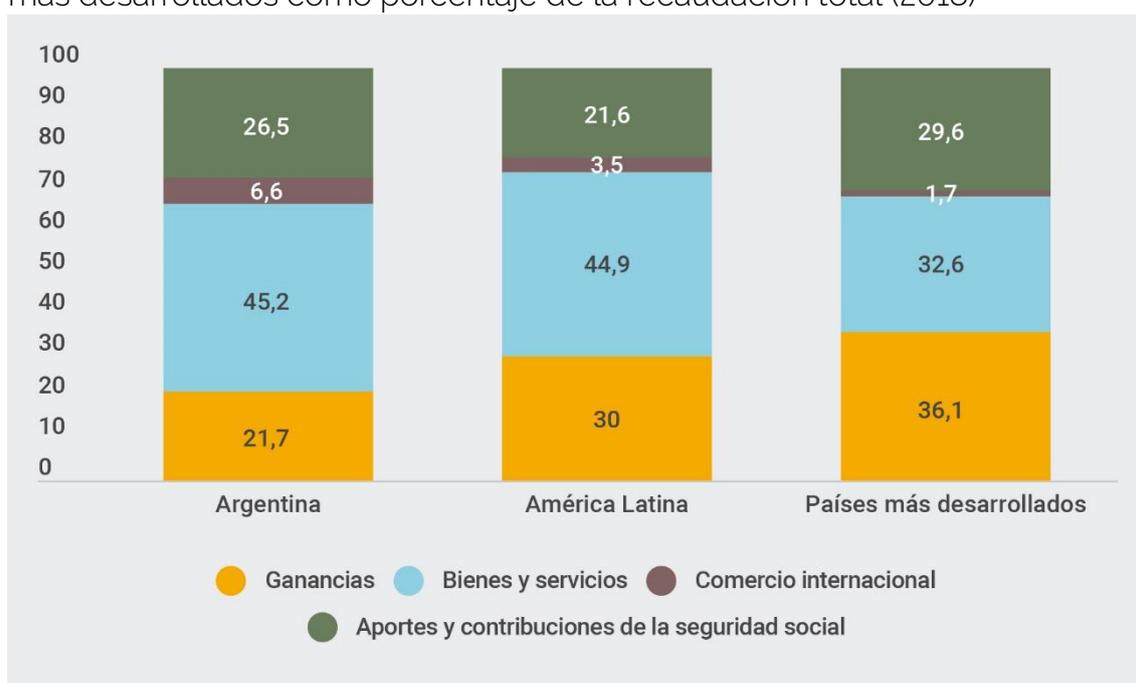
⁴⁷ Los activos financieros en manos de las personas físicas están sujetos al pago del impuesto a la renta financiera, reglamentado a finales de 2018. Así, desde mediados de 2019 los contribuyentes alcanzados deberán abonar ganancias por la renta originada durante 2018 en plazos fijos, bonos, cuotapartes de Fondos Comunes de Inversión y acciones que cotizan en el exterior.

⁴⁸ Las tasas más relevantes que cobran los municipios son la tasa de alumbrado barrido y limpieza (ABL), la de inspección seguridad e higiene (TISH), y la de conservación y mejorado de la red vial municipal. Las dos primeras muestran mayor participación relativa en municipios urbanos, mientras que la última es más significativa en municipios rurales.

capital, a costa de una menor imposición sobre el comercio exterior (3,5%) y sobre el trabajo (21,6%). La diferencia con los países más desarrollados es mayor dado que un 36,1% de su recaudación proviene del impuesto a los ingresos, un 29,6% de los impuestos al trabajo, un 32,6% de los impuestos a los bienes y servicios y un 1,7% de los impuestos al comercio exterior (Gráfico 9).

Un criterio importante a considerar a la hora de evaluar el impacto de los impuestos sobre la pobreza es el de su progresividad o regresividad. La regresividad o progresividad de un impuesto se evalúa comparando la distribución de la carga de cada impuesto con la del bienestar. Un impuesto progresivo es aquel en el que la presión tributaria aumenta a medida que se consideran deciles con mayores ingresos; en un impuesto regresivo sucede lo opuesto (Gasparini, 1998).

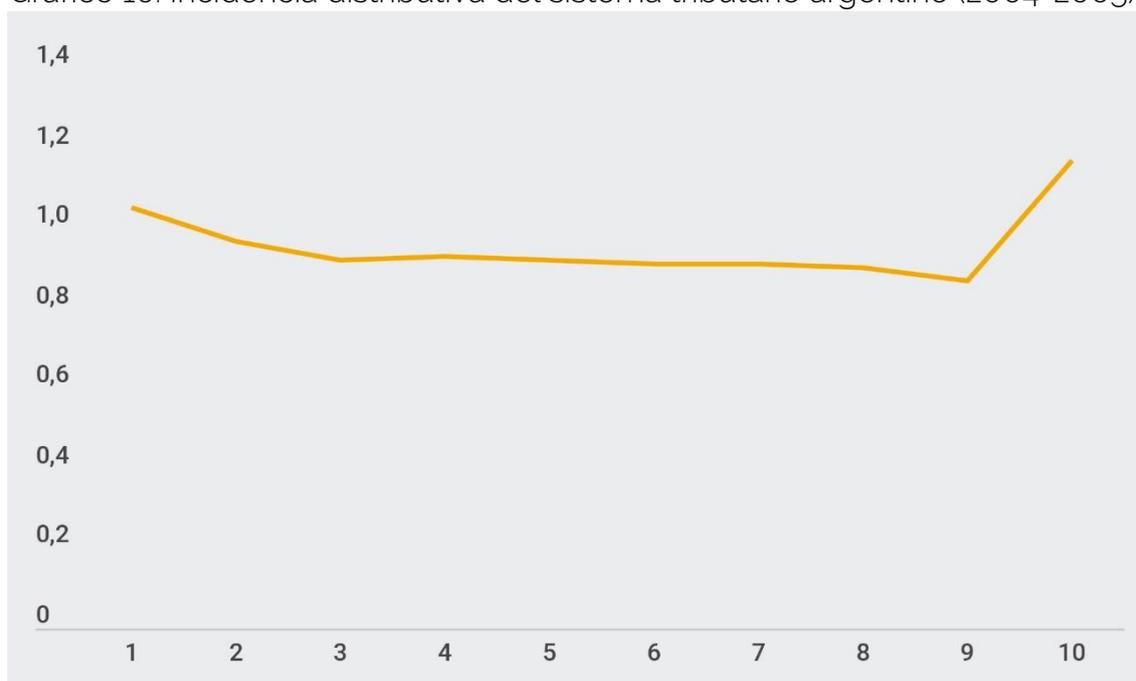
Gráfico 9. Composición de los impuestos en Argentina, América Latina y países más desarrollados como porcentaje de la recaudación total (2018)



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Nota: El grupo de América Latina incluye a los países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay. El grupo de países más desarrollados incluye a: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos

Gráfico 10. Incidencia distributiva del sistema tributario argentino (2004-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016a).

Notas: los deciles se construyen a partir del ingreso per cápita familiar. La presión es una medida de las ganancias en relación al ingreso. Para su elaboración se utilizó la información de la ENGHo 2004.-005.

El **Gráfico 10** muestra la presión tributaria para el sistema impositivo argentino, por deciles de ingreso y expresada como proporción del ingreso per cápita familiar. Puede apreciarse que el sistema tributario presenta una leve regresividad (presión tributaria decreciente) entre los deciles 1 a 9, para luego revertir dicho patrón con una ligera progresividad en el estrato de ingresos más alto.

En la mayoría de los países de América Latina (incluyendo a Argentina) los impuestos más progresivos resultan ser los directos (impuesto a las ganancias de personas, impuesto a las ganancias de las sociedades, impuestos a los bienes personales y al patrimonio). Los más regresivos son las contribuciones a la seguridad social, los gravámenes específicos, el IVA y los ingresos brutos provinciales (Amarante & Jimenez, 2015; CEPAL/IEF, 2014; Gómez Sabaíni, Jiménez & Podestá, 2010).

El **Gráfico 11** muestra la presión tributaria de cada impuesto, comparándola para el 20% más pobre (el quintil 1) y el 20% más rico (el quintil 5) de la población respectivamente. La leve regresividad para la cola inferior de la distribución resulta de los impuestos internos (selectivos) y el IVA que representan una mayor proporción del ingreso de los hogares más pobres mientras el impuesto a las ganancias de las personas físicas recae íntegramente sobre el segmento

de mayor poder adquisitivo (Gasparini, 1998; Fernández Felices, Guardarucci & Puig, 2016a)⁴⁹. Dentro de otros impuestos progresivos se encuentran el impuesto a las ganancias de las personas y el impuesto a las exportaciones. Los derechos de importación y el impuesto a las transacciones financieras resultan regresivos. Finalmente, los aportes y contribuciones resultan prácticamente proporcionales.

Así, la preeminencia de los impuestos indirectos al consumo y la debilidad del impuesto a las ganancias de personas físicas son los principales determinantes del bajo impacto redistributivo del sistema y, en algunos casos, de la regresividad de la incidencia global (Amarante & Jiménez, 2015).⁵⁰ Cuando se compara el efecto redistributivo de los países latinoamericanos con los avanzados, se encuentra que el efecto redistributivo de los impuestos directos es considerablemente mayor en estos últimos (Lustig, 2017).

Gráfico 11. Presión de los impuestos principales del sistema argentino, según quintil de ingreso (2004-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016a).

Notas: los deciles se construyen a partir del ingreso per cápita familiar. Para su elaboración se utilizó la información de la ENGHo 2004-005.

⁴⁹ Estos resultados se vuelven más progresivos en caso de utilizar el consumo como indicador de bienestar, dado que los impuestos a los bienes y servicios se tornan más proporcionales o levemente progresivos (Gasparini 1998; Fernández Felices, Guardarucci y Puig, 2016a).

⁵⁰ Trabajos anteriores como Chu, Davoodi y Gupta (2000) y Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006) refuerzan estos hechos estilizados.

Si bien existen diversos autores que analizan la incidencia de los impuestos en la desigualdad de ingreso hay menos estudios sobre la incidencia de los impuestos sobre la pobreza. El estudio de Rossignolo (2018) analiza de manera puntual el impacto de impuestos directos (principalmente impuesto a las ganancias de personas físicas y aportes y contribuciones a la Seguridad Social) e impuestos indirectos (principalmente IVA, impuestos internos e impuesto provincial a los ingresos brutos) en la pobreza y en la desigualdad. Para realizar el análisis, Rossignolo (2018) parte de un ingreso de mercado, al que le quita los impuestos directos para obtener el ingreso neto de mercado (**Cuadro 5**). Luego añade transferencias y jubilaciones para llegar a un ingreso disponible. Finalmente, a este último le quita los impuestos indirectos y le añade los subsidios económicos para obtener el ingreso consumible. Utiliza las líneas internacionales de pobreza (del Banco Mundial) de U\$S 2,50 (paridad de poder adquisitivo) por día y U\$S 4 (paridad de poder adquisitivo) por día.

Cuadro 5. Impuestos directos, indirectos, transferencias y pobreza

	Ingreso de Mercado (IM)	Ingreso de Mercado Neto (IMN)=IM - impuestos directos	Ingreso Disponible (ID)=IMN + transferencias y jubilaciones	Ingreso Consumible = ID - impuestos indirectos + subsidios económicos
Gini	0,481	0,435	0,403	0,401
\$2.5 PPP	4,7%	5,1%	1,8%	3,0%
Cambio % de \$2.5 PPP	-	0,4%	-3,3%	1,2%
\$4 PPP	12,3%	13,9%	7,3%	12,5%
Cambio % de \$4 PPP	-	1,6%	-6,6%	5,2%

Fuente: elaboración propia a partir de Rossignolo (2016).

Notas: líneas internacionales de pobreza definidas por el Banco Mundial. Rossignolo (2016) utiliza la Encuesta nacional de gastos de hogares de 2012/2013 para el cálculo de estas cifras.

El **Cuadro 5** ilustra como los impuestos directos por sí solos aumentan levemente la pobreza (con la línea de U\$S 2,5 pasa de 4,7% a 5,1%) y a su vez reducen la desigualdad (Gini que pasa de 0,481 a 0,435). Es notorio que los impuestos directos combinados con transferencias directas y jubilaciones reducen la tasa de pobreza. Finalmente, los impuestos indirectos aumentan la pobreza porque los impuestos al consumo pesan mucho en el presupuesto de las personas más vulnerables (Rossignolo, 2016).

Por lo tanto, se puede decir que los impuestos directos tienen un efecto favorable sobre la distribución del ingreso mientras que los indirectos la afectan negativamente. Ambos, sin embargo, elevan la tasa de pobreza siendo los segundos los que producen resultados más desfavorables.

La última reforma tributaria, aprobada a fines de 2017 a través de la Ley N° 27.430, modificó en parte los impuestos directos y los indirectos. El impuesto a las ganancias de las personas físicas prácticamente no se modificó. La recaudación de este impuesto ha crecido durante los últimos años producto de un mayor número de contribuyentes y mayores salarios reales, pero también se potenció por la no actualización de los tramos de ganancias nominales que determinan las alícuotas marginales aplicables (Artana, et al., 2015). La tabla de alícuotas marginales se actualizó en diciembre de 2016 pero, dadas las restricciones fiscales, en menor cuantía que lo necesario o deseable para generar gradualidad satisfactoria a las tasas. Respecto a las deducciones, estas no crecieron para el caso general y se eliminaron aquellas por cargas de familia para abuelos, nietos y yernos, entre otros. También se incorporaron nuevas deducciones, difíciles de justificar, para jubilados de altos ingresos y trabajadores patagónicos. La reforma tributaria no afectó al impuesto a las ganancias personales, salvo pequeñas modificaciones (Ministerio de Hacienda, 2018).

Como se mencionó en el apartado sobre políticas de empleo, también mediante esta reforma se modificaron los impuestos al trabajo. Se introdujo un mínimo no imponible para la deducción de las contribuciones patronales con el objetivo de reducir el costo de contratación formal de trabajadores de menor calificación (Ministerio de Hacienda, 2018a). Resulta crítico evaluar si esta medida realmente tuvo los efectos positivos esperados en la distribución del ingreso y en la registración de este grupo de trabajadores, dado que existe un amplio grado de incertidumbre acerca del impacto potencial de las disminuciones de las contribuciones patronales sobre los niveles de formalidad en el mercado de trabajo (Beccaria & Maurizio, 2017b)

En lo referido a impuestos al consumo de bienes y servicios, se ha modificado bastante la estructura de los impuestos específicos con el ánimo principal de corregir externalidades negativas.⁵¹ Sin embargo, poco se ha avanzado por el lado del IVA. Dado el considerable peso relativo dentro de la

⁵¹ Por ejemplo, el impuesto a las bebidas espirituosas pasó del 20% al 26%, mientras que las cervezas (a excepción de las artesanales) pasarán del 8% al 14%. El impuesto a los cigarrillos mutó de un esquema ad valorem a un impuesto mixto, con un componente mínimo específico y una tasa ad-valorem. Con ello busca desalentar el consumo de cigarrillos en general y más aún los de baja calidad.

recaudación, a la hora de analizar los efectos de los impuestos sobre la equidad debe remarcar una característica central del esquema de IVA vigente en la Argentina: la existencia de una serie de exenciones y reducciones en las tasas que gravan algunos bienes y servicios (principalmente alimentos de primera necesidad), servicios de salud, educación, transporte y comunicaciones, entre otros (Artana, et al. , 2015; Cerisoli, 2018). Estos tratamientos diferenciales, en su mayoría basados en cuestiones distributivas, le ocasionan al Estado un gasto tributario, equivalente al monto que éste deja de recaudar respecto a un esquema de alícuotas uniformes sobre todos los bienes. Dicho gasto tributario no resulta despreciable ya que en el caso del IVA asciende a cerca de 1.2% del PBI.⁵² A su vez, el mismo tiene efectos distributivos que dependen de los patrones de consumo presentes en distintos niveles de ingreso de la población. Por ello se vuelve relevante entender sobre quienes se focalizan esos tratamientos especiales, si existe algún tipo de filtración hacia sectores de mayores ingresos y cuáles son sus ventajas sobre esquemas alternativos.

⁵² Estimaciones oficiales remarcan que el gasto tributario total ascendió a 2.48% del PIB en 2018 y se proyecta 2.33% en 2019.



4. Desarrollo humano: cuidado, alimentación, salud y educación

4.1. Desarrollo humano y pobreza

Las acciones que fomentan el pleno desarrollo humano a lo largo de la vida son ejes claves de acción para combatir la pobreza. Para el desarrollo humano son particularmente relevantes tres categorías de políticas que se desarrollan en este apartado: las que pertenecen al área del cuidado; las que forman parte del área de educación; y las que componen a las áreas de salud y alimentación.

Es importante resaltar que las barreras al desarrollo pleno de las personas no solo afectan a aquellos que se encuentran en la pobreza, sino que también impactan de forma negativa a la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, la inversión en el aseguramiento básico en salud tiene impactos positivos en el crecimiento económico a través de, entre otras cosas, aumentos en la productividad laboral, el crecimiento de la fuerza laboral y aumentos en el consumo (OIT, 2014). A su vez, también existe amplia evidencia que muestra que una educación de calidad implica mayores niveles de crecimiento económico (Hanushek, 2013). Hanushek & Woessmann (2012) encuentran una relación causal entre mayores niveles de resultados escolares en las pruebas PISA y un mayor nivel de crecimiento de largo plazo del PBI indicando que las habilidades cognitivas de la población son muy importantes para el crecimiento de la economía. Finalmente, el acceso más equitativo a una educación de calidad no solo es importante en términos económicos si no también es importante para la construcción de una sociedad con mayor cohesión social y participación cívica y política⁵³.

El goce de derechos referidos a: la salud y la alimentación, el cuidado y la educación, no es uniforme en Argentina. Hay una cobertura disímil de los servicios en cada uno de estos ejes por nivel socioeconómico y existen particulares desafíos que se asocian más fuertemente con la condición de pobreza como, por ejemplo, las llamadas "enfermedades de la pobreza".

⁵³ Ritzen, Wang & Duthilleul (2002) exploran la correlación entre educación y cohesión social y encuentran altos niveles de correlación entre la cohesión, la confianza y la educación (Ritzen, Wang & Duthilleul, 2002). Crouch, Gove & Gustafsson (2009) encuentran que hay una relación clara entre los grados de educación cursados y el nivel de cohesión. Asimismo, encuentran que la calidad de la educación (medida a base de logros cognitivos) se relaciona fuertemente con valores como el sentimiento de estar integrado con los otros.

A. Salud y alimentación

La Organización Mundial de la salud (OMS) define a la salud como "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades" (OMS, 2006:1). Los habitantes de la Argentina tienen un extendido acceso a la salud y realizan un elevado nivel de inversión en ésta⁵⁴ pero la calidad de la atención varía según las diferentes ofertas de salud y se observa que existen desafíos particulares que se relacionan con mayor intensidad a la condición de pobreza.

Determinados datos básicos epidemiológicos sirven de punto de partida para esbozar un breve diagnóstico de la salud en el país, como las tasas de mortalidad, mortalidad infantil, mortalidad materna, y datos de morbilidad (enfermedades transmisibles y no transmisibles). Según los Indicadores Básicos (Ministerio de Salud de la Nación, OPS & OMS, 2018) la tasa de mortalidad general para el año 2015 fue de 7,7 por mil habitantes, mostrando una tendencia que se alinea con las cifras de años anteriores (2013 y 2014 mostraron cifras de 7,7 y 7,6 por mil habitantes respectivamente). Si se observa la distribución por Provincia de la mortalidad en el año de 2015 se nota que la tasa más elevada es en la región Centro (Buenos Aires, CABA, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe) con 8,5 por mil habitantes. Pero si se ajusta el indicador por edad⁵⁵, la tasa más elevada es en la región de Noreste (Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones) con 7,1 por mil habitantes. De hecho, la provincia de mayor tasa bruta de mortalidad ajustada por edad es Chaco con una cifra de 7,8 por mil habitantes en 2015 (Ministerio de Salud, OPS & OMS, 2017). Esto refleja una tendencia que ilustra las heterogeneidades en niveles de salud por región: la tasa de mortalidad ajustada por edad tiende a ser mayor en las regiones de menores niveles de desarrollo. El PNUD, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y CEPAL (2011) analizan las principales causas de muerte en el país con datos del año 2009 y encuentra que un 58% es por causa de enfermedades no transmisibles (cardiovasculares, tumores, diabetes, accidentes y otras externas), mientras que destacan que aún subsisten causas de muerte relacionadas con enfermedades transmisibles asociadas al

⁵⁴ En el país se invierte alrededor del 10% del PIB en servicios públicos de salud, seguros sociales y privados (PNUD, OPS & CEPAL, 2011)

⁵⁵ Al comparar las tasas brutas de mortalidad se pueden considerar otras variables como la estructura por edad. El ajuste de las tasas de mortalidad por edad es un método utilizado para neutralizar el efecto de esa variable. Para más información ver: <http://www.deis.msal.gov.ar/Capacitacion/metodologiacontenido.htm#tasa10>

deterioro del ambiente, la mala alimentación y baja calidad de vida⁵⁶. Este último fenómeno se comprueba particularmente en los indicadores referidos a la maternidad y a la población recién nacida (PNUD, OPS & CEPAL, 2011).

Con respecto a este último punto, existe un acceso diferencial a la salud que se manifiesta desde los primeros años de vida según la región geográfica y el nivel socioeconómico del hogar (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achaval & Acuña, 2015). En el país aún persisten tasas elevadas de mortalidad infantil por causas evitables, y aquellos que nacen en la pobreza tienen más probabilidades de enfermarse o morir tempranamente (Repetto et al., 2015). En 2015, la tasa de mortalidad infantil⁵⁷ fue de 9,7%, mostrando un descenso en relación al año anterior cuando esta fue de 10,6%. El Gini referido a la mortalidad infantil se elevó levemente de un año al otro 0,076% a 0,088%. La tasa de mortalidad materna⁵⁸, por su parte, se mantuvo relativamente constante (mostrando un leve aumento): en 2014 fue de 3,7 mientras en 2015 fue de 3,9. También el Gini de mortalidad materna se elevó levemente de un año a otro pasando de 0,229 a 0,231. El **Cuadro 6** resume estas observaciones y permite observar la tendencia a la baja de estos indicadores desde 2007 hasta 2015.

Cuadro 6. Tasa de mortalidad y Gini de mortalidad infantil y materna

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de mortalidad infantil	13,3	12,5	12,1	11,9	11,7	11,1	10,8	10,6	9,7
Gini mortalidad infantil	0,09	0,092	0,091	0,088	0,084	0,081	0,073	0,076	0,088
Tasa mortalidad materna	4,4	4	5,5	4,4	4	3,5	3,2	3,7	3,9
Gini mortalidad materna	0,237	0,261	0,256	0,238	0,279	0,232	0,233	0,229	0,231

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Salud, OPS & OMS (2017).

⁵⁶ Vale resaltar que esta distribución de causas de muerte tenía proporciones similares ya hacia fines de la década de los 90 (PNUD, OPS & CEPAL, 2011). Un aumento de causas de la proporción de causas de muerte por enfermedades no transmisibles respecto a las transmisibles es, en parte, consecuencia de la mejora de condiciones de vida (PNUD, OPS & CEPAL, 2011).

⁵⁷ Tasa de mortalidad infantil: defunciones cada 1000 nacidos vivos.

⁵⁸ Tasa de mortalidad materna: defunciones cada 10.000 nacidos vivos.

La salud de los niños en los primeros años está relacionada con las condiciones del hogar y ambiente donde vive. Durante el periodo de embarazo las deficiencias dietarias en la persona gestante, que son más probables en los hogares que se encuentran en la pobreza, aumentan las posibilidades del desarrollo de determinadas enfermedades (por ejemplo, de enfermedades crónicas como la diabetes) y tienen efectos de mediano plazo en otras variables (Repetto et al., 2015). Por ejemplo, en el ámbito de educación, la deficiencia alimentaria durante el embarazo puede relacionarse con un menor promedio de años de escolaridad del niño (Lutter & Lutter, 2012). En la Argentina según los datos de los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), realizada en 2005, el 30,5% de las mujeres embarazadas sufría anemia, y era mayor la prevalencia entre los sectores de menores de ingresos: 36,3% en mujeres bajo la línea de pobreza frente al 25% en el resto de las mujeres (Ministerio de Salud de la Nación, 2007).

Una condición importante para el desarrollo de las capacidades humanas desde temprana edad es tener una alimentación de calidad, y este factor, en la actualidad, está relacionado con el nivel socioeconómico de las personas. Sin embargo, no es correcto asociar automáticamente la pobreza con la desnutrición y la riqueza con la obesidad, sino que según un análisis realizado por FIC Argentina y Unicef Argentina en 2015, existe una asociación entre la prevalencia de sobrepeso y la pobreza. En este informe encuentran que los adolescentes de bajo nivel socioeconómico presentan un 31% más de probabilidades de tener sobrepeso respecto a los adolescentes de alto nivel socioeconómico (FIC Argentina & UNICEF Argentina, 2015). Por lo tanto, ambas situaciones, la desnutrición y el sobrepeso, comprometen la salud y el desarrollo de las personas y forman parte de los desafíos de la pobreza.

Por otra parte, en Argentina aún persisten desafíos particulares en el ámbito de la salud que prácticamente sólo atañen a la pobreza. En otras palabras, hay "enfermedades de la pobreza" que aún no se han erradicado. Dentro de estas enfermedades se encuentran el Mal de Chagas, la tuberculosis, la sífilis, la diarrea infantil, entre otras. Más adelante, se ahondará sobre el dilema del Mal de Chagas que afecta a más de un millón y medio de personas en el país. Esta enfermedad afecta a los sectores de menor nivel socioeconómico porque las vinchucas, el insecto que transmite la enfermedad, habitan en viviendas con malas condiciones edilicias, por ejemplo, hogares que tienen techos de paja. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se estima que un 30% de los infectados del Chagas desarrollan complicaciones cardíacas y hasta el 10% desarrollan complicaciones digestivas, neurológicas o una combinación de

ellas, años después de la infección. Estas complicaciones pueden ser graves y causar la muerte, especialmente si se presentan afecciones cardíacas.

Finalmente, existen brechas en el acceso a la oferta de servicios de salud y de acceso a la prevención, la información y la educación sobre estilos de vida más favorables a un buen estado de salud. Generalmente son los grupos más aventajados quienes tienen acceso a más servicios médicos de calidad, así como a mayor información desde una temprana edad sobre temas preventivos de salud, lo que a su vez impacta en el bienestar general de las personas. Por ejemplo, existe una dispar oferta de recursos físicos y humanos de salud por provincia siendo la oferta menor cuando el nivel de desarrollo relativo de ésta es menor (PNUD, OPS & CEPAL, 2011). Ilustrando esta afirmación existe una relación de habitante por médico que aumenta cuando el nivel de desarrollo relativo de la provincia desciende (con excepción de las provincias en la Patagonia, por su baja densidad poblacional) (PNUD, OPS & CEPAL, 2011). Es así como, mientras en CABA alrededor del 25% de sus habitantes son médicos, estas cifras descienden a 1%, 3% y 2% en Catamarca, Misiones y Jujuy respectivamente (PNUD, OPS & CEPAL, 2011).

Un caso paradigmático son las barreras de acceso al pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en entornos de menor nivel socioeconómico. Esto tiene importantes implicancias en la salud física de las personas, pero también impacta en sus trayectorias de vida y en las posibilidades y formas de integración económicas, sociales y culturales (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017). Esto es particularmente relevante para el caso de las madres adolescentes, cuyos partos representan alrededor del 15% del conjunto de nacimientos que se registran anualmente en el país (Pecheny, 2017). Además, la vulneración de derechos se vuelve más que evidente cuando se constata que la mayoría de las madres adolescentes (casi 7 de cada 10 de aquellas que tuvieron un hijo en el promedio de años consolidados 2010-2014) no había buscado ese embarazo⁵⁹ (SIP-G, 2015). Si bien el embarazo en la adolescencia puede ocurrir en todos los niveles económicos, se concentra mayoritariamente en los sectores más vulnerables: se estima que al menos 7 de cada 10 madres jóvenes pertenecen al 30% de los hogares de menores ingresos (Brizuela, Abalos, Ramos, & Romero, 2014) y, según los últimos datos disponibles del Anuario DEIS, casi el 80% del total de nacidos vivos de madres de menos de 20 años a nivel nacional corresponde a adolescentes que no

⁵⁹ La cobertura del sistema del SIP-G abarca aproximadamente el 72% de los establecimientos del subsector público de salud donde se producen los nacimientos, y no abarca el subsector privado.

completaron el secundario. Además, en Argentina las mayores tasas de fecundidad en la adolescencia se concentran en las regiones de la Provincia de Buenos Aires, NEA y NOA, que a su vez tienen menores niveles de ingreso (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017).

A partir de un enfoque ecológico del fenómeno, se puede entender al embarazo en la adolescencia como causa y consecuencia de la vulneración de derechos a la educación, la salud y la autonomía (UNFPA, 2013). En términos de salud física, existe amplia evidencia de que las jóvenes embarazadas de menos de 15 años de edad presentan una tasa que es más del doble de la tasa de mortalidad materna general (Gómez, et al., 2011). Además, la evidencia indica que la probabilidad de que el embarazo sea producto de una relación no consensuada aumenta a medida que disminuye la edad de la persona embarazada (Gómez, et al., 2011).

Respecto a las trayectorias de vida, la maternidad temprana tiene fuertes impactos en la formación y la inserción laboral de las adolescentes (De León, 2017). En primer lugar, el embarazo en la adolescencia está asociado con la deserción escolar, tanto como causa o como consecuencia de ese proceso. De León (2017) explica que existe evidencia sobre que, en determinados casos, las adolescentes dejan de estudiar y luego quedan embarazadas como una búsqueda de completar un proyecto de vida que quedó trunco, mientras en otros casos, abandonan los estudios al quedar embarazadas. En línea con esa observación, un estudio realizado por Gogna, Binstock, Fernández, Ibarlucía & Zamberlinc (2008), que incluye a resultados de una encuesta realizada entre 2003 y 2004 en 14 establecimientos de salud públicos del país a mujeres de 15 a 19 años que tuvieron un hijo recientemente, muestra que casi la mitad de las madres adolescentes (44,5%) ya había abandonado la escuela al momento de su embarazo. A su vez, encuentra que, entre aquellas que estaban estudiando al momento de su embarazo, se registran altos niveles de abandono: 6 de cada 10 abandonaron los estudios en los meses subsiguientes. Además, el embarazo en edad temprana, especialmente cuando es no intencional, tiene implicancias negativas para las trayectorias de vida de las madres jóvenes (Chevalier & Vitonen, 2002; Arceo-Gomez & Campos Vazquez, 2014; Conde-Agudelo, Belizán & Lammers, 2005). Respecto a la inserción laboral, las madres jóvenes tienen una mayor probabilidad de estar inactivas, lo cual se vincula con su histórico e injusto rol primario al frente de las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas en el hogar. Las mayores dificultades que enfrentan las mujeres jóvenes con responsabilidades de

cuidado para continuar sus estudios o trabajar tiene consecuencias graves en su autonomía, su empoderamiento y la construcción de su ciudadanía (De León, 2017). Por lo tanto, el acceso a los derechos sexuales y reproductivos tanto como a políticas de cuidado son particularmente relevantes para promover vehículos que permitan el desarrollo pleno de las personas en distintas etapas de la vida.

B. Cuidado⁶⁰

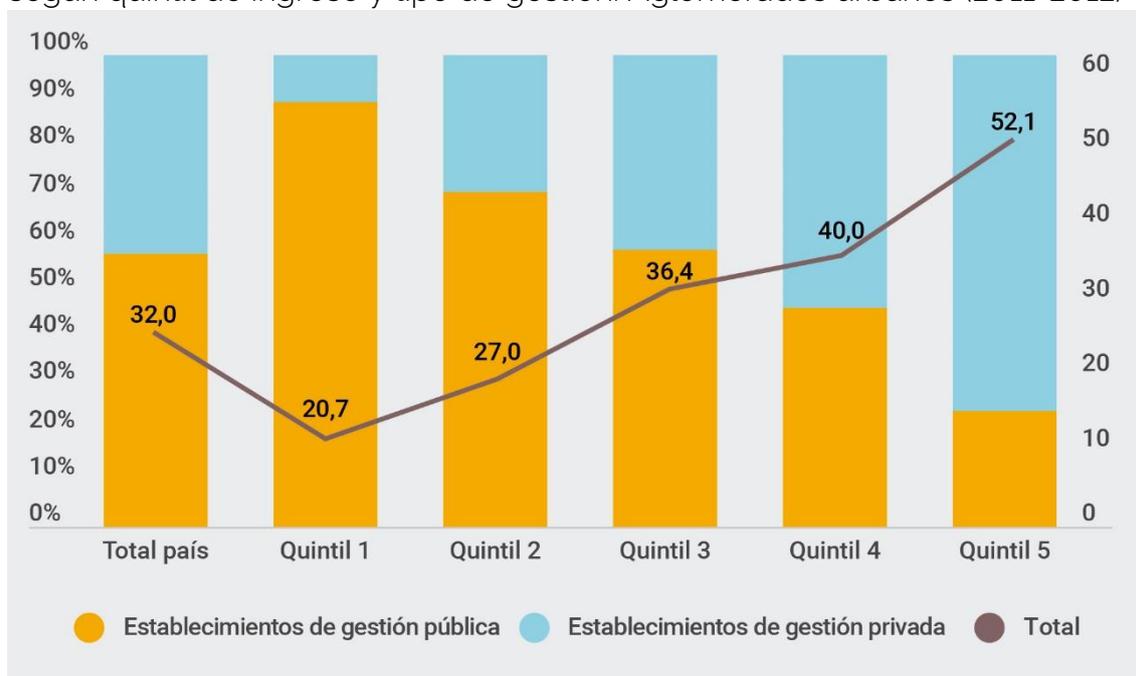
La noción de cuidado refiere a "las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad" (Rodríguez Enriquez & Marzonetto, 2015: 105). El cuidado permite atender los requerimientos físicos y emocionales de los niños, personas mayores dependientes y personas enfermas o con discapacidades, e involucra no solo el acto de cuidar en sí mismo sino que también refiere a las condiciones para realizar el cuidado y la gestión de ese cuidado (Rodríguez Enriquez & Marzonetto, 2015). Siguiendo al análisis que se hizo desde interpretaciones feministas acerca del estudio de los regímenes de bienestar, pueden distinguirse cuatro instituciones claves en la provisión del cuidado: el estado, el mercado, la familia y la comunidad, que configuran, según su grado de preponderancia y articulación, una determinada "organización social del cuidado" en cada sociedad, que puede resumirse gráficamente siguiendo al "diamante del cuidado" (Rodríguez Enriquez & Marzonetto, 2015) (Razavi, 2007). Díaz Langou & Biondi (2018) explican cómo las responsabilidades de cuidado entre las cuatro instituciones se distribuyen de forma inequitativa y recaen más en los hogares y, a su interior, las mujeres, lo que se conoce como familiarización y feminización del cuidado. Así es como, a la hora de hablar de políticas de cuidado y la ampliación de la oferta de servicios de cuidado en particular, debe tenerse en consideración que estos avances no solo impactan en el desarrollo de los niños sino que también implica avanzar hacia una sociedad más igualitaria en términos de género, por lo que existen sinergias notables entre ambas agendas.

⁶⁰ El foco en el cuidado de niños y adolescentes en este documento no pretende desconocer que las actividades y trabajo de cuidados son fundamentales para el desarrollo de la vida de todas las personas con dependencia (incluyendo personas con discapacidad invalidante y personas mayores con dependencia básica). Sin embargo, en esta nota técnica se profundiza principalmente en las políticas e institucionalidad vinculada con el cuidado de niños, dado el foco en la pobreza y la persistencia de su infantilización.

Las políticas de cuidado son importantes a la hora de combatir la pobreza, porque los niños y adolescentes, así como las madres adolescentes, se encuentran sobre representadas entre las personas en situación de pobreza. A su vez, casi 4 de cada 10 jóvenes en el país tiene responsabilidades de cuidado y la proporción de mujeres que realiza esta importante función social duplica la de los varones (De León, 2017). El peso de las tareas de cuidado afecta a las trayectorias de vida de los jóvenes que perciben mayor presión a alejarse de otras actividades y trayectorias de vida: el 30% de jóvenes manifestó haber tenido que abandonar sus estudios o su trabajo debido a las responsabilidades de cuidado (De León, 2017). Muchos ellos pertenecen al grupo mal llamado "ni-ni-ni": si bien no estudian ni se desempeñan en el mercado laboral remunerado ni buscan hacerlo, realizan tareas de cuidado al interior de sus hogares (De León, 2017).

En Argentina, existen desigualdades por región y por nivel socioeconómico en el acceso a servicios públicos para la primera infancia. Entre 2011 y 2012 la asistencia a centros de desarrollo infantil de niños entre 0 y 4 años era del 61,7% en CABA mientras que en el NEA era de 15,5% y en el NOA de 19,2%. A su vez, la cobertura para el quintil más pobre era de 20,7%, mientras que para el quintil más rico era de 52,1% (UNICEF & MDS, 2013) (Gráfico 12).

Gráfico 12. Tasa de asistencia a instituciones CEC. Población de 0 a 4 años, según quintil de ingreso y tipo de gestión. Aglomerados urbanos (2011-2012)



Fuente: elaboración propia sobre la base de ECOVNA 2011-2012 (MDS y UNICEF, 2013).

Nota: los espacios CEC son espacios de cuidado, enseñanza y crianza. Estos comprenden los jardines dependientes del sector educativo, los espacios de cuidado regulados por la cartera de Desarrollo Social, y los jardines no oficiales (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara 2019).

Frente a déficits de infraestructura y servicios públicos de provisión de cuidado destinados a la primera infancia las familias de nivel socioeconómico más alto pueden contratar servicios de cuidado en el mercado, mientras que las familias de menores ingresos recurren a otros mecanismos de adaptación, como una menor participación (en general, de las mujeres) en el mercado laboral o la distribución de tareas de cuidado con otros miembros de la familia, que muchas veces son niñas de menos de 18 años de edad (De León, 2017). Cuando el trabajo de cuidado está a cargo de niñas y adolescentes, esto supone una instancia de trabajo infantil y, muchas veces, también puede implicar una vulneración al derecho a la educación, con las evidentes consecuencias que ello supone para el posterior acceso a empleos de calidad. Por lo tanto, las políticas de cuidado conforman un eje central de acción para reducir la reproducción intergeneracional de la pobreza. La provisión pública de servicios e infraestructura para el cuidado durante los primeros años de vida es central a la hora de promover el desarrollo de capacidades de los niños de forma más equitativa y es un mecanismo que permite fortalecer los ingresos de los hogares y las opciones de trayectoria de vida de los miembros del hogar, particularmente para las mujeres.

C. Educación

La educación es un eje central para la reducción de la pobreza ya que existe una fuerte relación entre el acceso a la educación y la pobreza. A nivel individual, las personas más calificadas suelen tener mayores ingresos laborales y, a nivel macroeconómico, la educación se asocia con una disminución de la inequidad en la distribución de ingresos (UNICEF, 2015). UNESCO (2017) estima que, si todos los adultos tuvieran dos años más de escolaridad, 60 millones de personas podrían salir de la pobreza a nivel mundial. Análogamente estiman que, si todos los adultos terminaran la secundaria, la reducción de la pobreza alcanzaría a 420 millones de personas, reduciendo la pobreza mundial a la mitad.

Cuadro 7. Tasas netas de escolarización en argentina

	Porcentaje en edad escolar primaria que asiste a la primaria	Porcentaje en edad escolar secundaria que asiste a la secundaria
1970	87.7%	32.8%
2001	97.9%	71.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Braslavsky y Krawczyk (1988) y Censos Nacionales de 1991 y 2001 (INDEC) en Rivas, Vera & Bezem (2010).

En Argentina, se pueden reconocer importantes mejoras en el sector educativo estas últimas décadas, sobre todo, en lo que refiere al acceso. En 1970, las tasas netas de escolarización⁶¹ primaria eran de alrededor de 87,7% mientras que en 2001 alcanzan alrededor de un 97%. Con respecto a las tasas netas de escolarización secundaria éstas fueron de 32,8% en 1970 y de alrededor de 71,5% hacia en 2001⁶² (**Cuadro 7**).

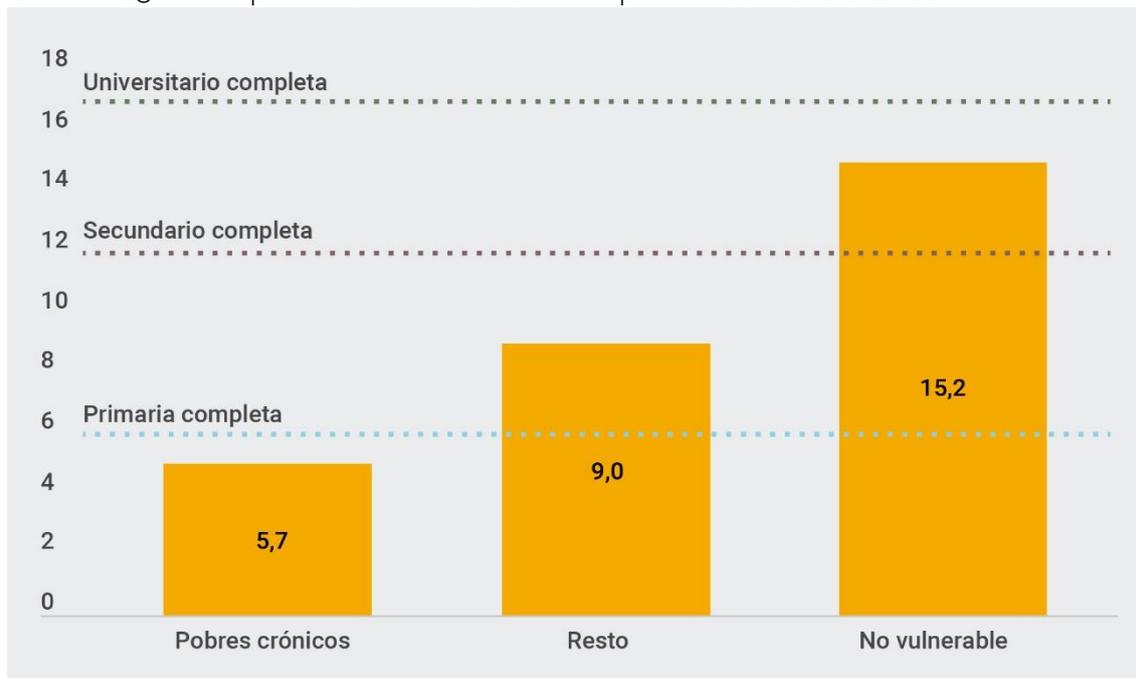
Según Rivas, Vera & Bezem (2010) la masificación de la educación secundaria en estas últimas décadas se convirtió en una cuestión social, lo cual se manifiesta al observar que en el año 2018 el 28% de los jóvenes que asistía a la escuela secundaria era la primera generación de su familia que accedía a ese nivel (Cardini & D'Alessandre, 2019). Esto significa que sus padres, generalmente pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos, no habían logrado superar el nivel de escuela primaria. En otras palabras, se facilitó el acceso a la educación de sectores que históricamente estaban excluidos (Cardini & D'Alessandre, 2019). Sin embargo, y a pesar de estos avances, aún persisten grandes desafíos.

Por un lado, las personas que se encuentran en la pobreza y, más particularmente, en la pobreza crónica alcanzan menores niveles de educación que aquellas que no se encuentran en la pobreza. Como se puede observar en el **Gráfico 13** mientras que los individuos que se encuentran en situación de pobreza crónica tienen en promedio 5,7 años de educación (es decir, en promedio, no terminaron el primario), el grupo de los "no vulnerables" tiene casi el triple de años de educación (15,2 años, equivalente a superior o universitario incompleto). En línea con esta observación, casi el 70% de las personas en pobreza crónica tienen menos de 9 años de educación. Esto se invierte para los "no vulnerables" (10% menos vulnerable del total) donde el 91% de los adultos en ese grupo tiene nivel educativo superior (Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019). Esta distancia en el perfil educativo se reduce para las generaciones más jóvenes ilustrando los efectos de inclusión educativa que tuvieron lugar estas últimas décadas (Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera, 2019).

⁶¹ La tasa neta de escolarización es el porcentaje de la población que asiste al nivel con la edad teórica correspondiente sobre el total de población de ese mismo grupo de edad.

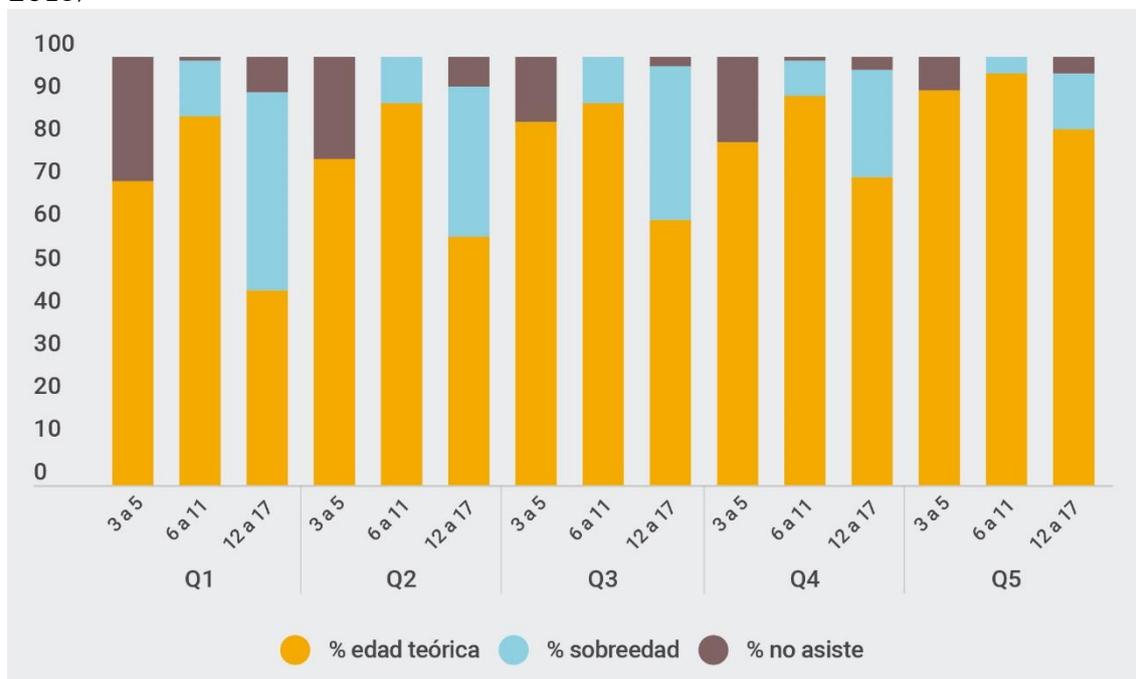
⁶² En 2006 se dictó la ley 26.206, que establece la obligatoriedad escolar entre los cinco años y el fin del ciclo secundario.

Gráfico 13. Años promedio de educación (primer semestre 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019.

Gráfico 14. Población de 3 a 17 años por grupo de edad según condición de escolarización y nivel de ingresos. Aglomerados urbanos (tercer trimestre 2018)



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC

En línea con estas brechas observadas para la pobreza crónica, si tomamos como indicador el ingreso de los hogares notamos que también, a menor ingreso, menores son los años de escolaridad.

En primer lugar, existen dos franjas etarias donde la asistencia escolar de las personas en hogares con menores ingresos es particularmente baja: de 0 a 5 años, por un lado, y de 12 a 17 años, por el otro (**Gráfico 14**). Cada una de estas poblaciones se vincula a una problemática específica que se acentúa para las personas en situación de pobreza: el acceso a espacios CEC en la primera infancia, y el costo oportunidad de no trabajar y las tareas de cuidado para los adolescentes. También se observan mayores proporciones de sobreedad y repitencia en los deciles de menores ingresos (**Gráfico 14**).

Respecto a las tasas de graduación, hoy prácticamente todos los niños terminan la primaria y empiezan la secundaria. Sin embargo, más de la mitad de los jóvenes que inicia la secundaria no egresan del nivel y, además, entre los que la terminan, solo 27 lo hará con la edad correspondiente (17 o 18 años) (Cardini & D'Alessandre, 2019). Esto es un problema que se acentúa con la pobreza: los jóvenes en hogares de menores ingresos tienen mayores tasas de abandono escolar (Cerrutti & Binstock, 2005)⁶³. Es importante destacar que la problemática del abandono se acentúa sobre todo en los últimos años del secundario: mientras que la repitencia es el mayor desafío del primer a tercer año del ciclo básico del nivel secundario (12 a 14 años), el principal problema de cuarto a sexto año (15 a 18 años) son las altas tasas de abandono (Ministerio de Educación y Deportes, 2017).

No sólo el acceso a la educación se relaciona con la pobreza, sino también la calidad de la educación y, particularmente, los conocimientos y habilidades aprendidos. Hanushek (2013) argumenta que el mecanismo por el cual la educación impacta positivamente en los niveles de ingresos, tanto a nivel individual como macroeconómico, es mediante la calidad de la educación y las habilidades cognitivas que ésta provee. Asimismo, estudios recientes del BID y CAF argumentan que no sólo son importantes las habilidades técnicas específicas, sino que las habilidades socioemocionales y transversales⁶⁴

⁶³ En 2011, sólo el 39% de los jóvenes pertenecientes al quintil de ingresos más bajos había completado el secundario (graduación) frente a un 81% de los pertenecientes al quintil más alto (Alfonso, Bos, Duarte & Rondón, 2012).

⁶⁴ El Banco Interamericano de Desarrollo define como habilidades transversales a aquellas que "son centrales al desarrollo de cada individuo, son necesarias para navegar vidas saludables, productivas y felices, son reutilizables, en el sentido de que son ampliamente exportables de un ámbito de la vida a otro; y no son específicas a un trabajo, tarea, sector, disciplina o a una ocupación" (Mateo-Berganza Díaz, Buenadicha Sánchez, Bustelo, Duryea, Heredero, Rubio-Codina y Rucci y Becerra, 2019).

también juegan un rol importante en la determinación de las trayectorias escolares y laborales de las personas, particularmente en un contexto de creciente automatización y desarrollo tecnológico (Mateo-Berganza Díaz, et al., 2019) (CAF, 2016). La educación secundaria es de especial interés ya que allí se otorgan herramientas fundamentales que condicionan las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes (Cecchini, et al., 2015).

En Argentina también existen desigualdades por regiones geográficas y nivel socioeconómico en cuanto a la calidad de la educación (CEPAL, 2019). Marchionni, Vázquez & Pinto (2012) analizan qué variables son más relevantes para explicar la heterogeneidad de resultados de las pruebas PISA en Argentina. Destacan que las variables que aproximan el nivel socioeconómico son las que se asocian más fuertemente con un aumento en la desigualdad de los resultados educativos, pero también encuentran que para explicar las diferencias en rendimientos educativos las características de los compañeros (efectos de pares) y el clima educativo resultan particularmente relevantes. Marchionni, Vázquez & Pinto (2012) encuentran también que existen desigualdades geográficas donde los alumnos de escuelas en ciudades grandes obtienen mejores puntajes que en las periferias, dado todo lo demás.

Estos resultados dispares en las evaluaciones de educación también pueden estar reflejando, en parte, las desigualdades de oferta educativa por nivel económico, entre escuelas públicas y privadas, y entre las zonas geográficas. Llach & Gigaglia (2003) analizan la oferta de los factores de capital humano y físico de las escuelas secundarias en Argentina. Los autores pretenden determinar si hay una diferencia relevante entre la dotación de los factores de educación en los niveles socioeconómicos más bajos y los de mayor nivel socioeconómico. Constatan que las escuelas son más ricas en los factores (capital, físico y humano) estudiados cuanto mayor es el nivel socioeconómico. En línea con estas observaciones Bezem (2012) analiza la equidad en la distribución de la oferta de educación pública en la Argentina. El estudio revela que la mayoría de los recursos se distribuye entre las escuelas públicas de manera homogénea, independientemente del nivel socioeconómico de los alumnos, y que pocas dimensiones de la oferta revelan una distribución progresiva. Sin embargo, en ciertas provincias un conjunto de recursos (como los espacios edilicios, el acceso a Internet, los recursos materiales y didácticos, y los docentes de computación e idiomas extranjeros) se asigna de una forma que beneficia a los alumnos con mejor situación socioeconómica, mientras que son pocas las variables en las se beneficia a los sectores vulnerables, particularmente los servicios alimentarios (Bezem, 2012).

4.2. El marco institucional

El análisis de este apartado se centra en presentar el marco institucional de las políticas de salud y alimentación, de cuidado y de educación, ejes centrales para el desarrollo humano.

A. Salud y alimentación

Aunque el derecho a la salud⁶⁵ no ha sido objeto de mención explícita en la Constitución Nacional, a través de su artículo 75 se otorgó jerarquía constitucional a diversas normas del derecho internacional que sí reconocen explícitamente el derecho a la salud. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas que entra en vigor en enero de 1976 establece en su Artículo 12 que los estados "reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". A su vez, establece que entre las medidas a adoptar se incluyen: "la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; y la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad".

El sistema de salud en Argentina está basado en una estructura política federal descentralizada en la provisión y administración de los servicios de salud (Giovanella, et al., 2012). El sistema está segmentado, es heterogéneo y poco equitativo en su organización, financiamiento y oferta de servicios (PNU & CEPAL, 2011). Está actualmente compuesto por tres sectores: el sector público, el sector de seguro social (obras sociales) y el sector privado (Belló & Becerril-Montekio, 2011).

En primer lugar, el sector público del sistema de salud es administrado por las provincias y el MSyDS, y está compuesto principalmente por los hospitales y centros de salud públicos que otorgan atención gratuita a toda persona. Los fondos que los financian provienen de recursos nacionales, provinciales y municipales (Belló & Becerril-Montekio, 2011).

⁶⁵ Puesto que para estar en una condición de salud óptima es requisito acceder a una alimentación de calidad aquí se desarrolla, sobre todo, la temática de la salud. Sin embargo, en el siguiente apartado, que analiza las políticas, se detallarán algunas que específicamente apuntan a la temática de alimentación.

En segundo lugar, las obras sociales cubren a los trabajadores asalariados y sus familias según ramas de actividad. Los fondos que las financian provienen, principalmente, de las contribuciones de los trabajadores, de los empleadores y de recursos provinciales (Belló & Becerril-Montekio, 2011). El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP, o llamado "PAMI") brinda cobertura a los jubilados del sistema de previsión nacional.

Por último, el sector privado del sistema de salud incluye a los profesionales que brindan servicios de forma independiente, establecimientos de asistencia y las empresas de medicina prepaga, que se financian de forma individual y/o a través de los aportes de empresas (Belló & Becerril-Montekio, 2011).

Gran parte de la responsabilidad recae sobre los gobiernos provinciales que cuentan con autonomía en materia de políticas de salud y, de hecho, los lineamientos del nivel nacional sólo tienen un valor indicativo (PNUD, OPS & CEPAL, 2011). El Consejo Federal de Salud (COFESA) es un organismo público creado en 1981 con el objeto de coordinar las acciones de salud pública entre provincias y nación y que, por lo tanto, tiene una particular importancia en la formulación de acuerdos entre la Nación y las provincias (PNUD, OPS & CEPAL, 2011).

El organismo del Gobierno Nacional más relevante a la hora de cumplir con las aspiraciones y compromisos en el ámbito del derecho a la salud es el actual Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS). El Artículo 20 del Decreto N° 801/2018 crea la Secretaría de Gobierno de Salud y define como parte de sus responsabilidades "entender en la planificación global del sector salud y en la coordinación con las autoridades sanitarias de las jurisdicciones provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de implementar un Sistema Federal de Salud consensuado, que cuente con la suficiente viabilidad social".

Dentro del grupo de políticas que se encuentran a cargo del MSyDS que fortalecen el desarrollo de las personas a través de planes y programas de acceso a la salud, se detallarán en este documento el Programa de Prevención y Control de Enfermedades Endémicas, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA o Programa de Políticas Alimentarias), el Programa de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (SUMAR), el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, y el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA).

B. Cuidado

Argentina ratificó la Convención de los Derechos del Niño en 1990, a través de la Ley N° 23.849, que estableció el derecho de todos los niños al desarrollo pleno de sus potenciales (Aulicino, Gerenni & Acuña, 2015). A su vez, en 2005 se promulgó la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que definió la aplicación obligatoria de la Convención y establece en el primer artículo "la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte".

Para alcanzar estos objetivos, se conformó una nueva institucionalidad: el Sistema Integral de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que involucra a actores en tres niveles (Repetto, et al., 2015). En el nivel nacional se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) como organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia. A nivel federal, se conformó el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, integrado por el titular de la SENNAF y por los órganos de protección de derechos de la niñez, adolescencia y familia (Repetto et al, 2015). Finalmente, es desde el nivel provincial donde se planifican y ejecutan las políticas (Repetto et al, 2015).

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) se encuentra en la órbita del MSyDS, y tiene entre sus objetivos "gestar e implementar acciones tendientes a garantizar que los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos o garantías se vean amenazados o vulnerados puedan acceder al reconocimiento, goce y disfrute de los mismos, privilegiando el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitario". Esta Secretaría juega un rol importante en la formulación de políticas para el desarrollo de los niños y adolescentes como, por ejemplo, a través de acciones para la asistencia a espacios de primera infancia.

Finalmente, respecto a las políticas de cuidado destinadas a personas mayores dependientes, la SENNAF tiene una dirección que se denomina Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM), con líneas de acción dirigidas a la población adulta de más de 60 años. La institución se encarga de las políticas nacionales destinadas a las personas mayores y el desarrollo e implementación de líneas de trabajo que promuevan y contribuyan al ejercicio de sus derechos (CEPAL, 2016).

Dentro del grupo de políticas que se encuentran a cargo del MSyDS que fortalecen el desarrollo pleno de las personas a través de programas de acceso al cuidado se detallará el Plan Nacional de Protección Social⁶⁶, el Plan Nacional de Primera Infancia, y el Programa Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores.

C. Educación

El Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la educación y que esta debe ser gratuita y obligatoria para el nivel elemental, que la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada y que será igual para todos, en función de los méritos respectivos, en estudios superiores. A su vez establece que la educación "tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales".

A nivel nacional, el derecho a la educación se menciona en el Artículo 14 de la Constitución Nacional donde se afirma que: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: (...) de enseñar y aprender". La Ley N°26.206 de Educación Nacional, aprobada en 2006, es la que regula el ejercicio del derecho a enseñar y aprender. Entre otras afirmaciones, establece que uno de los objetivos de la política educativa nacional es "asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales". En 2005 también se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo que establece que el presupuesto del Estado Nacional, de las Provincias y de CABA destinado al financiamiento de la educación no debe ser inferior al 6% del PBI.

La estructura educativa obligatoria en el país comprende 2 años de educación inicial (4 a 5 años de edad), 6 años de nivel primario (6 a 11/12 años) y 6 años de educación secundaria (12/13 a 18 años)⁶⁷. El actor del Gobierno Nacional más relevante a la hora de cumplir con las aspiraciones y compromisos en el ámbito del derecho a la educación es el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT). Parte de los objetivos de éste son los de definir "políticas y estrategias educativas, considerando los

⁶⁶ Este programa incluye también líneas de acción de provisión de alimentos.

⁶⁷ A partir de 2015, la obligatoriedad escolar en el país se extiende desde los 4 años de edad hasta los 18, con la obligatoriedad de universalizar la sala de 3 años, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población (Ley 27.045).

procedimientos de participación y consulta establecidos en la Ley de Educación Nacional" y entender "el fortalecimiento de las capacidades, planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquellas emanadas de la Ley de Educación Nacional" y "el funcionamiento del sistema educativo, contribuyendo con asistencia técnica y financiera a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (Presupuesto del MECCyT, 2019:1).

De manera similar al caso del sistema de salud, para entender al funcionamiento del sistema de educación en Argentina es importante mencionar el rol primordial que juegan las Provincias y la importancia de la coordinación Nación-Provincias. La Ley N° 26.206 establece las atribuciones del Estado Nacional dentro de las cuales se encuentra el establecimiento de políticas educativas, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos provinciales y su asistencia técnica y financiera. Por su lado, las provincias son responsables de planificar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción y realizar la supervisión pedagógica. El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 "Argentina Enseña y Aprende" se definió por el Gobierno Nacional en 2016 como el Plan que "organiza una agenda de trabajo conjunta entre las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) con el objetivo de avanzar hacia el desarrollo de una política pública educativa integral, inclusiva y de calidad que atienda las particularidades provinciales y locales, y abarque a todos los niveles y modalidades del sistema educativo" (Ministerio de Educación y Deportes, 2016:3). Presenta también los objetivos educativos prioritarios al 2021 que fueron consensuados con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y está compuesto por cuatro ejes centrales: aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales, formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad, planificación y gestión educativa y comunidad educativa integrada. Estos planes establecen las líneas de acción generales que cada provincia y CABA deberían llevar a cabo para alcanzar dichos objetivos, según las particularidades, necesidades, contextos e identidades jurisdiccionales.

Dentro del grupo de políticas que fortalecen el desarrollo de capacidades a través de políticas de educación se detallará el Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes, el Programa de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, el Programa Progresar y el Plan FINES.

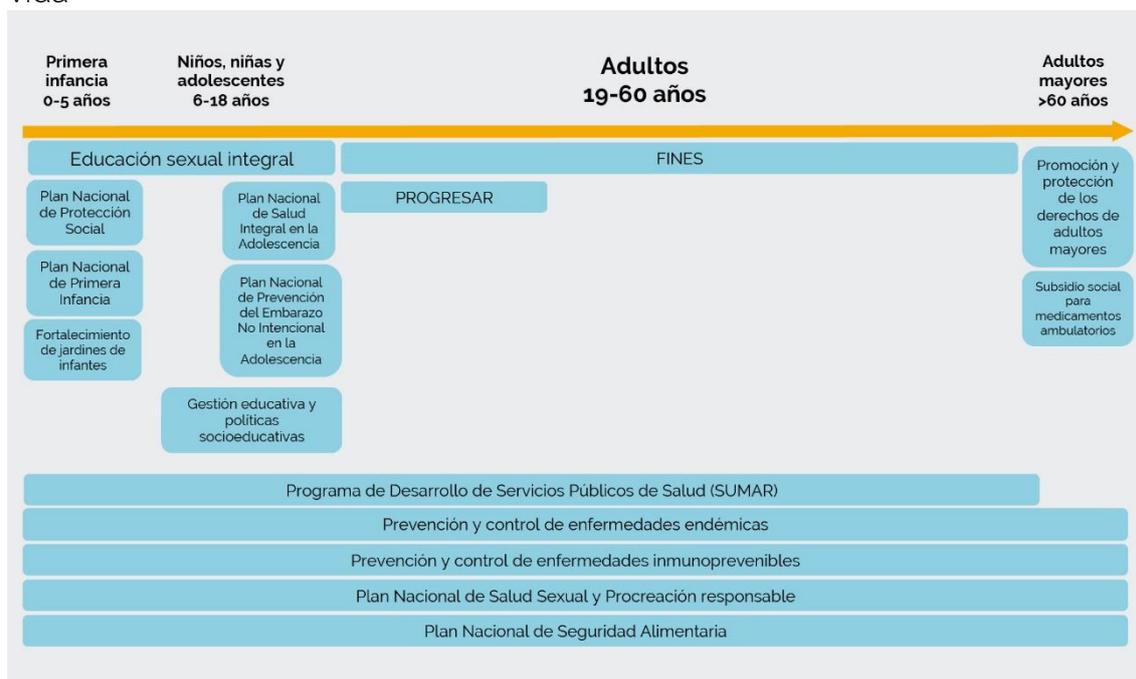
4.3. Políticas

El desarrollo humano se puede estudiar desde un enfoque de ciclo de vida que analiza por separado las distintas etapas de la vida, dado que existen momentos más propicios al desarrollo de determinadas habilidades (Berniell & de la Mata, 2016). Por ejemplo, los primeros años de vida son particularmente relevantes para el estímulo cerebral dado que la plasticidad del cerebro disminuye con los años y, por lo tanto, con el tiempo la formación y fortalecimiento de ciertas habilidades comienza a ser más difícil (Berniell & de la Mata, 2016). Sin embargo, es importante notar que las etapas de desarrollo están relacionadas entre sí, es decir, lo que ocurre en una etapa de la vida afecta el desarrollo de habilidades en otra etapa de la vida (Berniell & de la Mata, 2016). En línea con esta observación y dados los diferentes desafíos que existen en distintos periodos del ciclo de vida de las personas, se analizarán a las políticas de salud y alimentación, cuidado y educación que impactan y promueven al desarrollo de las habilidades en cuatro etapas del ciclo de vida: la primera infancia (0 a 5 años), la niñez y adolescencia (6 a 18 años), la adultez (19 a 60 años) y D. las personas mayores (más de 60 años). Finalmente, ciertos programas que atraviesan a todas las etapas, para los cuales es más difícil hacer una distinción siguiendo el ciclo de vida, se tratarán en la última sección de este apartado abocada a las políticas transversales⁶⁸.

El **Gráfico 15** resume las principales políticas que se detallan en este apartado siguiendo un enfoque de ciclo de vida.

⁶⁸ El objetivo no es el de detallar la totalidad de programas, sino que es el de detallar los más relevantes a la hora de plantearse los instrumentos que el Estado Nacional utiliza para llegar a los sectores más vulnerables. A su vez, es importante mencionar que muchos de los esfuerzos y políticas desplegadas en los ámbitos de cuidado, salud y educación se ejecutan desde las provincias y este documento sólo se centra en el análisis de las políticas nacionales. Finalmente, los datos de asignación presupuestaria fueron relevados en mayo 2019. No se contemplan (salvo si se menciona explícitamente para casos particulares) cambios en las asignaciones presupuestarias que hayan tenido lugar posteriormente.

Gráfico 15. Políticas de cuidado, salud y educación según enfoque de ciclo de vida



Fuente: elaboración propia.

A. Políticas en la primera infancia⁶⁹

Invertir en los primeros años de vida de las personas es primordial para combatir la pobreza dado que gran parte de las habilidades de las personas se forma en ese momento. La estimulación temprana está relacionada con mejores rendimientos educativos y laborales en la adultez. Existe evidencia de que la inversión en el cuidado, la educación y la salud y alimentación de los niños desde el embarazo tiene efectos de largo plazo y rendimientos a la inversión elevados⁷⁰. Los desafíos que enfrentan los hogares con niños son multidimensionales e interdependientes, por lo que requieren de un abordaje integral para su superación (Díaz Langou, Florito & Karczmarczyk, 2018).

La inversión pública en primera infancia no sólo es relevante para el desarrollo de capacidades de los niños, sino que también es importante para fomentar la participación laboral de las mujeres y avanzar hacia un esquema más equitativo en términos de género. Que el Estado tenga un rol más protagónico a través de la oferta de prestaciones para el cuidado de los niños

⁶⁹ El Cuadro 17 en el Anexo resume los programas detallados en esta sección que se orientan a la primera infancia.

⁷⁰ Heckman estimó que por cada dólar invertido en políticas de desarrollo infantil temprano de calidad existe un retorno de hasta US\$ 17 (UNICEF, 2010).

puede facilitar la inserción laboral de las mujeres y mejorar sus trayectorias en el mercado de trabajo.

El acceso a salud es importante desde el momento del embarazo. El MSyDS lleva a cabo diversas políticas que son particularmente relevantes en los primeros años de vida y tienen relevancia tanto para los sectores vulnerables como para el resto de la población. Desde la Secretaría de Gobierno de Salud se destacan el Programa de Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles y el Programa de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (SUMAR) que incluyen acciones como la vacunación y el seguro de salud que son muy importantes desde los primeros años de vida. Sin embargo, como también alcanzan a otros grupos etarios estos programas se desarrollan en el apartado que refiere a las políticas transversales (D).

Por parte del MSyDS dos programas específicamente orientados a la primera infancia se destacan: el Plan Nacional de Protección Social y el Plan Nacional de Primera Infancia.

El Plan Nacional de Protección Social se destina a los hogares con niños entre 0 y 4 años en situación de extrema pobreza, las personas que integran a su familia y su comunidad (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019). Consta de tres ejes principales: acompañamiento familiar, desarrollo comunitario y recursos para la promoción social. El acompañamiento familiar refiere a brindar acompañamiento de manera personalizada a los hogares en un proceso de promoción social a partir del desarrollo de capacidades y oportunidades. Por ejemplo, se busca brindar herramientas para desarrollar capacidades para la autogestión de programas sociales. El desarrollo comunitario refiere al fortalecimiento de las herramientas comunitarias para solucionar problemas en conjunto de manera planificada a partir de una red de protección social local, articulada con organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en el territorio. Por último, los recursos para la promoción social apuntan a incentivar la seguridad alimentaria en los hogares a través de transferencias alimentarias o monetarias. Estas acciones se ejecutan mediante Convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones Administradoras (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019). La asignación presupuestaria de este Programa en 2018 fue inicialmente de 440 millones de pesos pero mediante una prórroga de la Ley de Emergencia Alimentaria que se aprobó en septiembre de 2019 el monto de las partidas incrementará. La meta de hogares directamente titulares a través de este programa para 2019 es de 5.000 hogares (Presupuesto, 2019).

Por otro lado, el Plan Nacional de Primera Infancia también se enfoca específicamente en acciones para los primeros años. Este se ejecuta desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del MSyDS. Comenzó a implementarse en 2016 a través del Decreto N°574/2016 en el cual se enfatizó la importancia del desarrollo integral de los niños de entre 45 días y 4 años que experimentan situaciones de vulnerabilidad desde una temprana edad. El objetivo del plan es acompañar al desarrollo de los hogares con niños a partir de talleres y capacitaciones realizadas en el marco de distintos programas (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019). Estos programas se pueden clasificar en dos grupos principales: talleres de desarrollo de capacidades y espacios de primera infancia.

En primer lugar, los talleres de desarrollo de capacidades tienen como objetivo asesorar a las familias en su rol de proveedoras de cuidado a partir de reuniones y actividades, con el fin de mejorar las condiciones materiales y socioemocionales en las que tiene lugar el desarrollo infantil. Dentro de estos programas se destaca el Programa Acompañemos la Crianza (antes denominado Primeros Años) y el Programa de Red Internacional "HIPPY" (en convenio con AMIA), pero también existen otros programas dirigidos tanto por organismos gubernamentales o por organizaciones de la sociedad civil en convenio con el gobierno. El Programa Primeros Años se creó en 2006 bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales con el objetivo de sensibilizar a la población acerca de la importancia del desarrollo infantil temprano y promover un abordaje integral mediante capacitaciones y actividades con las familias y la comunidad que apunten a fortalecer el proceso de crianza (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2012). En 2016, luego del cambio de gobierno, el programa continuó en una nueva modalidad con el nombre Acompañemos la Crianza y se implementaron las visitas domiciliarias como eje articulador del programa (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019).

En segundo lugar, se encuentran los Espacios de Primera Infancia (EPI), centros de atención integral donde se ofrecen distintas prestaciones como asistencia nutricional, de salud y estimulación temprana a niños de 45 días a 4 años. Además, en los EPI se realizan talleres de capacitación destinados a profesionales y familiares. Las provincias adhieren al Plan y sus EPI quedan dentro de convenio, mientras que desde el Estado Nacional se transfieren recursos mensualmente en concepto de "apertura" o "refacción" a aquellos

espacios que cumplan con los requisitos (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019). Los montos que se transfieren dependen de esta distinción y de la cantidad de niños que asisten a cada EPI.

En 2016, UNICEF, FLACSO & CIPPEC realizaron un análisis de los Centros de Primera Infancia de la Ciudad de Buenos Aires, e identificaron dos aspectos que condicionan los resultados de los EPIs. El primero de estos aspectos refiere a las condiciones laborales de los cuidadores. En el modelo de los EPI, cada espacio recluta, selecciona y emplea a los cuidadores, lo que implica grandes heterogeneidades en las condiciones de contratación y capacitación, y se replica en la calidad del servicio ofrecido. La segunda característica relevante son las disparidades en las capacidades de gestión de cada centro, lo cual incluye el equipamiento disponible, la calidad y seguridad de las instalaciones, y los materiales de trabajo, entre otros. Con respecto a los resultados observables, mientras que en el lanzamiento del programa en 2016 se propuso inaugurar 4.000 EPI en todo el país, hacia el tercer trimestre de 2018 únicamente se contaba con 1.578 EPI en funcionamiento (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019).

En el Presupuesto 2018 el Programa Nacional de Primera Infancia fue incorporado dentro de las prioridades del gobierno. Se le destinó inicialmente un total de \$1.530 millones al Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia, pero finalmente se redujo a 887 millones de los cuales se ejecutó alrededor del 90%. A su vez, en el transcurso del 2018 se incorporó el Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia que, si bien no estaba presupuestado inicialmente, finalmente tuvo una partida de 61 millones de pesos, de los cuales ejecutó el 91%. En el Presupuesto 2019 el Programa Nacional de Primera Infancia tiene asignados \$510 millones, lo cual implica una importante disminución a menos de la mitad en la asignación incluso en términos nominales en relación al año anterior. Por otro lado, el programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia tiene asignados \$107 millones. Su asignación en conjunto con el Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia de 2019 sigue siendo nominalmente inferiores a las del año previo.

Por parte del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT), respecto a la inversión en el área de primera infancia, se destaca el Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes ejecutado desde la Dirección General de Infraestructura. Este programa tiene el principal objetivo de ampliar la cobertura de los jardines de infantes en el territorio nacional a partir de la construcción de nuevas salas y edificios, y la refacción

de los establecimientos existentes. Con el lanzamiento del programa en 2016 se puso la meta de crear 3.000 nuevos establecimientos hacia 2019 (Pinto, en prensa). Sin embargo, incluso si se alcanzara el objetivo de construir 748 aulas en 2019, el resultado total de espacios construidos sería de menos de un tercio de la meta inicial (Pinto, en prensa). Además, para 2019 se asignó una partida de \$2.500 millones y esto representa una reducción significativa respecto al mismo programa que en 2018 que tenía una asignación de \$2.920 millones de los cuales el 70% fue ejecutado (Presupuesto, 2019; Presupuesto, 2018).

Finalmente, para garantizar el derecho a cuidar y el derecho a ser cuidado también son importantes los diseños de las licencias por maternidad, licencias por paternidad y licencias familiares. Actualmente, en Argentina las licencias por maternidad comprenden el período anterior y posterior al parto o adopción mientras las licencias por paternidad comprenden sólo los días posteriores (Caro Sachetti & Díaz Langou, 2017). Las licencias familiares o parentales, por su parte, se otorgan cuando finalizan los tiempos de licencias de maternidad y paternidad, hasta que el niño cumpla una edad determinada, por cualquiera de los adultos responsables en el hogar (Caro Sachetti & Díaz Langou, 2017).

Por un lado, las licencias para los asalariados formales que se desempeñan en el sector privado se regulan a través de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo. Según esta ley, la licencia por maternidad es de 90 días con una tasa de reemplazo del 100% del salario de la trabajadora (costo a cargo de la ANSES) y concede 2 días de licencia por paternidad, de los cuales al menos uno debe ser hábil (costo a cargo del empleador). No se contemplan licencias parentales en este régimen y tampoco se considera la diversidad de conformaciones familiares posibles (Caro Sachetti & Díaz Langou, 2017). Por otro lado, existen convenios en sectores específicos que brindan más tiempo de licencia como, por ejemplo, la Ley N° 26.727/2011 del Régimen de Trabajo Agrario que iguala la duración de la licencia de maternidad del Contrato de Trabajo, pero amplía la licencia por paternidad a 30 días corridos (Caro Sachetti & Díaz Langou, 2017).

Con respecto al empleo público, el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) que establece las condiciones laborales para la Administración Pública Nacional otorga una licencia por maternidad por 100 días y una licencia por paternidad de 5 días (Caro Sachetti & Díaz Langou, 2017). En el caso de los empleados públicos provinciales, el régimen de licencias depende de cada jurisdicción.

La forma en la que se regulan y otorgan las licencias por maternidad, por paternidad y familiares en el país tienen varias dimensiones por mejorar. En

primer lugar, éstas no son percibidas por la mayoría de los trabajadores: solo el 47,5% de los trabajadores y el 51,1% de las trabajadoras que son padres o madres están cubiertos (Caro Sachetti & Díaz Langou, 2017). Esto se debe principalmente a que no todas las personas son asalariadas en el sector formal. Por ejemplo, una persona que trabaja bajo el régimen de monotributo o en el sector informal no puede percibir los 90 días por licencia de maternidad que sí percibe una asalariada del sector privado en la misma situación. A su vez, el marco normativo, al otorgar un mayor número de días a la mujer y dar muy pocos o nulos días de licencia al varón plantea el cuidado como una tarea esencialmente femenina reforzando los estereotipos culturales y no fomenta la co-parentalidad (Caro Sachetti & Díaz Langou, 2017). Previamente, se mostró que la tasa de participación en el mercado de trabajo de las mujeres en aquellos hogares que se encuentran en la pobreza crónica es menor al resto. Esto refleja los mecanismos ausentes para conciliar la vida reproductiva con la productiva de una forma que fomente la corresponsabilidad entre géneros, ausencia que se acentúa incluso más en las situaciones de pobreza, dada la mayor prevalencia del empleo en el sector informal que, por ejemplo, excluye a los trabajadores de poder acceder a una licencia que otorgue tiempo para cuidar.

B. Políticas en la niñez y adolescencia⁷¹

El desarrollo de habilidades y el aprendizaje durante el periodo de la niñez y adolescencia en las escuelas y sus hogares son ejes claves para sentar bases de todos los individuos a desenvolverse en la sociedad.

Como garante de los derechos de los niños y adolescentes, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la educación y a servicios de salud integral de calidad, incluyendo la salud sexual y reproductiva y la alimentación.

Las provincias constituyen las jurisdicciones que ejecutan una parte importante de las políticas educativas y de salud puesto que se hacen cargo de la administración inmediata del sistema educativo (salvo para la educación universitaria) y son los gobiernos provinciales y municipales quienes tienen los establecimientos de atención de salud bajo su jurisdicción. Actualmente, existen grandes heterogeneidades en términos de acceso a la oferta educativa y de salud a lo largo del territorio.

⁷¹ El Cuadro 18 en el Anexo resume los programas detallados en esta sección que se orientan a la niñez y la adolescencia.

En este apartado se detalla a las políticas nacionales en los ámbitos de la alimentación, los derechos sexuales y reproductivos y, finalmente, de la educación que se consideran más relevantes para responder a los desafíos de los niños y adolescentes que se encuentran en la pobreza.

i. Políticas de alimentación

El acceso a una alimentación de calidad es primordial para el pleno desarrollo de capacidades. En este aspecto, el rol de los comedores escolares juega un papel importante para la nutrición de los niños y adolescentes de hogares más vulnerables.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA o Programa de Políticas Alimentarias) se creó en el marco de la Ley Nacional N° 25.724/2002 con el propósito de facilitar una alimentación complementaria a la población en situación de vulnerabilidad. Se ejecuta desde el MSyDS, tiene líneas de acción para asegurar la alimentación que son transversales a todas las edades, pero también incluye acciones específicamente dirigidas a los niños y adolescentes en las escuelas, como las acciones de refuerzo a los comedores y merenderos escolares.

En el marco del PNSA, el rol de las provincias es altamente relevante en la implementación visto que diversas líneas de acción están cofinanciadas por la nación y las provincias y su ejecución depende en gran parte de las provincias y sus municipios. A su vez, las provincias llevan a cabo diferentes formas de gestión y de organización de las líneas de acción en el marco del PNSA donde, por ejemplo, la implementación de una acción será gestionada a nivel provincial en algunas mientras en otras será gestionada a nivel municipal (Aucilino & Díaz Langou, 2012).

Respecto a los comedores escolares, Díaz Langou, Bezem, Aucilino, Cano & Sánchez (2014) analizaron los modelos de gestión de los servicios alimentarios en 19 provincias⁷² y encontraron diversos desafíos en garantizar las condiciones para ofrecer comidas de calidad en todas las escuelas. Entre otras observaciones, muchas veces, el presupuesto destinado a comedores escolares es limitado, discontinuo y fluctuante y la inflación implica la necesidad de estimar adecuadamente los aumentos en los costos. Por lo tanto, es necesario garantizar los recursos necesarios y, si hay una limitación de recursos, es importante asegurar el servicio alimentario para aquellos que

⁷² Las Provincias son: Buenos Aires, Catamarca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

realmente lo necesitan por el déficit que tienen en sus hogares (Veleda, Repetto, Díaz Langou, Bezem, Sánchez & Cano, 2014).

ii. Políticas de derechos sexuales y reproductivos

La adolescencia⁷³ es un periodo de importantes transformaciones físicas, sociales y psicológicas, en donde las personas consolidan su personalidad y su subjetividad. También es el periodo que se ve marcado por el comienzo de la vida sexual y reproductiva. Por lo tanto, resulta fundamental garantizar los derechos sexuales y reproductivos a través de la provisión de información, de insumos y de servicios de salud de calidad. Como se detalló en previas secciones, el embarazo no intencional en la adolescencia compromete las trayectorias de vida de las madres y padres adolescentes, sus posibilidades de integración social a través del estudio o el trabajo e implica riesgos para la salud en las madres a edades tempranas.

Existen tres programas nacionales que abordan específicamente el tema de la salud sexual y reproductiva y la prevención del embarazo no intencional. Los tres comparten el enfoque de derechos y la perspectiva de género como marcos de orientación de las acciones que desarrollan: la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva (ex Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable⁷⁴), el Programa Nacional de Educación Sexual Integral y el Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia. A su vez, desde 2017, se ejecuta el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), una estrategia intersectorial integral que busca disminuir la incidencia de este fenómeno (Ministerio de Educación de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación & Ministerio de Salud de la Nación, 2017). El Plan integra a nivel territorial dispositivos de los tres programas mencionados y acciones de SENAF, que dota de pertinencia, calidad y escala y acompaña con acciones que se realizan al nivel provincial y nacional.

La Dirección de Salud Sexual y Reproductiva tiene como objetivo alcanzar el más alto desarrollo de la salud sexual y reproductiva para los habitantes del país. Actualmente, se encuentra en la órbita de la Secretaría de Gobierno de Salud. Sus orígenes se remontan al año 2002, momento en el cual se sancionó

⁷³ Las Naciones Unidas establecen que los adolescentes son personas con edades comprendidas entre los 10 y los 19 años.

⁷⁴ Este Programa no sólo se dirige a adolescentes sino que también comprende a adultos como población objetivo. Dado que también incluye a personas entre 15 y 19 años y teniendo en cuenta la crucial relevancia de la salud sexual y reproductiva en la edad de la adolescencia se optó por presentar este programa en esta sección.

la Ley Nacional N° 25.673. Sus líneas de acción incluyen la distribución de insumos anticonceptivos, la asistencia técnica y apoyo a las autoridades provinciales para la implementación de programas locales, la distribución de materiales de comunicación, actividades de capacitación y de promoción comunitaria, organización de campañas, y sistematización de información estadística (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología & Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019). A su vez, el programa administra una línea telefónica pública de atención (0800) que brinda información sobre derechos sexuales y reproductivos. En el año 2016, se distribuyeron métodos anticonceptivos para al menos 485.186 mujeres y se capacitaron 1.219 agentes de salud pertenecientes a 325 efectores distribuidos en 14 jurisdicciones del país (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017). Actualmente, el programa cuenta con una canasta de insumos que se distribuyen a alrededor de 5.000 centros de salud, hospitales y/o depósitos en las jurisdicciones.

Según el Presupuesto de 2019, a este programa se le asignó un monto total de 560 millones de pesos, incluyendo la asistencia, los tratamientos, la capacitación de ejecutores y la distribución de información y de métodos anticonceptivos (Presupuesto, 2019). A inicios de 2018 a este programa se le había asignado un monto total de 245 millones pesos, pero a lo largo del año aumentó su compromiso con este programa y el presupuesto vigente llegó a los 379 millones de pesos, del cual se ejecutó el 86% (Presupuesto, 2018).

En 2006, a través de la Ley N° 26.150, se creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral que propone incorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas de provincias y escuelas. Actualmente, el programa se ejecuta a través de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del MECCyT. La Ley define la educación sexual integral como "la que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos" y establece que "todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada" (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017: 24).

Los objetivos principales del Programa Nacional de Educación Sexual Integral son la incorporación de la Educación Sexual Integral (ESI) en la currícula educativa, el acceso a conocimientos confiables y actualizados, promover actitudes responsables ante la sexualidad y prevenir los problemas relacionados con la salud, y promover la igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres (Ley Nacional N°26.150/2006). Las acciones del

programa incluyen capacitaciones virtuales para docentes y directivos, la elaboración y distribución de materiales educativos a las escuelas y la realización de capacitaciones presenciales (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología & Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019). Se espera que los docentes capacitados repliquen esa experiencia dentro de las escuelas involucrando al cuerpo docente y que luego se formule un proyecto curricular institucional donde se planifica la manera de incorporar los contenidos curriculares provistos por el programa en todas las aulas de sus instituciones (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología & Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019). En 2017, había 115 mil docentes formados en 44 mil escuelas⁷⁵, es decir un 80% de la totalidad de escuelas y un 10% de los maestros (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, s.f.). Sin embargo, la implementación del programa fue desigual: hay provincias donde el Programa tiene un desarrollo incipiente, no se han capacitado docentes en todas las escuelas del país y sólo el 80% de los capacitados replicaron la capacitación en sus escuelas (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología & Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019).

En el Presupuesto 2018 la implementación de la ESI aparece dentro del Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa con dos metas específicas: capacitar a 2.000 docentes y asistir a 10 provincias. Para estas prácticas de fortalecimiento de la ESI se destinaron \$21 millones, que corresponden a un 4% del total del presupuesto destinado al Programa Mejoramiento de la Calidad Educativa (Presupuesto, 2018). En el Presupuesto de 2019 la ESI parece tener un poco más de incidencia dentro de este programa, puesto que pasa a representar un 7,6% (102 millones de pesos) del total de la partida asignada. Las metas también son más ambiciosas que el año anterior: se prevé capacitar a 10.000 docentes y asistir a 16 provincias.

El Programa de Salud Integral en la Adolescencia fue creado en 2007 por Resolución Ministerial y depende de la Dirección de Maternidad, Infancia y Adolescencia. Tiene el objetivo de promover la salud integral de los adolescentes, facilitando el acceso a servicios de salud amigables y de calidad (Pecheny, 2017). Actualmente, los objetivos del programa incluyen la cobertura de salud integral de todos los adolescentes, la promoción de estilos de vida saludables y proyectos de vida, la incorporación de la perspectiva de género, y la disminución del embarazo no planificado y la morbilidad en la maternidad adolescente. Para ello, se realizan acciones de fortalecimiento de

⁷⁵ Estas cifras no contabilizan los docentes que han sido alcanzados con capacitaciones que replican quienes asistieron a la capacitación brindada por el Programa.

referentes provinciales y adaptación de los servicios de salud y las escuelas para las necesidades específicas del grupo etario mediante capacitaciones, producción de contenidos específicos y monitoreo (Pecheny, 2017).

Este Programa figura en el presupuesto dentro del programa "Atención de la madre y el niño", y en 2019 se le asignó una partida de 1,5 millones de pesos. Esto representa una caída respecto a años anteriores, incluso en términos nominales: en 2018 el presupuesto fue de 2 millones, mientras que en 2017 fue de 4 millones y medio, y 6 millones y medio en 2016. Según datos del Informe del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017), hasta 2016 se habían fortalecido 150 espacios de atención de salud y se crearon otros 40 nuevos espacios, además de 200 capacitaciones.

En 2017 los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social, mediante el trabajo incorporado e integrado de los actores involucrados en los tres programas mencionados y con asistencia de un equipo de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, formulan el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), con los objetivos de: sensibilizar a la población y a los adolescentes en particular sobre la importancia de prevenir y disminuir el embarazo no intencional en la adolescencia; mejorar la oferta de servicios en salud sexual y reproductiva en relación con la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de las prestaciones; potenciar las decisiones informadas de los adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y derechos reproductivos; fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia sexual y para el acceso a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) según el marco normativo vigente (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017).

El Plan tiene líneas nacionales (campaña comunicacional, por ejemplo) que llegan a todo el país y, por otro lado, los dispositivos sectoriales específicos (el de ESI, el de asesorías, el de consejería y el de asesoría en la comunidad) que desde 2018 se implementan en 12 provincias priorizadas por el Plan en función de la mayor incidencia del fenómeno del ENIA (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017).

Este Plan aparece en el presupuesto del MSyDS dentro del programa denominado "Políticas Federales para la promoción de los derechos de niños y adolescentes", y en 2019 se le asignó un presupuesto de 489 millones de pesos (Presupuesto, 2019). Según el informe mensual de monitoreo sobre el

Plan realizado por el MECCT y el MSyDS (2019), hacia mayo de 2019, se habían colocado más de 28 mil métodos anticonceptivos de larga duración, alcanzando así el 35% de la meta. Además, el Plan ENIA capacitó a más de 8.682 docentes (67% de la meta esperada), con lo que el 72% de las escuelas del plan cuentan con al menos un docente capacitado y el 83% (1.707) con acompañantes pedagógicos. Asimismo, el 41% de los estudiantes de ciclo básico de los departamentos seleccionados tuvieron al menos una actividad de ESI en la escuela, y se asignaron 1.176 asesorías en las escuelas (95% de la meta) y 509 en servicios de salud (86% de la meta). De esta manera más de 34 mil adolescentes, de los cuales el 72% de los participantes se auto percibían como mujeres, participaron de asesorías, donde en el 50% de los casos la consulta se basaba en métodos anticonceptivos (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología & Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019).

Actualmente, persisten desafíos y oportunidades para la mejora del Plan ENIA. La implementación se circunscribe sólo a 36 departamentos de 12 provincias seleccionadas, por lo que su ejecución varía entre las distintas provincias y al interior de ellas. A su vez, aún quedan esfuerzos en mejorar el alcance a más escuelas y más provincias y fortalecer las instancias de capacitaciones, y la supervisión de la incorporación de contenidos de educación sexual en las escuelas. Por último, si bien es en la adolescencia donde suele iniciarse la vida sexual, los derechos de salud sexual y reproductiva deben garantizarse para todas las franjas etarias.

iii. Políticas de educación

Finalmente, dada la problemática de abandono escolar que afecta en mayor proporción a los sectores en situación de pobreza, se destacan los programas que vienen a apoyar las trayectorias escolares de los alumnos y la promoción de la formación de los jóvenes.

El Programa de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas se enmarca dentro del Plan de Acción 2016-2021 "Argentina Enseña y Aprende" que tiene como objetivo garantizar el acceso universal a formación integral de calidad. Para lograrlo se proponen distintas líneas de acción centradas en el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes. Se destacan distintas líneas de acción como el Programa Asistiré, La Escuela Sale del Aula, y Trayectorias Escolares.

El Programa Asistiré tiene el objetivo de prevenir la deserción escolar y mejorar las tasas de asistencia mediante acciones de acompañamiento personalizado. A través de un programa que incluye la toma de asistencia

digital e información sobre el ausentismo, se obtienen alertas en casos de reiteradas inasistencias no justificadas que permiten detectar los casos de probable deserción (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, s.f.). A partir de estos datos y de información adicional sobre cada estudiante, un equipo de profesionales que forman parte del programa y las autoridades de la escuela desarrollan estrategias personalizadas para responder a las necesidades de cada alumno (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, s.f.). En 2018 este Programa se implementó en 220 escuelas secundarias públicas de la Provincia de Buenos Aires, y de los alumnos identificados con riesgo de abandono que participaron de las actividades del programa, el 69% tuvo resultados positivos: volvieron a asistir a la escuela regularmente, mejoró su asistencia u obtuvieron un proyecto personalizado adecuado a sus necesidades (Pinto, en prensa). Para el 2019 incorporaron al programa más escuelas de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, San Juan y Jujuy, alcanzando 670 establecimientos educativos con toma de asistencia digital, promotores asistire y mesas de inclusión educativa (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, s.f.).

La iniciativa denominada la Escuela Sale del Aula apunta a la ampliación de la enseñanza en horario extendido de la educación física, los idiomas, disciplinas artísticas y lenguajes tecnológicos y computacionales, entre otros (Pinto, en prensa). Por otro lado, incluye acciones para el acompañamiento a las trayectorias escolares mediante espacios de orientación y tutorías para asistir, acompañar e incentivar a los estudiantes en su trayectoria educativa (Pinto, en prensa).

Además, en el Programa de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas se incluyen proyectos para el mejoramiento de la educación rural que tienen como prioridad la dotación de servicios básicos y reparación o ampliación de infraestructura, como las actividades de mejoramiento del Programa PROMER II. Este es un proyecto de mejoramiento de educación rural (en convenio y con co-financiación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) cuya fecha de finalización es a fines de 2019. PROMER II está destinado a alumnos en zonas rurales que tienen entre 4 y 17 años (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, s.f.). Sus tres componentes centrales son: la reducción de las tasas de repitencia en las zonas rurales, el aumento de la inscripción y la terminación de los estudios en escuelas secundarias rurales y el fortalecimiento de la gestión, el seguimiento y evaluación (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, s.f.).

En el Presupuesto de 2018 el Programa de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas tenía asignada una partida por un total de 4.721 millones de pesos, mientras que en el Presupuesto 2019 la asignación es menos de la mitad en términos nominales, con \$2.045 millones. Como consecuencia de esta reducción desaparecen de la partida el programa de gestión pedagógica, apoyo y acompañamiento a escuelas de nivel primario, el fortalecimiento de los servicios bibliográficos y la asistencia financiera a academias nacionales, entre otros.

C. Políticas en la adultez⁷⁶

El desarrollo de habilidades también es importante en la edad adulta. Con los cambios tecnológicos acelerados de estas últimas décadas, la formación constante y recurrente a lo largo de la vida se tornará cada vez más importante (OCDE, 2017). El esquema de educación entendido como lineal, con un comienzo y un final, y limitado a la franja etaria que va de la niñez a la juventud es un paradigma que, la evidencia indica, debería revisarse. Será cada vez más importante asegurar que las personas desarrollen capacidades de aprendizaje constantes visto que los cambios en el mundo del trabajo serán más recurrentes (OCDE, 2017).

Una gran parte de los programas de desarrollo de capacidades en edad activa forman parte de las políticas activas de mercado de trabajo, que incluyen instancias de formación y capacitaciones. Estos se detallaron en el primer apartado de "Ingresos". En esta sección se describen programas que se enfocan únicamente en el objetivo de finalizar o emprender estudios.

En primer lugar, se destaca el Plan FINES (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) que se inició en 2008 como una política educativa dirigida a aquella parte de la población que, habiendo superado la edad escolar, no finalizó sus estudios (Pinto, en prensa). Este plan incorpora un formato más flexible que la modalidad tradicional de educación para jóvenes y adultos (Pinto, en prensa). Inicialmente, el plan FINES fue destinado a aquellos jóvenes mayores de 18 años que, habiendo terminado de cursar, todavía adeudaban materias para obtener su título (modalidad deudores de materias). A partir de 2009, el programa se extendió también a aquellas personas que no habían terminado de cursar años enteros completos o que

⁷⁶ El

Cuadro 19 en el Anexo resume los programas detallados en esta sección que se orientan a la primera infancia.

nunca habían asistido a la escuela secundaria lo que se conoció como modalidad trayecto o plan FINES 2 (Pinto, en prensa).

En cuanto a terminalidad, los resultados de este programa fueron positivos: según datos oficiales del Plan FINES, entre 2008 y 2015 egresaron más de 600 mil personas mediante el programa. Estas altas tasas de graduación reflejan efectivamente un logro importante para la finalización de la secundaria mediante el programa. Sin embargo, dada la heterogeneidad de su ejecución entre jurisdicciones y sus modalidades alternativas, se plantearon algunos cuestionamientos sobre la necesidad de asegurar la equidad en la calidad de todas sus prestaciones (Pinto, en prensa).

Por otro lado, el Programa Progresar es un programa de becas lanzado en 2014 que tiene como objetivo incentivar el inicio y/o la terminalidad educativa en cualquier nivel (primario, secundario, terciario, universitario) y brindar asistencia para la inserción laboral. Está destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años sin empleo o que se encuentran en la informalidad de un hogar con un salario inferior a tres salarios mínimos vitales y móviles (MECCT, s.f.).

En el Presupuesto de 2018, el programa se denomina Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina y la meta era asistir a 888.789 jóvenes, a partir de una partida de \$9.894 millones. Este programa figura en la órbita del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en el Presupuesto 2019, con una partida de 9.480 millones de pesos.

D. Políticas para personas mayores⁷⁷

Actualmente, el país transita por un bono demográfico. Este es el periodo que atraviesan los países cuando la proporción de población "dependiente" (niños y personas mayores) es baja en relación con la población en edad activa. Pasado el 2040, la población en edad de dependencia será más elevada (fin del bono demográfico) (Rofman & Apella, 2014). En 1970 la esperanza de vida era de alrededor 66 años, en 2016 esta es de alrededor 76 años (Datosmacro.com, s.f.). Estas cifras ilustran que ya no es posible pensar a las políticas destinadas a personas mayores con esquemas del pasado. El envejecimiento poblacional implica nuevas demandas al sistema de salud y nuevos desafíos para los sistemas de jubilaciones y pensiones, que enfrentarán cargas crecientes. Por ejemplo, según el Reporte de *Global Age Watch Insights* (2018) actualmente la mayoría de los sistemas de salud están

⁷⁷ El Cuadro 20 en el Anexo resume los programas detallados en esta sección que se orientan a las personas mayores.

estructurados para manejar enfermedades agudas y episódicas, pero son menos capaces de responder a condiciones crónicas de salud (como diabetes o enfermedades cardiovasculares), cuando éstas últimas son de creciente importancia. A su vez, urge la necesidad de propiciar nuevas propuestas de envejecimiento activo, que brinden a las personas mayores un rol más protagónico y valorizado en la sociedad.

El proceso de envejecimiento es diferente para cada persona y hay diversos factores que influyen en ello como su nivel socioeconómico, su nivel educativo, su grado de autonomía, su género, su trayectoria laboral, su vivienda, su composición familiar, entre otros factores (Florito, 2018). Cuando se hace referencia a las personas mayores se está, por lo general, hablando de las personas mayores de 60 años de edad. Sin embargo, existen diferencias dentro de esa franja y es posible identificar dos subgrupos: el de los más jóvenes (personas mayores entre los 60 y 74 años), y el de los más mayores (de 75 años en adelante) (Florito, 2018). La encuesta nacional sobre calidad de vida de las personas mayores muestra diferencias significativas entre ambos subgrupos. Por ejemplo, del total de personas mayores de más de 60 años un 59,4% considera que su salud es buena o muy buena/excelente pero estas cifras de autopercepción empeoran con la edad, es decir son mejores para el grupo de los más jóvenes y peores para el grupo de los más mayores (INDEC, 2014). También el factor del género es importante a considerar puesto que las diferencias en la mortalidad y la esperanza de vida por sexo contribuyen a feminizar el periodo de la tercera edad (Cecchini, et al., 2015). En línea con esto, visto que las mujeres experimentan inserciones laborales más inestables en la etapa activa es importante que la protección social busque avanzar en cerrar brechas de montos y cobertura previsionales reconociendo el trabajo de cuidado que tienden a realizar las mujeres en mayor proporción que los varones⁷⁸.

Finalmente, existen diferencias de la calidad de vida en las personas mayores en función del nivel socioeconómico. El 59% de la población de personas mayores de 60 años con problemas de salud crónicos o graves es del estrato socioeconómico bajo mientras el 17% es del estrato socioeconómico medio alto (Tinoboras, 2018). A su vez, se observa que la proporción de personas mayores que se sienten poco o nada felices en el

⁷⁸ Los últimos años se avanzó en incluir a las mujeres a través de, por ejemplo, las moratorias que se detallan en el apartado de Ingresos.

último cuartil de ingreso es dos veces mayor que en el primero (Tinoboras, 2018).

Por lo tanto, no sólo existen desafíos generales para el sistema previsional y el sistema de salud dado el envejecimiento poblacional proyectado, sino que estos desafíos se amplifican en los sectores más vulnerables y requieren de un mayor esfuerzo. Anteriormente, se mostró que a lo largo de las décadas pasadas se ha avanzado en ampliar la cobertura de jubilaciones y pensiones a más personas lo cual resultó en una mejora de calidad de vida a través del acceso a ingresos de una gran porción de la población. En esta sección se describirán políticas nacionales de salud y alimentación, de cuidado y de educación que son particularmente relevantes para las personas mayores de los sectores de menores recursos en lo que refiere al desarrollo continuo de sus capacidades.

El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (o alternativamente llamado PAMI por Programa de Atención Médica Integral) es el mayor efector de atención sanitaria de las personas mayores (Florito, 2018). Es una entidad pública creada por la Ley N°19.032, y reconocida como Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI) y posteriormente denominada "Por Argentina con Mayores Integrados" (Resolución N° 654/DE/2009) (Banco Mundial, 2015). Fue creado con el objetivo de brindar asistencia médica integral a las personas mayores y es una de las obras sociales más grandes de Latinoamérica (PAMI). PAMI, cuenta con más de 4,5 millones de afiliados, de los cuales aproximadamente más del 80% son mayores de 60 años (Florito, 2018). Sus recursos provienen de retenciones obligatorias a los propios jubilados, de los trabajadores activos y de los empleadores. Pueden afiliarse a PAMI los jubilados, pensionados, veteranos de guerra y mayores de 70 años sin beneficio previsional ni obra social. A su vez, se destaca que las personas que están inscriptas en PUAM cuentan con la cobertura de PAMI.

A través de PAMI se puede acceder a diversos programas de relevancia para aquellos de menores ingresos. Entre ellos se destaca el Subsidio Social para Medicamentos Ambulatorios que otorga 100% cobertura en determinados medicamentos⁷⁹ por razones sociales. El programa está destinado a los afiliados que tienen un ingreso menor o igual a 1,5 haberes previsionales mínimos, no están afiliados a un sistema de medicina prepaga, no son propietarios de más de un inmueble, no poseen un auto de menos de 10 años, ni ciertos bienes de lujo (Consejo Nacional de Coordinación de

⁷⁹ Dicha cobertura comprende los medicamentos publicados en el Manual Farmacéutico del INSSJP.

Políticas Sociales, 2018). A su vez, si un afiliado gasta el 5% o más de sus ingresos en medicamentos, puede solicitar ser titular de este programa. También, en el marco de PAMI se lleva a cabo el programa denominado Pro Bienestar que busca asegurar la seguridad alimentaria de las personas mayores en situación de vulnerabilidad mediante la entrega de bolsones alimentarios que se distribuyen a través de los Centros de Jubilados. El programa Pro Bienestar tenía inicialmente una asignación presupuestaria para 2019 de 2.395 millones de pesos para los bolsones de alimentos.⁸⁰

Por otro lado, el Programa Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores ejecutado por la DINAPAM lleva adelante iniciativas con acciones orientadas a la promoción y protección de derechos de personas mayores a través de capacitaciones y de difusión de información y subsidios de servicios (Florito, 2018). En 2019 el presupuesto destinado a este programa es de 346 millones de pesos (Presupuesto, 2019).

Tres iniciativas centrales se desarrollan en este Programa: La Experiencia Cuenta, Cuidadores Domiciliarios y Hogares para Adultos (MSyDS, s.f.). Según información disponible, la Experiencia Cuenta es una iniciativa que promueve el encuentro entre las personas mayores y los jóvenes para intercambiar saberes y conocimientos. El Programa Cuidadores Domiciliarios, por su parte, ofrece capacitación a personas que estén interesadas en acompañar a personas mayores. Los cuidadores administran medicación y los ayudan con su alimentación y la prevención de accidentes (MSyDS, s.f.). Se estima que a través de este Programa se capacitaron más de 20.000 cuidadores domiciliarios en el país (Repetto, 2011) y según el Presupuesto 2019 la meta de personas a capacitar para la Atención y Cuidados de Adultos Mayores en el año es de 3.700. El programa Hogares para Adultos es un programa que brinda atención integral a personas mayores que no tienen obra social ni recursos económicos, en residencias de larga estadía (MSyDS, s.f.). Sin embargo, en la página oficial del gobierno nacional, sólo figuran residencias en la provincia de Buenos Aires y en CABA y, por lo tanto, según la información disponible, su cobertura geográfica no aparenta abarcar al territorio nacional de forma homogénea. A su vez, es necesario avanzar en la evaluación de este tipo de programas para dar cuenta de si están funcionando y mejorando la calidad de vida de las personas mayores.

⁸⁰ En septiembre de 2019 se prorroga la Ley de Emergencia Alimentaria y se establece una actualización del presupuesto con un aumento de un mínimo de 50% de las partidas presupuestarias para políticas alimentarias en 2019 (estas incluyen al programa Pro Bienestar).

E. Políticas transversales⁸¹

En esta sección se propone detallar las políticas de desarrollo humano orientadas a diversas franjas etarias y que, por ende, no pueden ser mencionadas en una etapa del ciclo de vida únicamente. Estas refieren principalmente, a políticas de salud y alimentación como el Programa Sumar, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Chagas.

En primer lugar, en lo relativo al acceso a prestaciones de salud se destaca el Programa Sumar que se encuentra dentro del denominado Programa de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud. El Programa Sumar brinda cobertura de salud a las personas que no poseen obra social o prepaga. En sus orígenes, en 2005, el programa era denominado "Plan Nacer" y atendía exclusivamente a mujeres madres recientes y sus hijos. En 2012, con la incorporación de niños y adolescentes de 6 a 19 años y mujeres y varones hasta los 64 años, el programa se renombró "Programa Sumar" (Ministerio de Salud, 2018). De acuerdo al Presupuesto 2019 los objetivos específicos del Programa son: la disminución de la mortalidad infantil y materna, el cuidado de la salud de niños en etapa escolar y durante la adolescencia, la salud integral de las mujeres y de los varones adultos. La mayor parte de las acciones del programa se efectúan en los hospitales y centros de salud públicos. El modelo de financiamiento propuesto se basa en transferencias del gobierno nacional a las provincias en función de sus necesidades y del cumplimiento de metas sanitarias (Presupuesto, 2019). El total del crédito al Programa para 2019 es de \$2.957 millones. En base a información del Ministerio de Modernización, en diciembre de 2018, 2,9 millones de niños y adolescentes tenían Cobertura Efectiva Básica en el programa.

El Programa Sumar permitió realizar un seguimiento de la calidad nutricional de sus titulares. Así es cómo, a partir de los datos reportados entre 2014 y 2016 a través del Programa Sumar, UNICEF y la Secretaria de Gobierno de Salud (2018), pudieron realizar un análisis nutricional de los niños y adolescentes para evaluar la malnutrición y su distribución según déficit o exceso. Observaron que, si bien el déficit alimentario sigue presente en un porcentaje de la población, la malnutrición por exceso es la más prevalente y se encuentra en crecimiento, a diferencia de la malnutrición por bajo peso que tiene una tendencia descendente. Por lo tanto, se refuerza la idea de que es

⁸¹ El Cuadro 21 en el Anexo resume los programas de políticas transversales detallados en esta sección.

importante no solo asegurar el acceso a la alimentación si no también avanzar en que ésta sea de calidad, siendo lo más saludable posible.

En cuanto a políticas transversales de salud, también se destaca el Programa de Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles. Este se dedica a promover la vacunación con el objetivo de disminuir la morbi-mortalidad de las enfermedades inmunoprevenibles a partir de la aplicación de vacunas a todos los niños nacidos en el año, continuando con las cohortes sucesivas de niños de 6 años, 11 años, adolescentes, embarazadas y adultos. El programa tiene sus orígenes en la Resolución del Ministerio de Salud N° 776 de 2013 y en la Ley Nacional de Vacunación N° 22.909. Según el Presupuesto 2019 la meta es alcanzar una cobertura nacional del 95%, para lo cual se asignó un presupuesto total de 12.655 millones de pesos (en 2018 el último presupuesto vigente fue de 7.423 millones pesos, y se ejecutó casi en su totalidad).

En segundo lugar, en lo relativo al derecho a una alimentación y nutrición adecuada, se destaca el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria⁸² (PNSA o Programa de Políticas Alimentarias). Como se mencionó, este programa tiene líneas de acción orientadas únicamente a niños y adolescentes en los comedores escolares. Sin embargo, también tiene líneas de acción que no se destinan a una franja etaria en particular, sino que fortalecen los ingresos destinados a alimentos del hogar en su totalidad. Estas modalidades incluyen a las tarjetas alimentarias, los comedores comunitarios, la asistencia alimentaria directa y el proyecto Pro-Huerta. Los fondos destinados a la realización de las acciones en el marco del PNSA se ejecutan de manera descentralizada (como a través de tarjetas alimentarias federales) transfiriendo recursos a los organismos gubernamentales provinciales y/o locales, y de manera centralizada (como a través de la tarjeta alimentaria centralizada) (Presupuesto, 2019). Según el Presupuesto de 2019, para 2019 las tarjetas alimentarias deberían cubrir a más de un millón de personas. El monto total asignado al programa de políticas alimentarias es de 12.582 millones de pesos, de los cuales más del 34% se destinará a la provisión de tarjetas alimentarias siendo la modalidad con mayor presupuesto asignado dentro del programa⁸³.

Como se menciona en el apartado de políticas orientadas a niños y adolescentes, hay diferencias en la implementación y las prestaciones del

⁸² Actualmente. En el Presupuesto 2019 este programa se denomina "Políticas Alimentarias"

⁸³ En septiembre de 2019 se prorroga la Ley de Emergencia Alimentaria y se establece una actualización del presupuesto con un aumento de un mínimo de 50% de las partidas presupuestarias para políticas alimentarias en 2019 (estas incluyen al programa de Políticas Alimentarias).

PNSA entre distintas provincias dado su rol central en la ejecución y el margen de acción que éstas poseen para el aterrizaje de las líneas de acción en sus territorios (Aulicino & Díaz Langou, 2012). A su vez, el PNSA no responde aún de forma completamente efectiva al creciente problema de sobrepeso y obesidad que afecta en mayor proporción a los sectores más vulnerables. Viene principalmente a responder a los problemas de falta de alimento a través del fortalecimiento de los ingresos o del aporte de insumos de alimento directos.

En tercer lugar, existen enfermedades que afectan en mayor proporción a quienes se encuentran en la pobreza. Por ejemplo, el Mal de Chagas conforma un gran desafío que hoy afecta a más de un millón y medio de personas. Anualmente nacen cerca de 1.300 niños infectados por el Chagas y la tasa de mortalidad es de 1.200 casos anuales (AGN, 2016).

Las principales intervenciones que el Estado realiza para combatir el Chagas incluyen el control de la proliferación de vinchucas y los espacios donde habitan, controles a personas gestantes, controles en bancos de sangre, y detección de personas infectadas en fase aguda para que realicen el tratamiento (Cuba Cuba & Hidalgo, 2010). Asimismo, al estar relacionada esta enfermedad con el saneamiento ambiental y la calidad de vivienda (que son deficitarias en la pobreza) la erradicación de la enfermedad está ligada a las políticas de hábitat. La enfermedad de Chagas no sólo se llama silenciosa por sus fases asintomáticas, sino también porque afecta mayoritariamente los sectores de menores ingresos y visibilidad en el debate público.

En Argentina dos leyes se destacan en el ámbito de la salud pública para la detección, diagnóstico y tratamiento del Chagas. La Ley N° 26.281, sancionada en 2007, establece de interés nacional y prioritario, dentro de la política nacional de salud, a la prevención y control de todas las formas de transmisión de la enfermedad de Chagas, hasta su definitiva erradicación de todo el territorio nacional. La Ley N° 26.279, sancionada en 2007, también establece en su primer artículo que a todo niño al nacer en Argentina "se le practicarán las determinaciones para la detección y posterior tratamiento de fenilcetonuria, hipotiroidismo neonatal, fibrosis quística, galactocemia, hiperplasia suprarrenal congénita, deficiencia de biotinidasa, retinopatía del prematuro, chagas y sífilis; siendo obligatoria su realización y seguimiento en todos los establecimientos públicos de gestión estatal o de la seguridad social y privados de la República en los que se atiendan partos y/o a recién nacidos/as".

Con el fin de avanzar en la prioridad establecida por la Ley N° 26.281, se formuló el Plan Nacional de Chagas 2011-2016 en el entonces Ministerio de Salud por Resolución Ministerial N° 1.543/08. Este tenía por fin de revertir y controlar todas las formas de transmisión de la enfermedad de Chagas, así como posibilitar el abordaje de la temática en un proceso dinámico. El plan definía cuatro objetivos principales: estrategias para la prevención y control de la transmisión vectorial⁸⁴, estrategias para la prevención y control de la transmisión no vectorial, estrategias para el control de la infección congénita y estrategias para el control de la infección aguda y crónica (Resolución 867/2012, Ministerio de Salud). A su vez, el Estado también ha recurrido a mecanismos para transmitir información y mejorar la prevención en la comunidad, como las actividades de sensibilización desarrolladas en el marco del Día Nacional por una Argentina sin Chagas.

En base a la información del Presupuesto 2019, las acciones destinadas a combatir la enfermedad de Chagas se encuentran actualmente bajo el Programa llamado Prevención y Control de Enfermedades endémicas de la Secretaría de Salud. El programa incluye dos acciones específicas destinadas al Chagas: "Prevención y atención integral de la enfermedad de Chagas" y "Fortalecimiento de la interrupción de la transmisión vectorial del Chagas". El monto destinado a ambas acciones en 2018 era inicialmente de 103 millones, mientras que en 2019, el monto que se le asigna es de 38 millones de pesos. Es notablemente inferior al año anterior. Esto repercute en las metas relacionadas con la enfermedad. Por ejemplo, en 2018 se estableció una meta de rociado en 70.000 viviendas, que descendió a 45.000 en 2019.

La Auditoría General de la Nación (AGN) elaboró un informe publicado en junio de 2018 de evaluación del Programa Nacional de Chagas durante el periodo 2015-2016. El informe destaca problemas en la efectiva reglamentación de la Ley N° 26.281. Por ejemplo, informa que, si bien aumentó el número de mujeres embarazadas a quienes se efectuaron controles del Chagas, la cifra sigue siendo inferior a la meta establecida por la Ley N° 26.281. Por otro lado, destaca la ausencia de recursos y de un registro de datos único a nivel nacional. A su vez, menciona que se encontraron debilidades en las actividades de detección y diagnóstico oportuno, tratamiento y seguimiento y notificación de la población infectada. Por ejemplo, no se observaron mejoras

⁸⁴ Transmisión vectorial refiere a la más común de todas las formas de transmisión de la enfermedad de Chagas que es la que se produce a través de las heces del insecto cuando éste pica a una persona.

en los controles de recién nacidos hijos de madres con Chagas y de niños de 6 a 12 años de edad.

Finalmente, es importante mencionar que, si bien en este apartado se puso énfasis en la enfermedad de Chagas, existen más enfermedades asociadas con situaciones de pobreza, como la tuberculosis, sífilis, diarrea infantil, entre otras. El hecho de que estas enfermedades sean más frecuentes en sectores de menores recursos, está relacionado con diversos factores, dentro de los que se destacan el acceso a una alimentación de calidad, servicios y prestaciones de salud oportunas y amigables, información, y también a un hábitat de calidad. Este último punto es crítico: el acceso a una vivienda en buenas condiciones en un hábitat de calidad es una condición importante para un buen estado de salud integral. Este punto se desarrolla en la siguiente sección que refiere a las políticas de hábitat.



5. Hábitat: vivienda y planificación territorial⁸⁵

5.1. Hábitat y pobreza

El acceso a un hábitat de calidad es esencial para desarrollar una vida digna, y también es un mecanismo clave para la integración de las personas en la sociedad. Las dificultades de acceso a un hábitat de calidad se asocian de forma rápida e intuitiva a la condición de pobreza. De hecho, las características de la vivienda de los hogares fueron históricamente utilizadas para medir la pobreza. En Argentina, esto sucede en los censos nacionales con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Según la metodología del INDEC, un hogar con NBI presenta al menos una de estas características: vivienda inconveniente (por ejemplo, una que no está destinada a fines habitacionales o que es una vivienda precaria), carencias sanitarias (hogares que no poseen retrete), hacinamiento crítico (hogares con más de tres personas por habitación), inasistencia escolar (hogares con al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a la escuela), capacidad de subsistencia (hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y un jefe de hogar que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria). Observando esas características, es notable la importancia que se le da a la vivienda en este índice: de cinco características, tres refieren a la vivienda del hogar.

Una vivienda inadecuada se caracteriza, entre otras cosas, por la baja calidad de su construcción, por su falta de conexión a servicios básicos, la inseguridad de la tenencia y déficits en los atributos urbanos de los barrios dónde se ubica (Hábitat para la Humanidad, s.f.).

El acceso a una vivienda adecuada es relevante en sí mismo, y también es importante dado los impactos que tiene en factores como la salud, el desarrollo de habilidades y el bienestar general de las personas que la habitan. Como se mencionó en la sección previa, enfermedades como la del Chagas están fuertemente relacionadas con condiciones deficitarias de vivienda. Diversos estudios muestran relaciones estrechas y significativas sobre el estado de la vivienda *per se* y sus impactos en otros factores. Por ejemplo, un estudio realizado en el Salvador, Uruguay y México mostró que el acceso a una vivienda de mayor calidad tuvo impactos positivos tanto en el bienestar percibido por las personas que componen el hogar como en indicadores concretos de salud de los niños del hogar⁸⁶ (Galiani & Schargrodsky, 2004).

⁸⁵ Este apartado se elaboró considerando los aportes realizados por Juan Ignacio Duarte y por Agustina Suaya, de los Programas de Ciudades y de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC, respectivamente.

⁸⁶ En dos de los tres países (México y el Salvador) el estudio mostró que hubo reducciones en la incidencia de diarrea en los niños de los hogares.

Por otro lado, el mejoramiento de la vivienda a través del acceso a servicios como la red de gas o agua también tiene impactos positivos en factores que hacen a la calidad de vida de las personas y el desarrollo pleno de sus capacidades. El acceso a agua potable permite evitar enfermedades transmitidas por agua contaminada como las gastrointestinales, que causan diarrea y pueden tener efectos graves, sobre todo, en los niños (OMS, 2005). También existe evidencia de que el acceso a la red de gas tiene efectos positivos en la inversión para el mejoramiento de la vivienda y en la salud de los miembros que la componen. Goytia, Pasquini & Sanguinetti (2011) comparan hogares que consiguen conexión a la red de gas a través de un programa que se llama "Redes Solidarias", con hogares similares que no participaron del programa. Encuentran que el acceso a la red de gas está relacionado con reducciones en la frecuencia de los casos de gripe, fiebre y otras enfermedades respiratorias y que la conexión de gas permitió a los hogares mejorar su nivel de vida a través del acceso a la calefacción, el agua caliente en la cocina y en el baño, higiene personal y alimentaria, y mejor calidad de cocción de los alimentos, entre otras dimensiones.

No es solo la calidad de vivienda en sí misma y su conexión a servicios básicos lo que es preciso considerar a la hora de analizar el vínculo entre la vivienda y la condición de pobreza, sino que también son relevantes aspectos relacionados con la seguridad de tenencia, que puede tener impactos significativos en la calidad de vida de las personas. En este sentido, De Soto (2000) relaciona los derechos de propiedad con distintas dimensiones del desarrollo. Explica que, por un lado, tener un título de propiedad permite e incentiva que los dueños tomen decisiones de inversión de largo plazo en capital (por ejemplo, invirtiendo en mejoras de la vivienda). Por otro lado, el título de propiedad, y la seguridad de tenencia que deriva de ello, implica que los dueños pueden usar su hogar como garantía para acceder al crédito. A partir de la teoría de De Soto, diversos estudios han buscado evaluar los impactos de políticas de titulación de vivienda. Galiani & Schargrodsky (2004) se apoyan en un experimento natural de titulación de tierras y muestran que acceder a un título formal tiene efectos positivos en la salud alimentaria y sexual, plasmada en indicadores como aumento en el peso por talla de los niños y adolescentes, y una reducción en el embarazo en la adolescencia. También encontraron que la titulación está asociada con aumentos en la inversión en vivienda y una mejora en la educación de los niños. Sin embargo, no encuentran diferencias significativas con el grupo de control en el acceso a tarjetas de crédito y cuentas bancarias, y al crédito en el sistema formal (Galiani & Schargrodsky, 2010).

Actualmente, en Argentina persisten grandes desafíos en lo que refiere al acceso a un hábitat de calidad, dentro de los cuales se destacan los déficits habitacionales cuantitativos (acceso a vivienda), los déficits cualitativos (calidad de vivienda) y los déficits de accesibilidad⁸⁷, que se agravan en los sectores con mayores niveles de pobreza.

Según el último Censo Nacional que tuvo lugar en 2010, el 92% de la población es urbana⁸⁸, y el 64% de los habitantes residen en los 31 mayores aglomerados urbanos (JGM, CIPUV & UTDT, s.f.).

El Censo Nacional captura el estado de las viviendas donde habitan las personas. Estas se pueden clasificar en tres categorías: aptas, mejorables e irrecuperables (Instituto de Vivienda, 2013). El **Cuadro 8** muestra dónde se sitúa cada tipo de vivienda en base a estas tres categorías y su definición.

Si comparamos la cantidad de viviendas habitables (vivienda mejorable y vivienda apta) con la cantidad de hogares, obtenemos el déficit cuantitativo de viviendas (Paniagua, 2017). En 2010 había un total de 10.917.225 viviendas habitables mientras que había un total de 12.171.675 hogares. Esto implica que había un déficit de 1.254.450 unidades de vivienda. Las mismas cifras en base al censo de 2001 nos dan un total de 10.073.625 hogares para un total de 9.204.711 viviendas habitables con lo cual, en 2001, el déficit era de 868.914 unidades de vivienda. Por lo tanto, de 2001 a 2010 el déficit habitacional cuantitativo aumentó (**Cuadro 9**).

Cuadro 8. Estado de la vivienda

	Definición	Tipo de vivienda
Vivienda apta	Viviendas en condiciones materiales satisfactorias y que no requieren reparaciones	Casas de tipo A, departamentos
Vivienda mejorable	Viviendas que mediante obras de refacción pueden mejorar sus condiciones de habitabilidad	Casas de tipo B ⁸⁹ , pieza de inquilinato en hotel o pensión
Vivienda irrecuperable	Viviendas que, por la calidad de sus materiales o por su naturaleza, deberían ser reemplazadas por viviendas nuevas	Ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales, y viviendas móviles

Fuente: Elaboración propia en base a Instituto de Vivienda (2013).

⁸⁷ El concepto de accesibilidad refiere a la capacidad que tienen las personas que viven en esas viviendas de alcanzar el conjunto de oportunidades que ofrece una ciudad (Goytia, s.f.).

⁸⁸ Se consideró como urbano a cualquier urbanización de más de 2.000 habitantes.

⁸⁹ Casa tipo B es aquella que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tener provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no disponer de retrete con descarga de agua; tener piso de tierra u otro material que no sea cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo (Instituto de Vivienda, 2013).

Cuadro 9. Déficit cuantitativo habitacional

	Cantidad de viviendas en condición de habitabilidad	Total hogares	Déficit total	Déficit como porcentaje del total de los hogares
2001	9.204.711	10.917.225	-868.914	-9%
2010	10.917.225	12.171.675	-1.254.450	-10%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo de 2001 y del Censo de 2010.

Nota: Se consideró como vivienda habitable a las que conforman la categoría de: casa, departamento, pieza de inquilinato y pieza en hotel y pensión. Los datos contabilizan sólo las viviendas ocupadas.

El desafío del déficit cuantitativo de vivienda se acentúa para las personas que se encuentran en la pobreza por dos razones principales. Por un lado, las personas de bajos y medianos-bajos ingresos tienen casi nulos mecanismos para acceder a viviendas de calidad por vías formales puesto que tienen menores ingresos y riqueza, no tienen acceso al crédito y los alquileres formales tienen muchas veces exigencias difíciles de cumplir (por ejemplo, la de ser un asalariado formal). Por el otro, los desarrolladores tienen mayores incentivos a construir unidades para las que existe demanda en el mercado inmobiliario, con lo que la oferta de vivienda para sectores de menores recursos se ve restringida (JGM, CIPUV & UTDT, s.f.). La producción de nuevo suelo urbano de 2006 a 2016 está destinado mayoritariamente a los hogares de mayor ingreso (Lanfranchi, Duarte & Granero Realini, 2018c). Más de la mitad de la producción de suelo apunta a hogares de ingresos altos o medios, mientras que la vivienda social explica el 11% del suelo generado y los asentamientos informales un 8%, lo que muestra la persistencia de este último fenómeno en el tiempo (Lanfranchi, Duarte & Granero Realini, 2018c).

Esta situación motiva el desarrollo de viviendas informales: por un lado, aumenta la densidad de los asentamientos informales en las partes centrales de la ciudad y, por otro lado, refuerza el crecimiento en extensión con el aumento de asentamientos informales en áreas periféricas con baja accesibilidad, lo cual está directamente relacionado con la calidad de las viviendas, el déficit cualitativo.

Con respecto al déficit cualitativo, que refiere a la calidad de las viviendas *per se*, comparando los resultados del Censo Nacional de 2010 con los del Censo Nacional de 2001 se observa que hubo una disminución del porcentaje de viviendas con características deficitarias en diversos indicadores de calidad de vivienda, como el acceso a servicios y el hacinamiento crítico. Sin embargo, aún quedan desafíos pendientes.

En primer lugar, si se compara a la información del Censo Nacional de 2001 con el Censo Nacional de 2010, se nota que actualmente hay más personas

que viven en una vivienda apta que en 2001. El **Cuadro 10** muestra que, en 2010, el 80% de la población vivía en una vivienda apta mientras en 2001 la cifra era del 74%. Sin embargo, y a pesar de la mejora, en 2010, alrededor del 20% de la población vivía en una vivienda con condiciones deficitarias (mejorable o no recuperable).

Cuadro 10. Déficit cualitativo de la vivienda

	Población total	Población en vivienda apta	Población en vivienda mejorable	Población en vivienda no recuperable
2001	35.923.907	26.736.512	7.001.443	2.185.952
	100%	74%	19%	6%
2010	39.672.520	31.562.180	6.427.688	1.682.650
	100%	80%	16%	4%

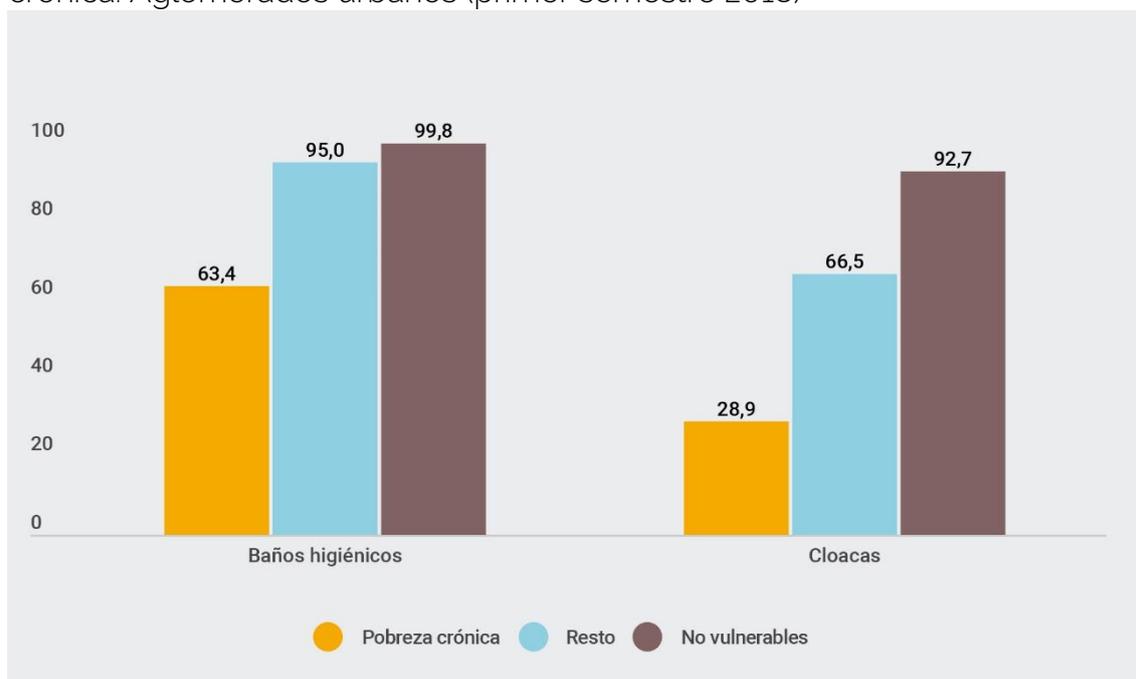
Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos Nacionales (INDEC, 2001; INDEC, 2010).

En segundo lugar, comparando los resultados del Censo de 2001 con aquellos del Censo de 2010 en acceso a servicios como el agua, la red de gas y el desagüe cloacal, las cifras reflejan cierta mejora, pero también en este sentido quedan desafíos pendientes. Mientras que, en 2001, el 42,5% de la población en viviendas particulares tenía desagüe cloacal, en 2010 esta cifra alcanzó el 48,8% (INDEC, 2012). Con respecto al acceso a la red de agua, en 2001 el 78,4% de la población en viviendas particulares tenían acceso mientras que en 2010 la cifra se elevó al 82,6%. Por último, en cuanto al acceso a la red de gas, la proporción de personas en viviendas particulares con acceso a este servicio era de 46,4% en 2001, mientras que en 2010 llegó al 51,2% (INDEC, 2012).

En tercer lugar, el hacinamiento crítico refiere a los hogares donde habitan más de tres personas por cuarto. También se observa una mejora entre 2001 a 2010 en esta variable, aunque bastante modesta. El porcentaje de hogares con hacinamiento crítico disminuyó del 4,8% en 2001 al 4% en 2010 (INDEC, 2012).

Por otro lado, como es esperable, el déficit cualitativo se acentúa en los hogares que se encuentran en la pobreza crónica respecto al resto de los hogares. Por ejemplo, cuando se observan las condiciones de vivienda de aquellos en situación de pobreza crónica se evidencia que solo el 28,9% tiene acceso a cloacas y que sólo el 63,4% tiene acceso a baños higiénicos (**Gráfico 16**).

Gráfico 16. Acceso a servicios de los hogares según incidencia de la pobreza crónica. Aglomerados urbanos (primer semestre 2018)



Fuente: Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019.

Finalmente, el hábitat en el cual se encuentre el hogar también tiene grandes impactos en la calidad de vida de las personas. El concepto de hábitat no necesariamente refiere algo objetivo y estático, sino que puede entenderse como un sistema de procesos con interacciones dinámicas entre las personas y su medio (Sánchez Ruiz, 2009). Lanfranchi, Granero Realini & Duarte (2018a) refieren a esto explicando que se debe comprender al hábitat "como parte de un sistema complejo en el que interactúa con la infraestructura, el transporte y el ambiente" (p. 2)⁹⁰. Según los autores, esto implica abarcar "la totalidad del territorio, y considerar la interacción de las redes de ciudades con el medioambiente y las zonas rurales productivas" (Lanfranchi et al, 2018a: 2). En línea con esta observación, se debe tener en cuenta tres dimensiones a la hora de discutir sobre políticas de hábitat: la mirada integral, la gobernanza multi-sectorial y el derecho a la ciudad (Lanfranchi et al., 2018a). Esta última dimensión incluye a principios para garantizar una justa distribución de cargas

⁹⁰ Si bien se reconoce la importancia de llevar a cabo un análisis multisectorial esta sección no desarrolla a las políticas de todos los sectores que son de relevancia a considerar a la hora de estudiar una política integral del hábitat. De esta forma, por ejemplo, no se estudian en detalle a las temáticas relacionadas con el transporte o el medioambiente. El objetivo de esta sección es el de enfocarse en políticas seleccionadas como cruciales para potenciar el acceso a una vivienda de calidad con accesibilidad por parte de los sectores más vulnerables de la sociedad.

y beneficios en el proceso de urbanización, la gestión democrática y el rol social de la ciudad⁹¹ (Lanfranchi, Granero Realini & Duarte, 2018b).

Tanto las características ambientales del hábitat como su conectividad a más bienes y servicios de uso colectivo (acceso a transporte público, hospitales públicos, parques, escuelas públicas, entre otros) son factores que inciden sobre la cotidianidad y las trayectorias de la población. En consecuencia, las decisiones que se realizan sobre la ubicación de las inversiones en los bienes y servicios de uso colectivo tienen importantes efectos sobre los niveles de calidad de cada territorio y afectan, positiva o negativamente, las relaciones y oportunidades que allí se desarrollan.

De esta manera también se intensifica la segregación socioespacial: los sectores de menores ingresos tienen menos posibilidades de residir en los barrios con mayores servicios y bienes de uso colectivo debido, principalmente, a sus altos precios. En promedio, las viviendas de los hogares de asentamientos informales tienen menor acceso a determinados bienes y servicios como hospitales, escuelas, parques, y al transporte público que facilita su movilidad (Goytia, s.f.). Por lo general, en el país los barrios más cercanos al centro de las ciudades y los que se ubican sobre los principales corredores comerciales tienen mayor acceso a bienes y servicios, mientras que los barrios más periféricos perciben mayores privaciones. A su vez, residir en un asentamiento informal en zonas periféricas implica tener que desplazarse hacia las centralidades para acceder a los bienes y servicios previamente descritos y, por lo tanto, se traduce en mayores gastos en transporte y tiempos de desplazamiento, lo cual tiene un impacto negativo en los ingresos de los hogares y su calidad de vida.

5.2. El marco institucional

La importancia de acceder a un hábitat de calidad es puesta en relieve tanto en la Constitución Nacional como en distintos tratados internacionales a los que el país adhiere. Primero, en el Artículo 14 Bis de la Constitución se estipula que el Estado debe garantizar a toda la población una serie de derechos, incluyendo allí el acceso a una vivienda digna. En cuanto al hábitat, el Artículo 41 afirma que "todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin

⁹¹ Estos principios están implicados en los modelos de ciudad que se proponen en la Nueva Agenda Urbana incluyendo a: ciudad compacta, ciudad inclusiva, ciudad participativa, ciudad segura, ciudad sostenible y ciudad resiliente (Lanfranchi, Granero Realini & Duarte, 2018b).

comprometer las de las generaciones futuras". Además, el derecho a una vivienda digna también es reconocido por cuatro tratados internacionales a los cuales Argentina adhiere y que cuentan con jerarquía constitucional: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), y la Convención de los Derechos del Niño. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, en su Artículo 11 afirma que "los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

Dentro de las leyes nacionales que garantizan el cumplimiento de estos derechos se destaca la Ley N° 24.464, promulgada en 1995, que establece la creación del Sistema Federal de Vivienda para facilitar el acceso a la vivienda digna a la población en situación de vulnerabilidad, y refiere también a la distribución del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) entre los organismos ejecutores provinciales (Institutos Provinciales de Vivienda) y CABA. Asimismo, crea el Consejo Federal de la Vivienda como órgano asesor del Estado nacional, las provincias y los municipios en toda cuestión vinculada con la temática. El FONAVI se integra con recursos provenientes de un porcentaje del Impuesto a los combustibles líquidos, a los que se le adicionan los aportados por las jurisdicciones. En los últimos años también se incorporaron nuevas normativas particularmente relevantes para los sectores más vulnerables, como la Ley N° 27.453, llamada "Régimen de Regulación Dominial para la Integración Socio-Urbana", que tiene el objetivo de otorgar los derechos de propiedad de los inmuebles en zonas de asentamientos informales, en el marco de políticas de urbanización.

A nivel nacional, los actores más relevantes a la hora de hablar de políticas de hábitat para los sectores de bajos ingresos son el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (principalmente a través de la Secretaría de Integración Socio Urbana), y el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Cabe notar, sin embargo, que, a la hora de hablar de políticas de hábitat, el rol de las provincias y municipios es primordial. Si bien se pueden establecer lineamientos a nivel nacional, generalmente la ejecución se lleva a cabo por las provincias y/o los municipios.

El Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV) "asiste (...) en todo lo inherente al gobierno político interno y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales (...), y en relación a la política de obras

públicas, vivienda y hábitat” y tiene como objetivos “i) impulsar el desarrollo humano y productivo mediante obras de infraestructura pública, hídrica y habitacional y el mejoramiento del hábitat de los argentinos; y ii) lograr la igualdad de oportunidades, convivencia y unión de todos los argentinos fortaleciendo el sistema federal de gobierno, los mecanismos electorales y la política demográfica” (Presupuesto de MIOPyV, 2019:2). Dentro de este Ministerio las principales secretarías que llevan adelante políticas para responder a problemáticas de hábitat y vivienda orientadas a sectores de menores ingresos son la Secretaría de Vivienda, la Secretaría de Infraestructura Urbana, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, y la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública. Estas ejecutan diversos programas relevantes para el acceso y mejoramiento de la vivienda y hábitat como el Programa Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano, y el Programa de Infraestructura Urbana.

5.3. Políticas ⁹²

A. Políticas para acceder a la vivienda

Algunos de los principales problemas que enfrentan las personas con menores ingresos para acceder a una vivienda son su escasa oportunidad de acceder a alquileres mediante el mecanismo formal, la ausencia de desarrollo de unidades destinadas a sectores de bajos ingresos y la falta de acceso al crédito para la vivienda.

Desde el Estado, los mecanismos que más se utilizan para responder al problema de déficit cuantitativo de vivienda de los sectores de bajos y bajos-medios ingresos son la construcción de vivienda social y el acceso a programas de créditos. En el Presupuesto de 2019 el gobierno estableció que busca “disminuir el rol del estado constructor” y utilizar más los otros mecanismos como el acceso al crédito. Sin embargo, las políticas de construcción de vivienda social siguen recibiendo una asignación presupuestaria importante y siguen constituyendo una acción de política relevante, sobre todo, para los hogares de más bajos ingresos.

La Secretaría de Vivienda es el órgano que responde principalmente desde el nivel Nacional a la problemática de déficit cuantitativo de vivienda, a través de la construcción de viviendas sociales y programas de crédito orientados a

⁹² El Cuadro 22 disponible en el Anexo resume los principales programas que se detallan en esta sección.

sectores de bajos y medianos recursos⁹³. Dentro de los programas que se ejecutan desde la Secretaría de Vivienda se destaca el Programa Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano. Este programa tiene como objetivos ampliar el acceso al crédito para la vivienda, impulsar la construcción y la tenencia formal de viviendas, incrementar la oferta de vivienda a través del desarrollo de proyectos de asociación público-privado y cofinanciar mejoramientos de vivienda y facilitar microcréditos para conexiones a servicios (Presupuesto, 2019). A la hora de analizar la asignación del presupuesto por líneas de acción, se observa que las actividades del programa con mayor peso son las que refieren a acciones de construcción de vivienda social y las de apoyo a la ejecución del Programa Procrear, un programa de créditos.

Para las acciones de construcción de vivienda social a nivel nacional se determinan ciertos lineamientos y, luego, se transfiere el presupuesto a las provincias. La ejecución de las construcciones de vivienda social se realiza a través de los Institutos Provinciales de Vivienda. Estos ejecutan la política y articulan con los municipios, quienes, en muchos casos, proveen el suelo para la vivienda social. La multiplicidad de actores involucrados conlleva desafíos para centralizar la información respecto a las prioridades de ejecución y realizar el monitoreo y la evaluación.

En base al Presupuesto de 2019, la meta de construcción de viviendas es de 23.000 viviendas terminadas y de 371 viviendas terminadas a través de asociaciones público-privadas mientras las metas de 2018 eran de 27.000 y 2.000 respectivamente. En 2018 el Programa Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano contaba con un presupuesto vigente de 23.294 millones de pesos, de los cuales se ejecutó un 99,10% según datos del Presupuesto Abierto. Para el 2019, el presupuesto para el Programa es de 18.628 millones de pesos, que, aún sin ajustar por inflación, es una cifra menor.

Por otro lado, el ya mencionado Programa Procrear es un programa de crédito orientado a los sectores de medianos y bajos recursos⁹⁴ para acceder a su primera vivienda. Los titulares de este programa se determinan mediante un sistema de puntaje que tiene el objetivo de llegar a aquellos que presentan mayor necesidad (MIOPyV, s.f.). El programa cuenta con tres líneas de acción: la primera, compra y construcción, otorga créditos a 30 años con cuotas

⁹³ La Secretaría de Vivienda también lleva a cabo acciones que se orientan al mejoramiento y titulación de viviendas, pero este tipo de intervenciones se desarrollarán en la siguiente sección.

⁹⁴ Este programa está principalmente destinado a los hogares con ingresos que van de 2 a 4 Salarios Mínimos Vitales y Móviles (JGM, CIPUV & UTDT, s.f.o).

mensuales accesibles y un subsidio estatal; la segunda, desarrollos urbanísticos, ofrece créditos accesibles de entre 20 y 30 años con cuotas mensuales para la compra de una entre 23 mil viviendas en construcción; y la última, lotes con servicios, otorga créditos para acceder a un lote de terreno con servicios (MIOPyV, s.f.).

Según un informe realizado por JGM, CIPUV & UTDT (s.f.), para los hogares de menos de dos salarios mínimos vitales y móviles son más relevantes los programas de entrega directa de vivienda (como los que se detallaron en esta sección) y los de mejoramiento de los barrios y de microcréditos para el mejoramiento de la vivienda (que se detallan en la siguiente sección). Sin embargo, como se mencionó, la construcción de vivienda social, tiene desafíos en su ejecución incluyendo a desventajas como altos costos de gestión, control y monitoreo (Paniagua, 2017). A su vez, muchas veces se la ubica en áreas periféricas alejadas del área urbana consolidada perjudicando su accesibilidad (Paniagua, 2017) mientras que los urbanistas advierten sobre la importancia de fomentar ciudades compactas, con un uso mixto del suelo, densidades de población medias, y fácil accesibilidad a las redes de servicios (Lanfranchi, Duarte & Granero Realini, 2018c).

B. Políticas para el mejoramiento de la vivienda y reurbanización de los asentamientos informales

Además de las políticas que promueven el acceso a la vivienda mediante la construcción de vivienda social y el acceso al crédito fueron tomando una creciente importancia, sobre todo en las dos últimas décadas, las políticas para el mejoramiento de las viviendas y para la reurbanización e integración de los asentamientos informales.

Por un lado, la Secretaría de Infraestructura Urbana del MIOPyV se dedica principalmente a responder a problemáticas de déficit cualitativo realizando obras de infraestructura básica y sanitaria como redes viales, peatonales, espacios públicos, equipamiento urbano, construcción y mejoramiento de la vivienda. Dentro de los programas que se ejecutan para ello desde esta Secretaría se destaca el Programa de Infraestructura Urbana. Este programa (denominado anteriormente Programa Hábitat Nación) lleva a cabo acciones con el objetivo de promover el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos compactos, inclusivos, sustentables y resilientes (Presupuesto, 2019). Algunas de las actividades que se realizan en este programa incluyen acciones de mejoramiento barrial, desarrollo social en áreas de frontera del NOA y el NEA, mejoramiento integral del hábitat y obras de infraestructura urbana, entre

otras (Presupuesto, 2019). En 2018 a este programa se le asignaron 11.069 millones de pesos, dentro de los cuales se ejecutó un 99,6%. En el Presupuesto de 2019 se le asignan 6.630 millones de pesos. El presupuesto también incluye financiamiento para este programa proveniente de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento – Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

En cuanto a programas de mejora de barrios populares también se destaca el programa PRoMeBA, iniciado en 1997. Esta política tiene como objetivo consolidar a la población destinataria en el lugar que habitan brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, entre otras acciones (Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019). Una Unidad de Coordinación Nacional administra los fondos que son ejecutados por unidades provinciales y municipales (Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019).

Por otro lado, el Programa de Integración Socio Urbana, que se ejecuta desde la Secretaría de Integración Socio Urbana del MSyDS, tiene el objetivo de impulsar acciones para la integración socio-urbana de los barrios vulnerables a través de un abordaje integral que contemple el mejoramiento del hábitat y la participación de los actores locales (Presupuesto, 2019). El programa surge a partir de la Ley Nacional N° 27.453 sobre "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana" promulgada en 2018. Está destinado a las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad en alguno de los barrios incluidos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP). El relevamiento se realizó con la colaboración de organizaciones sociales como Cáritas Argentina, Un Techo, Barrios de Pie, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y la Corriente Clasista y Combativa (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018). Se definió a los barrios populares como los territorios en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, con más de la mitad de la población sin título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos o más de los siguientes servicios básicos: red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018). A través de este registro se identificaron a más de 4.400 barrios populares. Aquellos hogares identificados en los barrios populares pueden pedir un certificado de vivienda familiar, un documento que permite acreditar su domicilio ante autoridades públicas y solicitar servicios como la conexión a la red de agua corriente, cloacas, energía eléctrica, gas natural o transporte (MDyDS, s.f.). A

julio de 2019, más de 150.000 familias accedieron al Certificado de Vivienda Familiar (MSyDS, s.f.). Según el Presupuesto 2019, se prevé asistir a 35.000 Familias en situación de vulnerabilidad dentro de los barrios del RENABAP en 2019. El programa cuenta con un presupuesto de \$264 millones para 2019.

Respecto a la conexión a la red de agua, el Programa de Recursos Hídricos, a través de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, promueve el aprovechamiento de estos recursos mediante su preservación y mejoramiento y busca disminuir las asimetrías existentes en términos de infraestructura entre las provincias que integran el Plan Belgrano (Salta, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero) con el resto del país (Presupuesto, 2019). En 2018, tenía asignado un crédito de \$3.778 millones, del cual se ejecutó el 94,5% (Presupuesto Abierto). El presupuesto casi no presenta cambios en términos nominales para 2019 (lo que implica una reducción en términos reales), con unos \$3.996 millones asignados (de los cuales parte del financiamiento proviene de organismos internacionales como el BID y la CAF).

Finalmente, en relación al acceso a mecanismos para el mejoramiento de las viviendas también se implementan programas de microcrédito. Por ejemplo, desde el MIOPyV se ofrecen programas de microcrédito para la conexión a servicios como a través del Programa Mejor Hogar, el cual facilita el acceso a créditos destinados a la conexión de servicios básicos, refacciones o mejoras en las casas. Las acciones de este programa se dividen en tres grandes grupos: gas, materiales de construcción, y créditos ANSES (MIOPyV, s.f.).

Finalmente, es importante destacar que los programas de crédito requieren de una mínima capacidad de pago de los hogares y, por lo tanto, no necesariamente son alcanzables por grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Respecto a los programas de reurbanización y, más particularmente, para el Programa de Integración Sociourbana será necesario establecer mecanismos que permitan asegurar los recursos necesarios y lograr efectivamente cumplir con los objetivos que se establecen en la Ley Nacional N° 27.453, tanto en términos de solventar el costo de las tierras que se expropian como de ejecutar las acciones de integración sociourbana mencionadas (Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera, 2019).

C. Planeamiento territorial y regulaciones

Los marcos regulatorios sobre el acceso y uso del suelo, construcción de vivienda, sumados a los lineamientos de planificación territorial a gran escala, también juegan un papel clave en lo relativo al acceso a un hábitat de calidad.

En Argentina, la regulación del uso del suelo presenta una gran heterogeneidad, con variaciones entre diferentes áreas metropolitanas, entre los municipios y entre jurisdicciones localizadas (JGM, CIPUV & UTDT, s.f.; Goytia, De Mendoza & Pasquini, 2010). De hecho, sólo alrededor de 3 de cada 4 municipios en los grandes aglomerados urbanos tienen un plan de uso del suelo y los que están más actualizados se ubican en los municipios de mayor tamaño (JGM, CIPUV & UTDT, s.f.; Goytia, et al., 2010). Goytia, De Mendoza & Pasquini (2010) estiman el efecto de la regulación del suelo sobre la condición de tenencia de la vivienda de parte de los hogares, y destacan que aquellas municipalidades que han incorporado más medidas para la regulación al uso del suelo también perciben una mayor presencia de viviendas informales. Es decir, pareciera ser que los marcos regulatorios de uso del suelo han incorporado medidas que dificultan el acceso a los mercados formales. Además encuentran que los mayores costos de aprobación residencial y las regulaciones más estrictas tienen un efecto negativo sobre el acceso a la vivienda formal. Esto muestra la importancia de considerar los diferentes efectos que las regulaciones locales específicas tienen y pone de relieve la relevancia de estudiar como atenuar sus efectos negativos o rediseñándolas o acompañándolas por medidas complementarias que potencien la integración sociourbana.

Por lo general, los marcos regulatorios locales y prácticas municipales han motivado el desarrollo en expansión (JGM, CIPUV & UTDT, s.f.). Actualmente, no existe una Ley nacional que regule el uso del suelo ni que establezca lineamientos generales a respetar para el desarrollo de las normativas locales (Lanfrachi, Nacke, & Cosentino, 2019). Sin embargo, existen iniciativas como a través de la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública, donde el Programa Argentina Urbana 2030, en el marco del Plan Estratégico Territorial (PET), tiene como parte de sus objetivos del de desalentar los patrones expansivos de crecimiento urbano (JGM, CIPUV & UTDT, s.f.). La Secretaría participa también en el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), creado en 2008, donde las jurisdicciones federales articulan lineamientos e iniciativas llevadas a cabo en el territorio (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, s.f.). En base al Presupuesto de 2019, en esta Secretaría se incluye el Programa de

Planificación Territorial de la Inversión Pública, que tiene como objetivos "planificar el ordenamiento del uso del suelo, desarrollar la planificación regional de conectividades en el marco de la Integración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), seleccionar una cartera de proyectos a partir del trabajo con equipos de los gobiernos provinciales, locales y nacionales y de la Región y realizar estudios de pre inversión para evaluar la viabilidad de los proyectos y determinar los costos y beneficios y elegir la mejor línea de acción" (Presupuesto de MIOPyV, 2019:30-32). Para este último objetivo parte de la asignación presupuestaria proviene del BID. A este programa se le asignan para el año 2019, \$254 millones.



6. Desafíos y oportunidades comunes

Este documento detalló las políticas nacionales centrales para reducir la pobreza en tres grandes ejes. El primero es el del fortalecimiento de los ingresos de los hogares que incluye acciones que se llevan a cabo mediante transferencias monetarias (asignaciones familiares y pensiones) y políticas de empleo en el marco de la protección social. El segundo es el del fomento al desarrollo humano donde se detallan las políticas de cuidado, de salud y de educación que se llevan a cabo en las distintas etapas del ciclo de vida. El tercero refiere a las políticas de hábitat, incluyendo principalmente a acciones para el mejoramiento y el acceso al hábitat de calidad por los sectores más vulnerables.

El análisis descriptivo de los programas en cada uno de estos grandes ejes permite formular dos importantes observaciones. La primera es que da cuenta de los avances que se realizaron en las últimas décadas en la formulación de políticas en los tres ejes. En la actualidad, se invierte en diversos programas y, muchos, contemplan la priorización de quienes se encuentran en situación más vulnerable. La segunda observación es que permite identificar posibles mejoras para potenciar la efectividad y la eficiencia de las políticas llevadas a cabo.

A. Inversión en políticas sociales y resultados en el país y la región

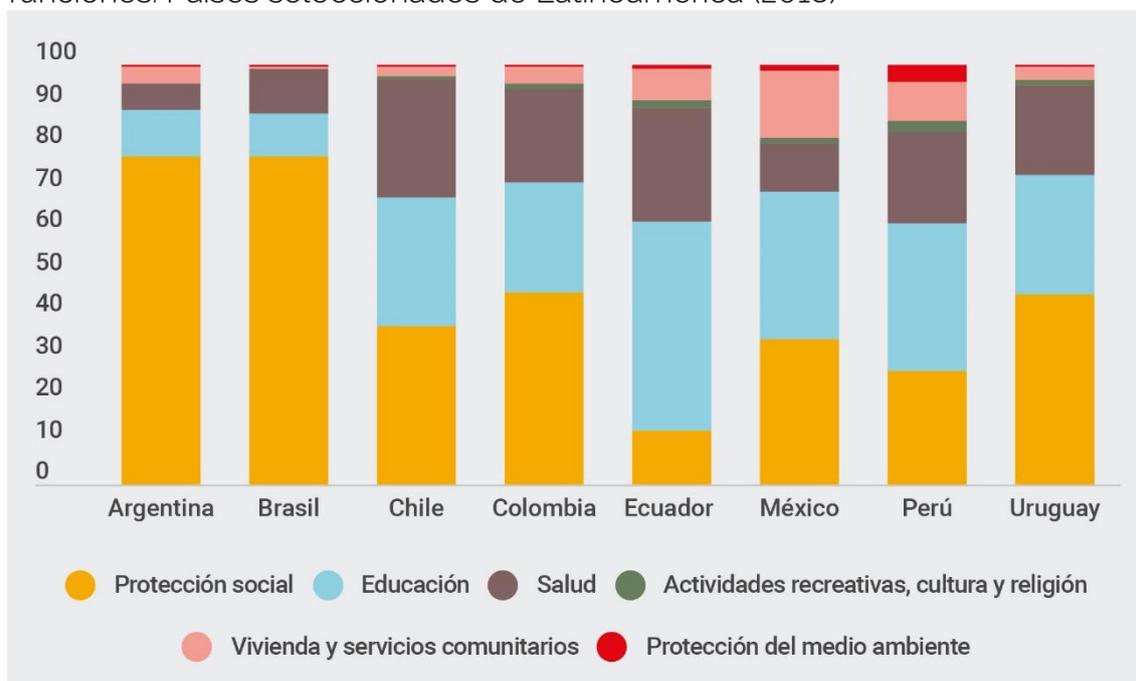
Es de relevancia estimar cuánto se invierte en políticas sociales respecto a otros países de la región para dimensionar los esfuerzos llevados a cabo y su efectividad. La CEPAL (2018) realiza un estudio donde compara el gasto público social⁹⁵ de los gobiernos centrales⁹⁶ de 17 países en la región durante el periodo que va de 2000 a 2017. Encuentra que en la región hubo un aumento generalizado de la inversión social con una desaceleración en los últimos años. En 2016, el gasto público social de estos países tuvo un promedio simple de un 11,2% del PBI. Argentina se ubicó en los países de la región con cifras más elevadas con una inversión por encima del promedio alcanzando un 14,3% del PBI, solo por debajo de Brasil, Uruguay y Chile que alcanzan un 15,1%, 16% y 16,1% de sus PBIs respectivamente (CEPAL, 2018). Respecto a los recursos destinados en términos per cápita, Argentina también se ubicó como uno de los países de la región con mayores niveles de inversión (CEPAL, 2018).

⁹⁵ La CEPAL (2018) define al gasto público social como el volumen de recursos destinados a políticas relacionadas con las siguientes funciones: protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y religión, protección del medio ambiente.

⁹⁶ El gobierno central se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional mientras el gobierno general se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (CEPAL, 2018).

Al observar cómo se distribuye el gasto público de los gobiernos centrales por funciones se nota que Argentina y Brasil son los países de la región que mayor proporción destinan a la protección social (Gráfico 17). Esto se debe sobre todo a su gasto del sistema previsional en jubilaciones y pensiones que tiene mayor peso respecto a otros países de la región.

Gráfico 17. Distribución del Gasto Público Social del gobierno central por funciones. Países seleccionados de Latinoamérica (2018)



Fuente: Panorama Social de América Latina y el Caribe, CEPAL (2018).

Notas: Para Perú se utilizaron datos del gobierno general y los datos de Uruguay no incluyen las erogaciones del Banco de Provisión Social (CEPAL, 2018)

Se destaca que en el estudio citado de la CEPAL (2018) se realiza una comparación de las erogaciones de los gobiernos centrales y, por lo tanto, no se refleja la inversión realizada en gobiernos subnacionales. Esto es importante para tener en cuenta sobre todo al analizar los casos de países como Brasil o Argentina que son federales, y donde una parte importante de la inversión social, por ejemplo, en el área de salud, la realizan las provincias. En Argentina, el sector público nacional ejecuta un poco más de la mitad del gasto público social mientras el resto se ejecuta por las provincias y municipios⁹⁷. Si se

⁹⁷ Cifras estimadas en base a datos de la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo en base a Secretaría de Hacienda, Cuentas de Inversión y presupuestos. En 2015, el sector público nacional ejecuta alrededor del 54%, mientras las provincias y municipios realizan un 38% y un 8% respectivamente.

compara al gasto público social total (incluyendo gobierno central y subnacionales) entre los países de la región, Argentina es el país con mayor nivel de inversión social respecto a su PBI⁹⁸.

Dados estos altos niveles de inversión social, es interesante contrastar cómo se encuentra el país respecto al resto de la región en base a indicadores sociales. Gasparini, Tornarolli & Gluzmann (2019) realizan una comparación de los niveles de pobreza de países de la región y encuentran, por el lado positivo, que Argentina es uno de los países con menores niveles de pobreza respecto a otros países de la región, con cifras solo más elevadas que Chile y Uruguay. Por el lado negativo, observan que, al evaluar el desempeño del país en el reciente periodo de 2011 a 2016, es uno de los que menos logró reducir sus niveles de pobreza respecto al resto de la región. Más grave aún, en los últimos 30 años no se pudo perforar un piso del 25% de pobreza medida por ingresos (Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019).

Observando otros indicadores sectoriales se confirma que, muchas veces, los niveles de inversión social no se corresponden con resultados esperados. Por ejemplo, el PNUD (2010) realiza un estudio sobre el sistema de salud en Argentina y analiza la relación entre las tasas de mortalidad infantil y el gasto en salud por habitante en el año de 2007. Encuentra que el nivel de inversión en Argentina estaba por debajo de los países europeos pero se ubicaba en un nivel superior al promedio internacional y era el más alto en América Latina. Sin embargo, su tasa de mortalidad infantil fue superior a la de Chile y solo un poco inferior a la de Uruguay, quienes presentaban niveles de inversión menores (PNUD, 2010). Esto lleva a preguntarse sobre las posibles mejoras para que las políticas potencien su impacto y sobre sus limitaciones.

B. Acciones para potenciar el impacto de las políticas para reducir la pobreza y limitaciones

Existen diversas oportunidades para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas para reducir la pobreza. Primero, para gran parte de las políticas que se han detallado en los tres ejes se puede mejorar la participación, articulación y coordinación de los diversos actores involucrados en su ejecución. En algunos casos, esto implica la formulación de sistemas que permitan optimizar la articulación y coordinación entre distintos actores en

⁹⁸ En 2015, las erogaciones del sector público no financiero para el gasto público social en Argentina casi llegan al 25% del PBI (estimación en base a OCDE y CEPAL). Sin embargo, es importante destacar que, por temas de comparabilidad entre países de la región, no se contabiliza en este ejercicio el gasto en educación.

diferentes niveles jurisdiccionales, sectoriales y programáticos. En otros casos, la clave central es la de sumar nuevos actores que son importantes para mejorar la eficacia de las políticas. Es el caso, por ejemplo, de la importancia de fomentar la participación del sector privado en las políticas de empleo orientadas a integrar a grupos más vulnerables al mercado de trabajo.

Segundo, se puede modificar el diseño de las políticas para mejorar su calidad, su progresividad y su cobertura con el objetivo de que alcancen a quienes más lo necesitan. Esto algunas veces implica como prerrequisito mejorar la generación y el acceso a la información. Sistematizar y superar la fragmentación de datos resulta central para mejorar la equidad distributiva de los recursos y realizar un seguimiento y evaluación de las políticas (PNUD, 2017). Por ejemplo, en el área de salud no se lleva un registro centralizado sobre la cobertura y la utilización de servicios sanitarios (PNUD, 2017). A su vez, en el área de educación no hay datos oficiales sistematizados sobre diversas variables como los movimientos de los alumnos entre escuelas, el ausentismo docente, escuelas beneficiarias de programas educativos y/o nivel socioeconómico de los alumnos de las escuelas (PNUD, 2017). En el marco de la revolución de los datos que se atraviesa actualmente, resulta crucial la inversión del sector público para ampliar sus capacidades en esos ámbitos y así potenciar el seguimiento y la evaluación de políticas públicas (PNUD, 2017).

Otras veces, esto implica exclusivamente al rediseño mismo de la normativa que rige a la política. Un claro ejemplo es el de caso de la AUH, que actualmente excluye por normativa a los niños que forman parte de una familia con más de cinco hijos.

Tercero, si bien la mejora de eficacia y eficiencia de estas políticas no necesariamente significa grandes niveles de inversión suplementaria, en algunos casos, ésta es insuficiente y/o se ve afectada en los momentos de inestabilidad macroeconómica. Particularmente, en el marco de un contexto con elevado nivel de inflación, se dificulta mantener la calidad de la ejecución de estas políticas dado que el valor de su presupuesto disminuye en términos reales. Por lo tanto, resulta central identificar mecanismos que permitan asegurar pisos de inversión en aquellas políticas más importantes para la reducción de la pobreza.

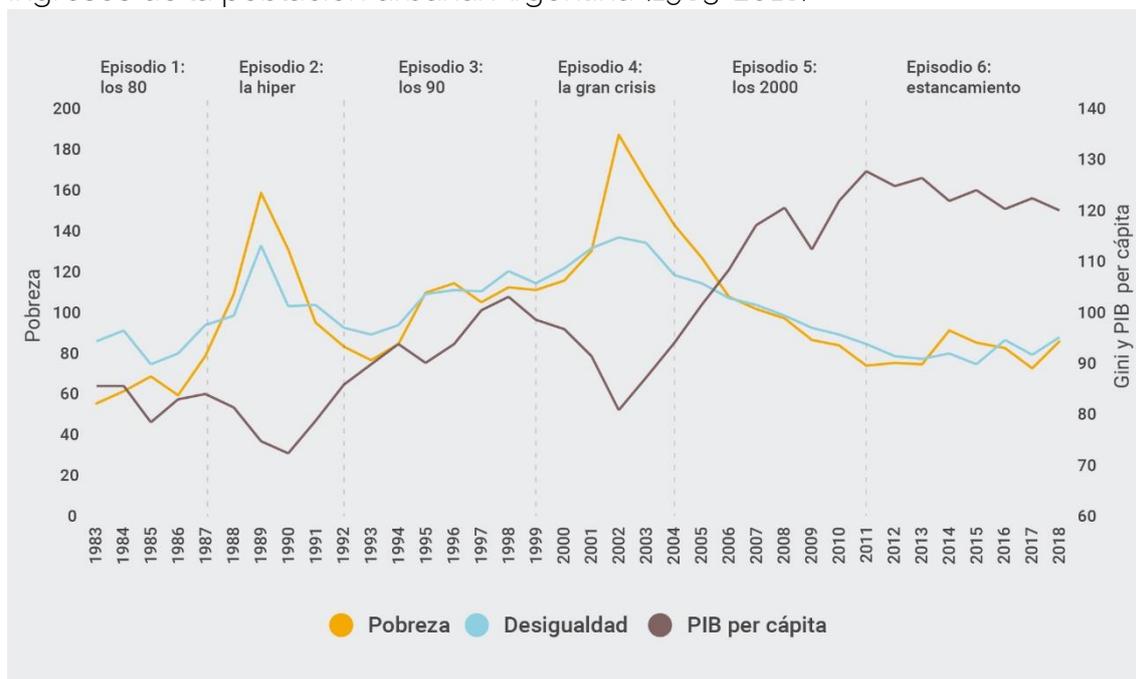
Finalmente, se destaca que los impactos de las políticas no están aislados del contexto macroeconómico que los rodea. Así es como éstos pueden verse potenciados en periodos de crecimiento, pero también limitados en periodos recesivos. Por ejemplo, las políticas de empleo van a tener mayores posibilidades de obtener resultados positivos en términos de inserción laboral

si se genera mayor empleo de calidad, lo que se relaciona con el aumento de actividad de la economía.

En línea con esta última observación, existe una fuerte relación entre los niveles de pobreza y el crecimiento económico. En Argentina, esta relación fue clara a lo largo de su historia (**Gráfico 18**). Entre 1983 y 2018, en los momentos de crisis económicas aumentó la pobreza. Casi siempre, cuando el PBI per cápita aumentó también se redujo la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, si bien el crecimiento económico para reducir la pobreza es importante, no es suficiente. Gasparini, Tornarolli & Gluzmann (2019) realizan una serie de proyecciones con escenarios de crecimiento alternativos y muestran lo que sucedería con los niveles de pobreza por ingresos. Aún con un crecimiento a 1% de forma sostenida durante los próximos 10 años, la pobreza no bajaría del 24% (**Gráfico 19**). A su vez, aquellas personas en situación de pobreza crónica tendrán muy bajas posibilidades de salir de la pobreza aun en momentos muy favorables económicamente.

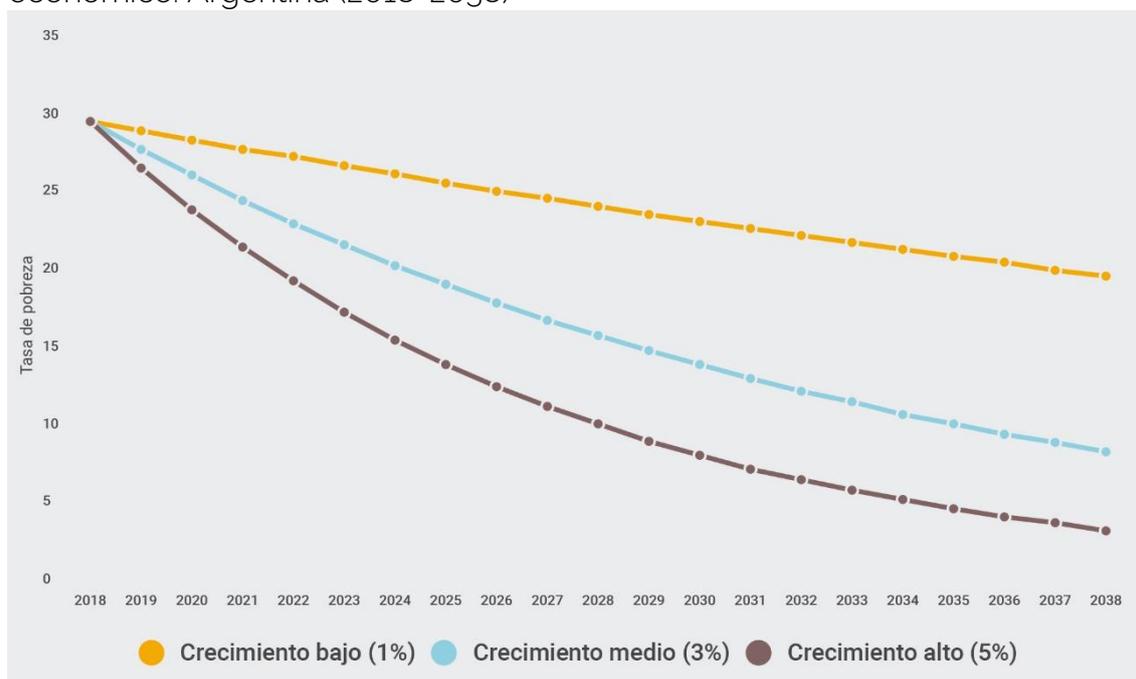
Gráfico 18. Evolución del PBI per cápita, la desigualdad y la pobreza por ingresos de la población urbana. Argentina (1983-2018)



Nota: series expresadas como porcentaje del valor promedio del periodo 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.

Fuente: Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019.

Gráfico 19. Tasa de pobreza proyectada según tres escenarios de crecimiento económico. Argentina (2018-2038)



Fuente: Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019.

Para reducir la pobreza no solo es importante estabilizar la macroeconomía y crecer de forma sostenida e inclusiva, sino que también se deben fortalecer a determinadas políticas, siguiendo los desafíos y oportunidades comunes mencionados. A continuación, se precisarán las principales recomendaciones que, a la luz de la experiencia argentina y la evidencia comparada de otros contextos, deberían guiar una estrategia integral de reducción sostenida de la pobreza en el país.



7. Recomendaciones de política pública⁹⁹

Argentina enfrenta una recesión económica acompañada por niveles elevados de inflación e inestabilidad macroeconómica. Esto resalta la importancia de establecer una estrategia de reducción de la pobreza que, más allá de los vaivenes económicos, se sostenga en el tiempo. Este apartado desarrolla una serie de recomendaciones de política pública, articuladas en cuatro ejes centrales de una estrategia integral para la reducir la pobreza crónica. Estas acciones no están aisladas de su contexto económico y social. Es por ello que las propuestas se presentan de manera secuencial, en función de la urgencia de la coyuntura actual, pero con un horizonte superador que trasciende la mirada de corto plazo para incorporar también lineamientos para el mediano y largo plazo. En este sentido, el primer eje de recomendaciones nuclea aquellas que son centrales para mitigar los efectos de la crisis económica actual en los sectores más vulnerables. El segundo, por su parte, refiere a las políticas en las cuales se debe invertir hoy para desactivar la reproducción intergeneracional de la pobreza crónica, incluyendo a políticas de salud, educación, cuidado y hábitat. El tercero comprende acciones para mejorar las condiciones en el mundo del trabajo. El último establece mecanismos para asegurar los recursos para llevar a cabo estas acciones y su sostenibilidad. El **Cuadro 11** resume las recomendaciones que se desarrollan para cada uno de los ejes.

Cuadro 11. Recomendaciones para reducir la pobreza

Eje	Recomendación
Mitigar los efectos de la crisis	Universalizar y fortalecer las transferencias monetarias a hogares con niños y adolescentes Asegurar la provisión de alimentos de calidad
Desactivar la reproducción de la pobreza crónica	Ampliar y continuar el Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia
	Extender la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC)
	Garantizar la permanencia y terminalidad educativa Promover las políticas de acceso y mejoramiento del hábitat
Mejorar la calidad del trabajo	Fortalecer la regulación y protección laboral
	Potenciar el impacto de las políticas de empleo y para la economía popular
Asegurar sostenibilidad y recursos	Consolidar pisos de inversión y avanzar hacia un sistema tributario más progresivo
	Jerarquizar un órgano rector de la estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad

⁹⁹ Estas recomendaciones retoman y desarrollan las recomendaciones elaboradas por Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera (2019).

7.1. Mitigar los efectos de la crisis

Frente a la situación de crisis económica, y con el aumento de la pobreza, las acciones que se deben priorizar en un primer lugar son aquellas que permitan mitigar los efectos de la crisis en los sectores más vulnerables. Dos acciones son centrales por su efecto automático y directo en los hogares más vulnerables: universalizar y fortalecer las transferencias monetarias a hogares con niños y adolescentes y reforzar las políticas para asegurar la provisión de alimentos de calidad en los hogares de menores ingresos.

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

Uno de los mecanismos más claros para asegurar un piso de ingresos en los hogares son las transferencias de ingresos. Por un lado, se encuentran las políticas de transferencias a hogares con niños y adolescentes a través de asignaciones familiares. Por otro lado, las políticas de empleo complementadas por transferencias son destinadas a los adultos que, por lo general, se encuentran inactivos o desempleados. Por último, se destacan las pensiones o jubilaciones mínimas que se destinan a personas mayores aun cuando se desarrollaron a lo largo de su vida en la economía informal. Estos tres grupos de políticas en diversos momentos del ciclo de vida juegan un papel fundamental en prevenir y combatir la pobreza. Esta recomendación se centra en las políticas de transferencias destinadas a hogares con niños y/o adolescentes dada la composición etaria de la pobreza: casi la mitad de las personas en la pobreza crónica tiene menos de 15 años.

A pesar de una mejora gradual en los últimos 20 años en diversos aspectos, el sistema actual de transferencias monetarias destinadas a los hogares con niños y adolescentes es inequitativo y fragmentado y presenta espacio para la mejora en tres ejes principales: universalizar la cobertura, eliminar la desigualdad entre los subsistemas (contributivo y no contributivo) y asegurar la progresividad de los montos y actualizarlos regularmente para garantizar su adecuación al costo de vida. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta primera recomendación pueden verse en el **Cuadro 23** disponible en el Anexo.

a) **Universalizar la cobertura de transferencias monetarias a los hogares con niños y adolescentes**

Casi un millón y medio de niños (el 10% del total) quedan fuera del sistema de transferencias, ya sea porque el ANSES aún no logró alcanzarlos o porque se encuentran excluidos por la normativa nacional. Asimismo, la mayoría de ellos corresponde a sectores de menores ingresos (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018).

El **Cuadro 12** muestra la cantidad de hogares con niños y adolescentes que perciben transferencias en el marco de asignaciones familiares del subsistema contributivo y no contributivo y aquellos hogares que, por diferentes razones, quedan excluidos.

Cuadro 12. Transferencias a hogares con niños y adolescentes (noviembre 2018)

Situación	Cantidad
1. No están recibiendo asignaciones por falta de registros de los padres	425.921
2. Reciben AUH	3.994.424
3. Reciben AFH contributivas nacionales	4.502.408
Relación de dependencia	3.172.707
Monotributistas	388.549
Pasivos	837.909
Desempleados	103.243
4. Excluidos del cobro de AUH por normativa	857.107
Sexto hijo o más	15.532
Extranjeros con menos de tres años de residencia	6.666
Falta presentación de libreta	268.975
Suspendidos	85.556
Titulares con tipo de doc. invalido, niños >14 en relación de dependencia; titulares con jubilación, pensión o PNC (que no cobra asignación por hijo)	480.378
5. Excluidos de AFH por normativa (< mínimo)	44.048
6. Deducción de ganancias	1.389.925
AFH contributivas provinciales	2.071.676
PNC u otros planes provinciales	138.406

Fuente: elaboración propia en base a Boletín ANSES.

Nota: El total de niños y adolescentes con registros en ADP es 13.423.915.

Las cifras observadas evidencian dos razones centrales por la cual determinados niños y adolescentes quedan excluidos. Estas pueden dividirse en dos categorías: en primer lugar, algunos no son alcanzados por falta de registro de sus padres y, en segundo lugar, otros no son alcanzados porque la normativa no lo permite. Sobre el primer punto, es necesario avanzar en facilitar los sistemas de información y de inscripción. Sobre el segundo punto, siguiendo un principio de equidad se propone modificar las normativas que excluyen a determinados niños y adolescentes. Esto implica: 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).

i. Eliminar el límite de cinco hijos para percibir la Asignación Universal por Hijo

Actualmente si un hogar tiene más de 5 hijos, y forma parte del subsistema no contributivo, no recibirá una asignación por el sexto hijo.

Uno de los argumentos que se utiliza para justificar el límite de hijos para percibir la AUH es el de los incentivos a tener más hijos. Bajo esa lógica, el ingreso recibido a través de asignaciones aumentaría los incentivos a tener más hijos. Sin embargo, este argumento es infundado ya que la evidencia sobre los efectos de la AUH en la fecundidad es escasa e inconclusa (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Los estudios que se realizaron para estudiar el impacto de la AUH en la fecundidad no muestran efectos positivos, excepto en un grupo limitado de mujeres entre 26 y 36 años que ya tienen un hijo (Garganta, 2015; Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Por lo tanto, este argumento no es válido para justificar el límite impuesto en el diseño de esta normativa.

Por otro lado, es central destacar que los hogares en situación de pobreza crónica tienen familias más numerosas (Gasparini, Tornarolli & Gluzmann, 2019). Por lo tanto, esta restricción penaliza a aquellos que más necesitan de las asignaciones.

Finalmente, desde un enfoque de derechos, no cobra sentido destinar a determinados niños un ingreso y no destinarlo a otros sólo por el simple hecho de ser o no miembro de una familia más numerosa. Aquí se vulnera el derecho de un niño, que nada tiene que ver con la composición o situación de su hogar.

ii. Eliminar el requisito de tope mínimo para el cobro de las Asignaciones Familiares por Hijo

En diciembre de 2018, para percibir las asignaciones familiares por hijo (AFH) los hogares del subsistema contributivo tenían que ganar como mínimo \$3.237 por mes y estar empleados en relación de dependencia. Este requisito puede traducirse en situaciones excluyentes de ambos sistemas de transferencias para quienes menos ingresos tienen. Un hogar que gana menos que esa suma en relación de dependencia no puede percibir la AUH puesto que se encuentra en relación de dependencia ni tampoco la AFH por la limitación de ingreso mínimo. Por lo tanto, se propone eliminar este requisito.

iii. Incluir como población elegible a los hijos de inmigrantes con menos de 3 años de residencia

El Decreto 1602/2009 establece que para "acceder a la AUH, se requerirá: que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud". Esto además de vulnerar los derechos de niños migrantes se dificulta en la práctica. En primer lugar, muchos migrantes tienen una situación de vivienda irregular y por ende es difícil comprobar la residencia legal (Ceriani, Cyment & Morales, s.f.). En segundo lugar, en una situación donde el niño es argentino pero sus padres no lo son éste se ve excluido de las asignaciones (Ceriani, Cyment & Morales, s.f.). Esto implica que la condición de irregularidad de los padres se transmite al niño lo cual es una vulneración de sus derechos, violando a leyes migratorias y de infancia (Ceriani, Cyment & Morales, s.f.).

b) Eliminar la desigualdad entre los subsistemas (contributivo y no contributivo)

Existe una clara desigualdad entre los subsistemas contributivos y no contributivos cuando se analizan las corresponsabilidades. Estas solo se exigen a los hogares del subsistema no contributivo y consisten en demostrar la asistencia a la escuela y el cumplimiento de las vacunaciones de los niños y adolescentes para percibir la asignación.

Por un lado, se puede argumentar que esto constituye una barrera al acceso al derecho de los niños y adolescentes de los hogares en situación de mayor vulnerabilidad (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Si los hogares no cumplen con las corresponsabilidades, los niños se ven penalizados. A su vez, esto solo se les exige a los niños y adolescentes de los hogares que se encuentran en el subsistema no contributivo, mientras que

aquellos que forman parte del subsistema contributivo no perciben la misma exigencia. Finalmente, esto implica costos en términos de tiempo para los hogares en situación de mayor vulnerabilidad que, frecuentemente, recaen en las mujeres al interior de esos hogares (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2018).

Por otro lado, otros argumentan que las corresponsabilidades en salud y educación pueden tener un impacto positivo en la asistencia escolar y en el cumplimiento de controles y vacunaciones en el ámbito de la salud. Marchionni & Edo (2017) realizan un estudio para evaluar el impacto de la AUH en la asistencia escolar y encuentran que para los jóvenes de 12 a 14 años el efecto de la AUH sobre las tasas de asistencia es bajo (0,8 puntos) y aún menor para los niños y niñas de 6 a 11 años (primaria) (0,4 puntos). Sin embargo, encuentran que para las personas de 15 a 17 años que perciben la AUH se observa un aumento estadísticamente significativo de las tasas de asistencia. Este aumento se da sobre todo en los varones. Para las mujeres de 15 a 17 años, si bien la AUH no alcanza para atraer a quienes se encuentran fuera del sistema escolar, si se observa que se reduce la deserción y se mejoran las trayectorias escolares. Respecto a la salud, no se observan diferencias significativas en el porcentaje de hogares que realizaron consultas (Goldschmit, 2017).

Si bien estas observaciones parecerían ofrecer evidencia favorable al mantenimiento de las corresponsabilidades, es difícil distinguir a través de estos estudios si los cambios observados se dan por el efecto que el ingreso suplementario genera en el hogar o por la existencia del requisito de corresponsabilidades para percibirlo. Existen estudios en otros países que observan mejoras en la salud y en la asistencia escolar de los hijos a través de transferencias monetarias sin corresponsabilidades (Unicef & Sewa, 2014; Shapiro & Haushofer, 2013). Por lo tanto, no se puede afirmar con seguridad que es sólo la existencia de la corresponsabilidad que explica los efectos positivos observados.

Esta propuesta se enfoca en mitigar los efectos negativos de las corresponsabilidades, facilitando su cumplimiento. Para ello se propone: agilizar los procesos administrativos y asegurar la oferta de educación y salud adecuada para el cumplimiento de las corresponsabilidades.

i. Agilizar los procesos administrativos

Cumplir con las corresponsabilidades implica costos mayores en términos de tiempo que, dada la feminización del trabajo doméstico, suele recaer sobre las mujeres. Una vez por año, para cobrar el 20% correspondiente a cada mes del año y para seguir siendo titular de las asignaciones familiares la persona a cargo de los niños del hogar debe: acreditar controles de salud y vacunación, acreditar que los niños menores de 5 años estén inscriptos en el Plan Sumar y la asistencia escolar de los niños de más de 5 años (ANSES, s.f.). La libreta se puede presentar presencialmente en un punto de atención de ANSES o un centro de El estado en tu Barrio o subir por internet en la página de ANSES (ANSES, s.f.). Todo esto implica costos en tiempo que, dada la composición de los hogares en situación de pobreza, se suma a las responsabilidades de cuidado.

Calero (2018) analiza la pobreza de tiempo en Argentina, es decir, la situación de aquellas personas sin tiempo suficiente para el descanso o esparcimiento, después de considerar el tiempo empleado en trabajo remunerado y no remunerado. Para ello utiliza el Módulo sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, implementado por el INDEC en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (tercer trimestre de 2013). Entre otras cosas, encuentra que la pobreza de tiempo es más probable entre las mujeres, en quienes tienen mayores responsabilidades de cuidado, cuando el nivel de educación del hogar es menor, entre las trabajadoras de empleo doméstico, y entre los asalariados no registrados. Esto resalta la importancia de reducir los costos de tiempo que el cumplimiento de corresponsabilidades requiere. Por lo tanto, para reducir la carga burocrática de los hogares del subsistema no contributivo se propone que se automatice la certificación de cumplimientos de las corresponsabilidades de vacunación y escolaridad. Esto requerirá de la coordinación entre la ANSES y los ministerios de Educación y Salud y Desarrollo Social. También implica la necesidad de facilitar la modernización y la unificación de los sistemas de información que se ven involucrados en el proceso.

ii. Asegurar la oferta para el cumplimiento de las corresponsabilidades

Es requisito que el Estado asegure las condiciones necesarias para que cumplir con las corresponsabilidades sea posible. Esto implica que si aumenta la demanda de determinados servicios también debe asegurarse que la oferta se corresponda con ese aumento. Por ejemplo, si bien es requisito justificar la vacunación de los niños y adolescentes del hogar para cumplir con las corresponsabilidades, estudios llevados a cabo en 2018 muestran que,

muchas veces, las personas perciben dificultades a acceder a la vacunación por falta de insumos. Por ejemplo, en 2019, se realizó una encuesta sobre vacunación a más de 3.000 personas y el relevamiento arrojó que un 13% no logró vacunarse o vacunar a los niños que tenía a su cargo la última vez que intentó hacerlo. El faltante de vacunas fue declarado como el principal motivo (Fundación Bunge y Born, 2019).

c) Asegurar la progresividad de los montos y actualizarlos regularmente para garantizar su adecuación al costo de vida

Dada la infantilización de la pobreza, resulta importante que las transferencias orientadas a hogares con niños y adolescentes respeten a los criterios de progresividad, es decir que quienes más lo necesitan perciban montos más elevados que aquellos que menos lo necesitan. Actualmente este no siempre es el caso por el diseño mismo del esquema de asignaciones. A su vez, visto que el país confronta niveles muy elevados de inflación en diversos periodos se deben establecer mecanismos de actualización de los montos para que las transferencias no pierdan su valor real frente al aumento de precios. Finalmente, es notable tener en cuenta los impactos que un aumento en estos montos puede tener sobre la pobreza medida por ingresos de los hogares y otras variables relevantes.

i. Reconfigurar el diseño del sistema siguiendo criterios de progresividad

El diseño actual del sistema de transferencias a hogares con niños y adolescentes es, a veces, regresivo. Por ejemplo, los valores de las prestaciones varían en algunas zonas geográficas "desfavorables", pero este criterio no es homogéneo entre los distintos subsistemas y, en el caso del subsistema contributivo, el porcentaje de aumento de los montos respecto del valor general es mayor para hogares con ingresos familiares más altos (Díaz Langou, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2018). Por lo tanto, urge la necesidad de reformular el diseño actual del sistema de transferencias para cumplir con los criterios de equidad y de progresividad.

ii. Aumentar los montos de transferencias y asegurar el mantenimiento de su valor real

El aumento a los montos de transferencias es una herramienta que debe ser considerada para mitigar los efectos de la pobreza en la niñez. A su vez, resulta crucial que los montos se actualicen regularmente, tomando como referencia al valor de la canasta básica total por niño.

Díaz Langou, Bentivegna, Capobianco, Caro Sachetti & Karczmarczyk (2019) realizan proyecciones para identificar qué sucedería si aumentara el valor de las asignaciones familiares. Analizan un escenario en el cual se incrementa el monto de las transferencias a una cifra equivalente a alrededor del 50% de la CBT para los niños de 0 a 17 años. Realizan este ejercicio a comienzos de 2019 y, por lo tanto, los valores expresados corresponden a los montos de la Asignaciones Familiares y AUH correspondientes al periodo de diciembre 2018 a febrero 2019. Observan que el aumento implicaría una reducción de más de 25% de la pobreza infantil y 13% de la pobreza del total de la población. Para este aumento, se requeriría de una inversión inicial incremental en las asignaciones de 0,6% del PBI. 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, Bentivegna, Capobianco, Caro Sachetti & Karczmarczyk, 2019). A su vez, como se puede observar en el **Cuadro 13**, esto también tendría impactos positivos en la generación de empleo.

Cuadro 13. Aumento del monto de las asignaciones. Inversión, empleo y efecto sobre la pobreza

	Diciembre 2018	Escenario 1
Monto AUH	\$1.816	\$2.538
Monto asignaciones familiares (subsistema contributivo)	Tramo I: \$1.816 Tramo II: \$1.223 Tramo III: \$737 Tramo IV: \$378	Tramo I: \$2.538 Tramo II: \$1.707 Tramo III: \$1.028 Tramo IV: \$527
Inversión inicial (% PBI)		0,60%
Inversión neta (% PBI)		0,20%
Empleo directo		63.160 (48%)
Empleo indirecto		40.230 (30%)
Empleo inducido		29.310 (22%)
Efecto sobre la pobreza		-13%
Efecto sobre la pobreza infantil		-25%

Fuente: Díaz Langou, Bentivegna, Capobianco, Caro Sachetti & Karczmarczyk (2019).

B. Asegurar la provisión de alimentos de calidad

Las personas que se encuentran en situación de pobreza tienen menos posibilidades para acceder a una alimentación de calidad. Si bien es habitual asociar la pobreza con la desnutrición y la riqueza con la obesidad, el fenómeno de sobrepeso y obesidad tiene un vínculo significativo con la pobreza, dado que, por ejemplo, situaciones de malnutrición pueden ocurrir a raíz del consumo de alimentos menos saludables pero más asequibles. En este sentido, los adolescentes de bajo nivel socioeconómico tienen un 31% más de probabilidades de tener sobrepeso que los adolescentes de alto nivel socioeconómico (UNICEF & MSDS, 2018). Ambas situaciones, la desnutrición y el sobrepeso, comprometen la salud y el desarrollo de las personas, y forman parte de los desafíos de la pobreza.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (también denominado Programa de Políticas Alimentarias o PNSA) 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 (autoproducción de alimentos frescos). Esta recomendación se enfoca sobre todo en acciones para mejorar al PNSA.

En periodos de crisis económica aumenta la pobreza y, en particular, cuando éstos se ven acompañadas de aumentos de precios, sube la presión de demanda sobre los programas de alimentos. Para asegurar la provisión de alimentos de calidad a todas las personas es necesario contrarrestar los efectos de la crisis sobre el acceso a alimentos y mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas alimentarias. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 24** disponible en el Anexo.

a) Contrarrestar los efectos de la crisis sobre el acceso a alimentos

Para dar respuesta a los efectos negativos de la crisis en el acceso a alimentos resulta central aumentar el presupuesto de las líneas de acción de los programas de alimentos y asegurar mecanismos de actualización de los montos respecto a la inflación.

i. Aumentar el presupuesto de las líneas de acción de los programas de alimentos

Los periodos de recesión en Argentina desde 1980 hasta hoy, casi sin excepción, se vieron acompañados de aumentos de la pobreza y de la desigualdad (Gasparini, Tornarolli & Gluzman, 2019). Esto muestra la fuerte

relación que existe entre crecimiento económico y pobreza. En contextos recesivos, más personas no pueden acceder a una canasta básica de bienes y servicios. Esto resulta en una presión más fuerte sobre las acciones de política para asegurar la seguridad alimentaria. Aumentan las demandas en comedores comunitarios y escolares, en bolsones de comida que se distribuyen mediante los programas de alimentos y en las tarjetas alimentarias. Por lo tanto, en dichos periodos, resulta central consensuar un aumento de los montos destinados a las políticas alimentarias. La mayoría de estas políticas se concentran en el Programa de Políticas Alimentarias.

ii. Asegurar mecanismos de actualización de los montos respecto a la inflación

Si la crisis se ve acompañada por un contexto de inflación elevada, más allá del refuerzo al presupuesto destinado a los Programas de Políticas Alimentarias, será central establecer mecanismos de actualización del monto destinado a financiar estas prestaciones alimentarias. En los últimos 10 años no se ha logrado resolver la problemática de altos niveles de inflación en el país. En agosto de 2019 hubo un aumento del 54,5% de los precios de bienes y servicios respecto al mismo mes del año anterior (Índice de Precios al Consumidor, INDEC, 2019). En agosto de 2018 esta misma cifra respecto a agosto 2017 fue de 34,4% (INDEC, 2019). En consecuencia, las partidas presupuestarias quedan desactualizadas frente a los aumentos de precios. Por lo tanto, establecer mecanismos de actualización para las políticas alimentarias es crucial.

b) Mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas alimentarias

Las políticas alimentarias se llevan a cabo a nivel nacional, pero existen diferencias por provincias en la organización, los tipos de prestaciones y los objetivos priorizados.

El rol de las provincias es altamente relevante en la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA o Programa de Políticas Alimentarias). Diversas líneas de acción están cofinanciadas por la nación y las provincias y su ejecución depende casi completamente de las provincias y sus municipios. El financiamiento varía en función de la provincia y es el resultado de una combinación de criterios que incluyen a la coparticipación, las tasas de indigencia y de mortalidad infantil, y las negociaciones entre nación y provincias (Aucilino & Díaz Langou, 2012). Para dar un ejemplo, en el periodo de 2002 a 2010 la provincia de Corrientes percibió un 4% del presupuesto nacional destinado al PNSA, lo representó un 84% del total del financiamiento

del programa provincial (Aucilino & Díaz Langou, 2012). Hay otras provincias, como Mendoza, que si bien recibieron para el mismo periodo una cifra mayor del total del presupuesto nacional (5%), esto representó una proporción menor en términos de la inversión provincial en el programa (54%) (Aucilino & Díaz Langou, 2012).

Además, hay muchas diferencias entre las provincias en la modalidad de implementación de las distintas líneas de acción del PNSA. Las provincias pueden optar por centralizar o descentralizar determinadas funciones en sus municipios, involucrando otros actores de la sociedad civil (Aucilino & Díaz Langou, 2012). Así, en algunas provincias, la implementación se gestiona a nivel provincial y, en otras, a nivel municipal (Aucilino & Díaz Langou, 2012).

Por otro lado, las provincias priorizan combinaciones diferentes de oferta programática en el marco del PNSA. El tipo de prestaciones que llevan a cabo se pueden dividir en tres grandes tipos de acción: transferencias, bolsones alimentarios y capacitaciones y/o acciones de fomento a la autoproducción de alimentos. La oferta de estas prestaciones entre provincias no es homogénea (Aucilino & Díaz Langou, 2012). A su vez, la población objetivo difiere entre provincias. Si bien el PNSA establece que las líneas de acción se deben destinar a la población vulnerable y priorizando la atención a los grupos de embarazadas, niños menores de 14 años, personas con discapacidad y personas mayores que se encuentren en situación de riesgo social, algunas provincias destinan las prestaciones a un solo grupo mientras otras tienen criterios más amplios (Aucilino & Díaz Langou, 2012).

Para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas alimentarias es central formular mecanismos de coordinación y articulación entre diferentes niveles jurisdiccionales, generar sistemas de información para el seguimiento, monitoreo y la evaluación, fomentar la integración de otros programas sociales y la participación de nuevos actores locales y establecer estándares de calidad.

i. Formular mecanismos de coordinación y articulación entre diferentes niveles jurisdiccionales

Dadas las diferencias que existen en la ejecución de las políticas alimentarias resulta crucial mejorar la coordinación de las intervenciones provinciales con la oferta y la gestión de los otros niveles de gobierno (Aucilino & Díaz Langou, 2012).

Cuando se formuló la ley del PNSA, se contemplaba la creación de una Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación para hacerse cargo de tareas

de coordinación, incluyendo mecanismos para el seguimiento y la evaluación (Aucilino & Díaz Langou, 2012). Sin embargo, ese organismo nunca se conformó, ni siquiera con posterioridad a la prorrogación de la ley en septiembre de 2019. A octubre 2019, las funciones asignadas originalmente a la Comisión son llevadas a cabo por la institucionalidad existente en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, pero no existen, por ejemplo, instancias de encuentro con frecuencia predeterminada entre las autoridades responsables de Nación y Provincias específicamente abocadas a dar seguimiento a las líneas de acción del PNSA. A su vez, no solo es necesario mejorar la articulación entre la nación y las provincias, sino que también resulta crucial mejorar la articulación dentro de las provincias con los actores locales incluyendo a los municipios, las escuelas, los comedores y proveedores locales de alimentos, entre otros (Aucilino & Díaz Langou, 2012).

ii. Generar sistemas de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación

Cada provincia implementa las políticas alimentarias de forma diferente. Dada esta situación, es necesario avanzar en objetivar los criterios de asignación que se establecen en cada provincia y establecer sistemas de información sobre las distintas modalidades de ejecución incluyendo a las responsabilidades de los diferentes actores involucrados desde el nivel nacional hasta el nivel local. A su vez, será importante establecer mecanismos para hacer el seguimiento de las condiciones de salud nutricional de la población asistida. Esto permitirá generar sistemas integrados de información y desarrollar herramientas de monitoreo y evaluación de las distintas líneas de ejecución del programa para identificar potenciales cuellos de botella en la implementación (Aucilino & Langou, 2012).

iii. Fomentar la integración con otros programas sociales y la participación de nuevos actores locales

La problemática alimentaria tiene diversas causas y necesita abordarse de forma multidimensional (Aucilino & Langou, 2012). La eficiencia y eficacia de las líneas de acción del PNSA puede mejorarse mediante el fortalecimiento de la coordinación horizontal con otros programas sociales. Es necesario establecer mayores vínculos y mecanismos de coordinación con otras áreas sectoriales que tienen injerencia en la materia, como por ejemplo, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Salud (Aucilino & Langou, 2012). A su vez, se pueden identificar mecanismos para potenciar objetivos de desarrollo local con los objetivos del PNSA. De esta forma, para la provisión de alimentos en los comedores escolares y comunitarios se puede fortalecer la articulación

con pequeños productores locales, por ejemplo, facilitando la compra de alimentos de los productores integrados al proyecto Prohuerta (AGN, 2018) o a productores que forman parte de iniciativas llevadas a cabo en el marco de Proyectos Productivos Comunitarios de la economía popular. Esto implicaría también beneficios para la producción y comercialización de proximidad, estimulando la participación de diversos actores locales en la construcción social del proceso del desarrollo (FAO, 2018).

iv. Establecer estándares de calidad

Acceder a una alimentación adecuada implica también acceder a una alimentación de calidad. Es necesario asegurar que la oferta de alimentos mediante las tarjetas alimentarias y/o en especie respete los criterios de las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA). A su vez, respecto a la provisión de alimentos en las escuelas, resulta central formular una política federal de alimentación escolar que fije estándares de calidad, regule y apoye las políticas provinciales (Britos, et al., 2016). Asimismo, en los comedores escolares y comunitarios, las acciones educativas dirigidas a quienes realizan las compras y la preparación de los alimentos son importantes para maximizar el beneficio nutricional y la calidad de la oferta nutricional (Veleda, et al., 2014). Finalmente, garantizar controles administrativos, bromatológicos y nutricionales periódicos es importante para avanzar en mejorar la calidad del programa (Díaz Langou et al., 2014).

7.2. Desactivar la reproducción de la pobreza crónica

La pobreza es un fenómeno multidimensional y, aunque el crecimiento económico puede contribuir a reducirla, no es suficiente para garantizar los derechos de las personas que se encuentran en situación de pobreza crónica (Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera, 2019). En consecuencia, es necesario invertir en políticas públicas que apunten a detener la reproducción intergeneracional de la pobreza en el mediano y largo plazo. Este es el caso de las políticas dirigidas a cuestiones de desarrollo humano como la salud, la educación, y el cuidado: políticas ambiciosas donde es necesario actuar en el presente, pero cuyos resultados serán más visibles en el futuro.

Para avanzar en este sentido, en primer lugar, es necesario prevenir el embarazo no intencional en la adolescencia, ya que esta vulneración de derechos afecta negativamente la situación de los hogares y las trayectorias individuales. En segundo lugar, resulta importante implementar políticas para la primera infancia y de educación, que potencien el desarrollo de habilidades y amplíen las oportunidades de las personas. Finalmente, es menester facilitar

el acceso de todas las personas a un hábitat de calidad dadas sus implicancias sobre la salud y la integración social.

A. Ampliar y continuar el Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia

Como ya se anticipó, la vulneración de derechos sexuales y reproductivos suele presentarse con mayor frecuencia en los sectores más vulnerables (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017), y perjudica fuertemente la toma de decisiones libre, segura e informada acerca del inicio de la vida reproductiva. Casi 7 de cada 10 madres adolescentes que tuvieron un hijo en el promedio de años consolidados 2010-2014 no había buscado ese embarazo (SIP-G, 2015). El embarazo no intencional tiene fuertes consecuencias en las trayectorias de vida y la salud de las mujeres. Reducir la incidencia del embarazo no intencional en la adolescencia tiene impactos positivos sobre la trayectoria educativa y laboral de las mujeres, así como también sobre los ingresos totales de su hogar, lo que posibilita también una reducción de la pobreza.

La evidencia internacional indica que los programas de educación sexual con perspectiva de género y de derechos tienen un gran potencial para mejorar los indicadores de salud sexual y reproductiva, especialmente cuando se implementan en el marco de programas de componentes múltiples, que articulan intervenciones relativas a la ESI con con el acceso efectivo a prestaciones y servicios de salud sexual y reproductiva, que sean amigables para los jóvenes (Haberland & Rogow, 2015; Montgomery & Knerr, 2018; Haberland, 2015). En los últimos años en Argentina se avanzó en esta dirección con la implementación del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia, que incorpora nuevas líneas de acción, y potencia (dotando de escala, pertinencia y calidad) a las acciones de programas previamente existentes: el Programa de Educación Sexual Integral, el Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia y la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017). El Plan logró muchos avances en cobertura y calidad pero su implementación está restringida actualmente a 36 departamentos de 12 provincias que, aunque son las que mayor incidencia del fenómeno tienen, no alcanzaría para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de todos los adolescentes a escala nacional. En este sentido, se propone expandir su aplicación a la totalidad de las jurisdicciones y a todos los departamentos de las provincias en las que el Plan se encuentra actualmente

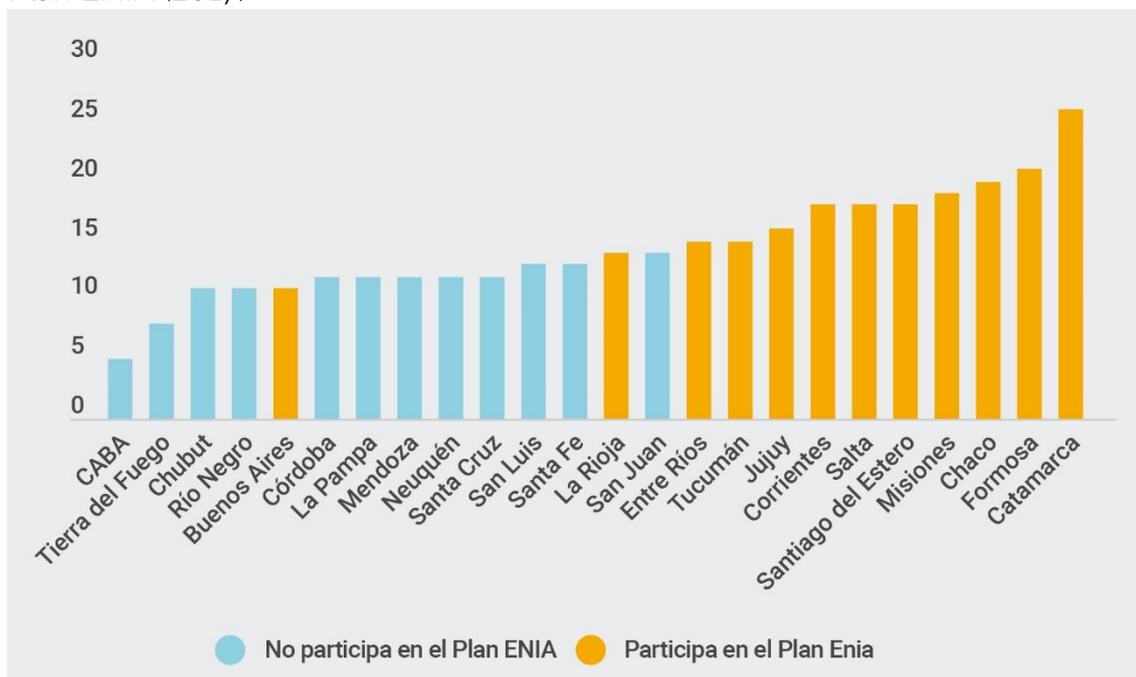
en ejecución. Asimismo, si bien la incidencia del embarazo no intencional es más alta entre las adolescentes, el fenómeno también se repite entre las distintas edades, incluso en la edad adulta. Por esta razón, es también clave ampliar el rango etario objetivo de algunos de los dispositivos que implementa el Plan (fundamentalmente, el fortalecimiento de la consejería y el acceso efectivo a métodos anticonceptivos de larga duración). Concretamente, entonces, se propone ampliar la cobertura territorial a las 24 provincias y escalar algunos dispositivos del Plan ENIA para garantizar los derechos sexuales y reproductivos en otras franjas etarias. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 25** disponible en el Anexo.

a) Ampliar la cobertura territorial a las 24 provincias

El Plan ENIA tiene algunas líneas que abarcan todo el territorio nacional, como la campaña comunicacional, pero sus intervenciones insignia se aplican en determinados departamentos de algunas provincias, seleccionados en base a un trabajo de priorización en función de criterios vinculados con la incidencia del fenómeno, en primer lugar (**Gráfico 20**) y la factibilidad del despliegue secuencial de las intervenciones en el territorio, en segundo lugar (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología & Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019; Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi & Karczmarczyk, 2019). Este es el caso de dispositivos como el fortalecimiento de los equipos provinciales de Educación Sexual Integral, las asesorías en las escuelas y la comunidad, el fortalecimiento en la distribución de métodos anticonceptivos (con foco en aquellos de larga duración), y las consejerías en los centros de atención primaria, intervenciones que actualmente fueron fortalecidas por el Plan en 36 departamentos distribuidos en 12 de las 24 provincias (2 o 3 departamentos por provincia, en general, siempre incluyendo a aquél correspondiente a la capital provincial) (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017).

El embarazo no intencional en la adolescencia es una problemática presente a nivel nacional y, como tal, debe ampliarse su abordaje a todos los departamentos del país. El criterio de priorización actual se justifica por las restricciones existentes, tanto en términos de presupuesto como de recursos y factibilidad política. En su todavía corto tiempo de implementación el Plan ENIA ya presenta resultados muy prometedores y, dadas las consecuencias negativas que el embarazo no intencional tiene sobre las mujeres de todas las regiones, es importante tomar en consideración la ampliación progresiva y sostenida de su ejecución al resto del territorio nacional.

Gráfico 20. Nacidos vivos de madres adolescentes (15-19 años) como porcentaje del total de nacidos vivos por jurisdicción, según participación en el Plan ENIA (2017)



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Secretaría de Gobierno de Salud, Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Para su escalamiento, se propone establecer y aplicar metas graduales de ampliación de los departamentos y provincias que participan en el plan, y asegurar los recursos necesarios para la ampliación del Plan.

i. Establecer metas graduales de ampliación del Plan en función de la incidencia del embarazo en la adolescencia

Por un lado, si bien en la actualidad el Plan ENIA se implementa en las 12 provincias donde la incidencia del fenómeno es mayor, los dispositivos críticos, como ya se mencionó, se aplican en 36 departamentos en total, por lo que su potencial se encuentra limitado también al interior de las provincias seleccionadas. En este sentido, es urgente organizar una gradual ampliación de la cobertura del Plan ENIA dentro de las Provincias seleccionadas.

Por otro lado, también es importante ampliar el Plan a las provincias no cubiertas para garantizar su presencia en todo el territorio nacional. Algunas de las provincias no cubiertas por el Plan ENIA, como San Juan, Santa Fe y San Luis, tienen una tasa de incidencia de embarazo adolescente también alta en

relación con el promedio nacional. En consecuencia, se podrían desarrollar metas graduales de ampliación a Provincias que mantengan el criterio de incidencia del embarazo no intencional como criterio de priorización, en un proceso de escalamiento que construya a partir de las lecciones aprendidas del proceso iniciado en 2018.

ii. Asegurar los recursos necesarios para la ampliación del Plan

Para garantizar la eficiencia de la inversión en este proceso de ampliación será importante conjugar la información de incidencia del embarazo no intencional con un relevamiento acerca de los recursos existentes en cada territorio. Esto incluye tanto recursos físicos como humanos, tal como el Plan ya realizó en 2018 para informar la implementación original en las provincias seleccionadas, y volcó en sus instrumentos de monitoreo y evaluación para el trabajo con los Equipos Focales Territoriales Intersectoriales (EFTI) y también en una serie de Documentos Técnicos, de difusión más amplia.

No sólo es necesario aumentar la inversión en infraestructura sino también la inversión en la capacitación de los efectores de la política pública. El Plan ENIA tiene dos espacios principales de intervención: en las escuelas mediante el programa de Educación Sexual Integral y asesorías en salud integral, y en los centros de atención primaria en salud mediante consejerías en salud sexual y reproductiva. En ambos casos, la calidad de las interacciones entre profesionales y adolescentes es un punto clave para garantizar que se cumplan los objetivos del Plan (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017). Asimismo, el dispositivo de base comunitaria, de implementación más reciente y que busca acercar las prestaciones de salud del Plan a aquellos adolescentes que no concurren a la escuela, debe afianzarse y, posteriormente, monitorearse para analizar sus resultados.

b) Escalar algunos dispositivos del Plan ENIA para garantizar los derechos sexuales y reproductivos en otras franjas etarias

Como se mencionó previamente, el Plan ENIA se implementa tanto en las escuelas como en centros de salud y mediante una campaña comunicacional. Si bien los adultos no están escolarizados, sí es posible acceder a esta población a través de los centros de salud y la campaña comunicacional. Para avanzar en esta dirección es necesario fortalecer las intervenciones realizadas por la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, que alcanzan a la población en general.

i. **Fortalecer las intervenciones de la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, que alcanzan a la población en general**

Tanto las actividades de convocatoria, como la formación de los profesionales y la campaña comunicacional del Plan ENIA están principalmente orientadas a jóvenes y adolescentes y diseñadas en función de sus necesidades, inquietudes y demandas particulares, dado el objetivo de la política (Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social & Ministerio de Salud, 2017). En consecuencia, para ampliar la población objetivo y cubrir a todas las personas, independientemente de su edad, no sólo es necesario contratar más profesionales para cubrir la potencial mayor demanda de consejería y prestaciones de salud sexual y reproductiva, sino que también es preciso fortalecer las intervenciones lideradas por la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, que apuntan a garantizar los derechos de toda la población, más allá de la adolescencia y de la participación de esta Dirección en la estrategia asociada con el Plan. En este sentido, por ejemplo, es preciso reforzar el acceso a métodos anticonceptivos de larga duración en el marco de consejería de calidad, para la población en general. También deben reforzarse líneas de trabajo específicas de la Dirección que, nuevamente, permiten alcanzar con prestaciones a la población en general, como sus talleres y capacitaciones a profesionales de la salud y agentes sanitarios, incluyendo especialmente las capacitaciones en servicio para la prestación de la interrupción legal del embarazo (ILE) y de anticoncepción inmediata pos evento obstétrico. Finalmente, es preciso avanzar en una estrategia de articulación que trascienda el foco en el subsistema público de salud y permita fortalecer las prestaciones de derechos sexuales y reproductivos también en el subsistema de obras sociales y privado. La reciente incorporación de los implantes subdérmicos y del SIU (DIU hormonal) al Programa Médico Obligatorio (PMO), mediante la Resolución 2922/2019 de la Secretaría de Gobierno de Salud.

B. Extender la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC)¹⁰⁰

El diagnóstico de la pobreza crónica presenta dos observaciones centrales que se vinculan con la primera infancia. Por un lado, casi la mitad de las personas en situación de pobreza crónica son niños menores de 15 años. Esto

¹⁰⁰ Estas recomendaciones se inspiran y retoman parte de las recomendaciones elaboradas por Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara (2019).

no sólo implica carencias que condicionan su pleno desarrollo en los primeros años con consecuencias en sus trayectorias de vida, sino que, principalmente, implica una vulneración de sus derechos (Cecchini et al., 2015). Por el otro, la baja participación en el mercado laboral que se observa en las mujeres en situación de pobreza crónica es un reflejo de las restricciones que la feminización del trabajo doméstico y de cuidado impone sobre la participación laboral femenina (De León, 2017). Las mujeres dedican casi el doble del tiempo que sus pares varones en tareas domésticas y provisión de cuidados y esto afecta negativamente su participación laboral y la calidad de los empleos a los que acceden (Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti & Biondi, 2019). Extender la cobertura de los espacios CEC de calidad permitiría avanzar hacia un esquema de corresponsabilidad social del cuidado sin dejar de proveer una atención integral a la niñez (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019). De esta forma, tanto la infantilización de la pobreza como la desigualdad de género en la participación laboral pueden ser abordados mediante la expansión de la cobertura de espacios CEC de calidad (Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera, 2019).

En los últimos años se han evidenciado avances en esta dirección a través de diversas iniciativas, como, por ejemplo, con el Plan Nacional de Primera Infancia. Sin embargo, la oferta de espacios CEC sigue siendo heterogénea, está fragmentada, y tiene una cobertura desigual con tasas de asistencia más bajas en los hogares de menores ingresos (Cardini, et al., 2018).

Para extender la cobertura de los espacios CEC con el objetivo de reducir la pobreza es necesario ampliar la cobertura siguiendo criterios de equidad y asegurar estándares de calidad para todos los espacios CEC. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 26** disponible en el Anexo.

a) Ampliar la cobertura de los espacios CEC siguiendo criterios de equidad

El acceso a servicios de crianza, enseñanza y cuidado que reciben los niños se encuentra condicionado por el nivel socioeconómico de cada familia, generando importantes desigualdades de cobertura entre los niños que son difíciles de revertir en el futuro (Rubio-Codina & Grantham-McGregor, 2019). En promedio, sólo el 32% de los niños de 0 a 4 años asistía a alguna institución de crianza enseñanza y cuidado, y a su interior la mayoría de ellos pertenecía al quintil más rico de la población (UNICEF & MDS, 2013).

Frente a esta evidencia, se propone ampliar la cobertura de espacios CEC siguiendo criterios de equidad. Para ello será central fortalecer los sistemas de

información de los espacios CEC, establecer metas graduales de ampliación con criterios de priorización territorial y aumentar los montos de inversión para ampliar la cobertura.

i. Fortalecer los sistemas de información de los espacios CEC

Mientras que el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología tiene sus propios sistemas de información, desde 2013 el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia viene avanzando en el fortalecimiento del sistema de información relativo a la oferta dependiente de Desarrollo Social mediante el Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia (RENEPI), que recoge información sobre los Espacios de Primera Infancia (EPI), y que fue transformado en 2016 por la SENNAF en el Registro de Espacios de Primera Infancia (REPI) (CIPPEC, El Diálogo, Fundación Navarro Viola & Educar 2050, 2019). Por otro lado, actualmente se encuentra en fase de inicio la implementación del instrumento "MIR.AR" desarrollado por la SENNAF y el BID, una herramienta que permite obtener fácilmente datos acerca de la calidad de los EPI y de las interacciones que allí se realizan (BID, 2019). Según lo informado por las autoridades del plan, el MIR.AR sería implementado gradualmente por las provincias en los distintos espacios de primera infancia.

Para definir los criterios de ampliación de los espacios CEC será crucial avanzar en la integración del uso de los subsistemas de información existentes. Es importante que éstos vayan convergiendo hacia sistemas de alcance nacional, homólogos entre los distintos espacios y que sean fáciles de desagregar para poder identificar dificultades y esgrimir potenciales soluciones para los distintos tipos de espacios CEC (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019).

ii. Establecer metas graduales de ampliación con criterios de priorización territorial

Con el objetivo de garantizar la eficiencia y la equidad en la ampliación de la cobertura resulta central informar la aplicación mediante la integración de los sistemas de información existentes y, en función de ello, establecer metas de ampliación graduales con un criterio de equidad.

En primer lugar, una ampliación de la oferta de espacios CEC debe responder a las inequidades existentes en términos de acceso, garantizando su disponibilidad en todos los niveles socioeconómicos, empezando por aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. De esta manera se podría revertir la brecha en asistencia a instituciones CEC entre la población de mayor y menor ingreso.

En segundo lugar, para asegurar la eficiencia de la inversión, es necesario conjugar ese primer criterio con información acerca de la oferta y demanda potencial de estos espacios en el territorio, las preferencias de las familias, e información acerca de las brechas en la participación laboral entre varones y mujeres (Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi & Karczmarczyk, 2019). Sobre este último punto será crucial vincular provisión de servicios de primera infancia con oportunidades de formación e intermediación laboral con una fuerte perspectiva de género. Deben considerarse criterios de localización a la hora de crear nuevos espacios CEC, como nodos de transporte público y facilidades de adaptabilidad horaria que permitan conciliar el cuidado con las tareas productivas en el mercado laboral (Aloul, Nafta & Mansour, 2018).

iii. Aumentar los montos de inversión para ampliar la cobertura

Ampliar la cobertura de los espacios CEC implica aumentar la inversión en estos espacios. Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna & Capobianco (2019) realizan proyecciones para identificar los efectos de una inversión suplementaria en la cobertura de los espacios CEC. La inversión inicial necesaria para aumentar 20 puntos la cobertura y alcanzar a 53% de niños de menos de 4 años en 2023 sería de 2,8% del PBI (Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna & Capobianco, 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 (**Cuadro 14**).

Cuadro 14. Escenario con inversión suplementaria para alcanzar al 53% de los niños de menos de 4 años

	Diciembre 2018	Escenario
Cobertura de espacios CEC (0 a 4 años)	33%	53%
Inversión inicial (% PBI)		2,80%
Inversión neta (% PBI)		1,20%
Empleo directo		613.200 (60%)
Empleo indirecto		187.100 (18%)
Empleo inducido		218.700 (21%)
Proporción de los empleos creados a ocupar por mujeres		65%

Fuente: Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna & Capobianco (2019).

b) Asegurar estándares de calidad en los espacios CEC

La oferta de servicios de crianza, enseñanza y cuidado no sólo enfrenta desafíos en términos de acceso y cobertura, sino también de calidad. La calidad de la oferta es muy heterogénea como resultado de la existencia de diferentes modalidades de espacios CEC, la falta de integralidad de las políticas de primera infancia en Argentina y la segmentación presupuestaria (CIPPEC, El Diálogo, Fundación Navarro Viola & Educar 2050, 2019).

La regulación de los espacios está a cargo de diferentes órganos del Estado. Por un lado, la SENNAF no tiene oferta propia de Espacios de Primera Infancia, sino que regula y apoya financieramente a las provincias, municipios, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que cuentan con estos espacios, por lo que no hay una regulación única para todos ellos. En 2015 la SENNAF aprobó los Estándares de Inclusión de los Centros de Desarrollo Infantil, pero aún no fueron implementados en la totalidad del territorio nacional (Cardini, et al., 2017). Por el otro, los jardines de educación inicial públicos y privados oficiales están bajo la esfera del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología que delinea la normativa y el currículum, pero la regulación y la oferta dependen de cada provincia, mientras que también existen jardines no oficiales que no reciben financiamiento ni supervisión y muchos de ellos están habilitados como establecimientos comerciales por las provincias. La Ley N° 27.064 de 2015 establece las condiciones de funcionamiento y supervisión de los jardines no oficiales, sin embargo, sigue pendiente su implementación mediante políticas orientadas a regular estas instituciones (Cardini & Guevara, 2019).

La ausencia de estándares comunes a todos los espacios, en conjunto con los diferentes organismos de rectoría y la escasez de datos disponibles impactan sobre la calidad de los servicios ofrecidos a la primera infancia (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019). Para asegurar estándares de calidad para todos los espacios CEC se propone crear un marco común de funcionamiento que nucleee e integre a la diversidad de territorios y actores involucrados en la oferta y mejorar los procesos de formación, acreditación, y las condiciones de trabajo en los espacios CEC.

i. Crear un marco común de funcionamiento que nucleee e integre a la diversidad de territorios y actores involucrados en la oferta

Para garantizar estándares de calidad en espacios CEC es necesario establecer ciertos criterios comunes a todas las ofertas existentes. Estos deben incluir 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 (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019). En este sentido, es importante la creación de un Marco Federal para la Primera Infancia que alcance a toda la oferta CEC de las distintas jurisdicciones, ya sea institucional o no, y sirva de referencia para los profesionales que trabajan con la primera infancia (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019). Para que este marco incorpore la diversidad territorial existente será crucial que su elaboración se realice de forma consensuada entre los distintos actores involucrados (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019).

ii. **Mejorar los procesos de formación, acreditación, y las condiciones de trabajo de los profesionales en los espacios CEC**

Es menester mejorar los procesos de formación, acreditación, y las condiciones de trabajo de las personas que trabajan con la primera infancia. Actualmente no existen pautas comunes en términos de formación para estos profesionales. Mientras que a los maestros y profesores del sistema educativo se les demanda un título docente y se encuentran bajo la órbita del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), a los profesionales no docentes del sector educativo, cuidadores y otros trabajadores de los EPI no se les exige por normativa un grado de formación¹⁰¹ (Cardini & Guevara, 2019). Tampoco existen regulaciones comunes en términos de derechos laborales, por lo que los trabajadores en diferentes espacios CEC enfrentan diversas condiciones de trabajo, tanto salariales como en términos de contratos y protección social (Díaz Langou, Cardini, Florito & Guevara, 2019). Esto no sólo implica una vulneración a sus derechos laborales, sino que además puede afectar la calidad de las actividades en los espacios.

C. **Garantizar la permanencia y terminalidad educativa**¹⁰²

Si bien la mayoría de los adolescentes que finaliza la primaria accede al nivel secundario, menos de la mitad se gradúa en la educación común (Cardini & D'Alessandre, 2019). Esta problemática se acentúa para aquellos que se encuentran en situación de pobreza. Las personas en situación de pobreza

¹⁰¹ A partir de la ejecución del Plan Nacional de Primera Infancia, la SENNAF inició acciones de capacitación para cuidadoras a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica y distintos operadores territoriales. A su vez, también construyeron cuadernos para las cuidadoras que funcionan como lineamientos de trabajo a seguir en los EPIs y se repartieron en las distintas jurisdicciones.

¹⁰² Estas recomendaciones retoman y desarrollan las recomendaciones elaboradas por Cardini & D'Alessandre (2019) en el Memo: Transformar la secundaria, y las recomendaciones elaboradas por Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera (2019) en el Memo: Pobreza crónica.

crónica tienen, en promedio, 9 años menos de educación que quienes se encuentran en el grupo de los no vulnerables.

Con el objetivo de avanzar hacia la universalización de una educación secundaria de calidad se propone reforzar las políticas de protección de trayectorias escolares siguiendo criterios de equidad y promover la finalización del nivel secundario para adultos. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 27** disponible en el Anexo.

a) Reforzar las políticas de protección de trayectorias escolares siguiendo criterios de equidad y progresividad

Frente a 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. La deserción escolar tiene mayor incidencia entre los jóvenes de menor nivel socioeconómico: el 90% de los jóvenes de alto nivel socioeconómico finalizaron la secundaria, pero este valor desciende al 47% para aquellos de menor nivel socioeconómico (Cardini & D'Alessandre, 2019). La deserción escolar suele ser el resultado de múltiples situaciones de vulnerabilidad, como por ejemplo la necesidad de insertarse al mercado laboral por razones económicas o la demanda de tareas domésticas y de cuidado. Frente a este contexto, es menester reconocer estas desigualdades para diseñar políticas que acompañen las trayectorias escolares de los alumnos. En este sentido, se propone generar sistemas de información centralizados para la formulación de políticas; formular un sistema de acompañamiento integral; y establecer Escuelas Secundarias Transformadoras en los sectores y territorios que presenten indicadores más críticos de aprendizaje y abandono.

i. Generar sistemas de información centralizados para la formulación de políticas

Debido a la descentralización del sistema educativo, existen grandes dificultades en términos de acceso a datos e información acerca de las diferentes situaciones de las escuelas argentinas. Esto perjudica la toma de decisiones y la implementación de políticas educativas y, además, dificulta el diagnóstico de la situación. En este sentido, Cardini & D'Alessandre (2019) sugieren la creación de un Sistema de Información por alumno unificado a nivel nacional implementado en todas las jurisdicciones bajo una articulación

nacional. De esta manera se podrían crear estrategias para mejorar la calidad y terminalidad educativa en función de las problemáticas particulares de cada región.

La disponibilidad de datos permitiría una mejor asignación de los recursos al conocer los distintos resultados educativos y condiciones socioeconómicas de cada escuela. En la misma línea, Mezzadra, Veleda & Rivas (2015) proponen que la conformación de un sistema nacional de información que promueva la justicia educativa. La información integral y digitalizada de cada escuela es un elemento central para una transformación de la escuela secundaria, ya que podría relevar tanto datos de infraestructura, como de asistencia y desempeño de alumnos, docentes y directivos, entre otros (Mezzadra, Veleda & Rivas, 2015). De esta manera se podría alcanzar una distribución más equitativa y también más eficiente de los recursos, personalizando el tipo de inversión que se realiza en cada escuela según sus fortalezas y debilidades, y concentrando esfuerzos en aquellas zonas o escuelas más vulneradas. Por último, es necesario que el sistema unificado de información cuente con una fuerte perspectiva pedagógica y de justicia educativa (Mezzadra, Veleda & Rivas, 2015), priorizando la mejora de los aprendizajes de los alumnos, fortaleciendo a los profesionales, y reduciendo las brechas de acceso y calidad educativa entre las distintas regiones del país.

ii. Formular un sistema integral de acompañamiento escolar

Para fortalecer las trayectorias de los jóvenes es necesario construir un sistema de acompañamiento que incluya pero que también exceda el ámbito meramente educativo. Para ello, resulta importante coordinar el acompañamiento educativo con otros programas de protección social y políticas sociales (Cardini & D'Alessandre, 2019). Muchas de las iniciativas actualmente empleadas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social operan sobre la escolarización de los niños y adolescentes desde otro ámbito, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo, que establece como corresponsabilidad la asistencia escolar, y otros programas que fomentan la terminalidad educativa. El trabajo conjunto entre el Desarrollo Social y Educación tiene la potencialidad de aunar esfuerzos para fomentar la terminalidad y mejorar, desde un enfoque interdisciplinario, las trayectorias de los jóvenes, atendiendo a sus diferentes necesidades y privaciones (Cardini & D'Alessandre, 2019).

iii. Establecer Escuelas Secundarias Transformadoras en los sectores y territorios con indicadores más críticos de aprendizaje y abandono

En Argentina existen grandes heterogeneidades en el acceso, las trayectorias y los aprendizajes entre las distintas regiones y niveles socioeconómicos del país, lo cual amplía la brecha educativa entre estos sectores y, consecuentemente, la brecha laboral y de ingresos. Cardini & D'Alessandre (2019) ilustran este punto al demostrar que, mientras que la tasa de terminalidad educativa para los jóvenes de entre 18 y 24 años pertenecientes a sectores de mayores ingresos es cercana al 90%, entre los más pobres este valor desciende al 47%. Esto no sólo implica inequidades en términos educativos, sino que también condiciona las trayectorias futuras de estas personas.

En consecuencia, con el objetivo de disminuir las desigualdades, Cardini & D'Alessandre (2019) proponen implementar políticas educativas innovadoras destinadas a resolver las problemáticas específicas de cada sector social, priorizando aquellas con mayores índices de vulnerabilidad, a lo que denominan Escuelas Secundarias Transformadoras. Para avanzar progresivamente en este sentido es necesario contar con un sistema de información unificado para poder identificar los obstáculos específicos de cada escuela. Sin embargo, a partir de las experiencias del Programa Escuelas Faro y otras iniciativas provinciales, las autoras proponen algunas líneas de acción a implementar como, por ejemplo, la extensión de la jornada, una mayor flexibilidad en la acreditación de asignaturas, promover caminos diversos de formación, y reorganizar el currículum escolar con énfasis en la interdisciplinariedad.

b) Promover la finalización del nivel secundario para adultos

La deserción escolar tiene implicancias negativas sobre las trayectorias de las personas y, en consecuencia, condiciona sus ingresos esperados y modalidades de inserción laboral. Cuando se observan las brechas de años de educación de aquellos en la pobreza crónica respecto al resto, éstas se amplían para las generaciones menos recientes (Gasparini, Tornarolli & Gluzman, 2019).

En Argentina existen múltiples programas destinados a promover la formación y capacitación de los adultos para fomentar el acceso a la educación y a oportunidades laborales. Si bien algunos se focalizan en una

formación en oficios o tareas especializadas, como el Seguro de Capacitación y Empleo, hay otros que también fomentan la terminalidad educativa, como el Programa Hacemos Futuro y las Becas Progresar. En este sentido, también se destaca el Plan FINES (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios), destinado específicamente a fomentar la terminalidad educativa entre quienes hubieran superado la edad escolar. En términos de terminalidad los resultados de este programa fueron positivos, sin embargo, sus resultados en términos de calidad presentaron más desafíos (Pinto, en prensa).

Garantizar que todas las personas puedan acceder a una educación de calidad no sólo promueve el goce efectivo de sus derechos en el presente, sino que además mejora sus posibilidades de acceder a una inserción laboral de calidad. Con el objetivo de promover la finalización del nivel secundario para los adultos se propone asegurar una oferta programática adecuada para la revinculación escolar y finalización del secundario para adultos; y garantizar estándares de calidad.

i. Asegurar una oferta programática adecuada para la revinculación escolar y finalización del secundario para adultos

Si bien existen varias iniciativas nacionales destinadas a fomentar la terminalidad secundaria, en muchos casos el acceso a estos programas se ve dificultado por la escasa oferta horaria y geográfica que suele ser incompatible con las responsabilidades laborales y de cuidado. En el caso de las becas progresar para finalizar la educación obligatoria, sólo están disponibles para jóvenes de 18 a 24 años cuyos ingresos familiares sean menores a 3 salarios mínimos, vitales y móviles. A su vez, en septiembre de 2019, el monto de esta beca era de \$1.250, de los cuales el 20% se recibe a fin de año luego de acreditar la promoción al año siguiente, lo que en muchos casos puede no ser suficiente frente al costo de oportunidad de no trabajar o trabajar menos horas.

Por otro lado, si bien el programa Hacemos Futuro establece la terminalidad educativa como requisito para ser titular, según la información disponible en Formate en Red, en el total del país hay sólo 1.500 sedes disponibles para finalizar estudios primarios y secundarios, de las cuales el 47% se encuentran en la provincia de Córdoba, el 40% en la de Mendoza, y el 9% en la Provincia de Buenos Aires, mientras que algunas provincias como Chubut, Catamarca, Corrientes, La Rioja, Salta La Pampa y Santa Cruz cuentan con una o ninguna sede del programa, lo cual dificulta su implementación (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, s.f.). En cuanto a las capacitaciones en oficios, según la información disponible en Formate en Red, en Buenos Aires hay 1.633 espacios con una gran incidencia de las capacitaciones en

informática y gastronomía. Sin embargo, no brinda información acerca de sedes en el resto de las provincias. Por último, respecto al Plan FINES se observa que tiene una oferta limitada en el territorio donde, por ejemplo, la modalidad orientada a las escuelas técnicas (FINESTEC), según información disponible, tiene sedes sólo en Tierra del Fuego, San Juan, Chubut, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires (INET, s.f.).

Estos datos indican la importancia de incluir en el diseño de los programas con corresponsabilidad la implementación de una oferta adecuada que facilite su cumplimiento. De lo contrario, el alcance de los programas nacionales se ve muy reducido a contextos específicos y varía en función de las configuraciones provinciales. Para ello será crucial establecer sistemas de información que permitan monitorear la demanda, el desempeño de la oferta e identificar qué regiones o sectores necesitan mayores refuerzos.

ii. Garantizar estándares de calidad

Los programas de terminalidad educativa no sólo presentan grandes heterogeneidades en términos de cobertura geográfica, sino también en la calidad del servicio impartido (Pinto, en prensa). El desafío pendiente es reducir la disyuntiva entre acceso y calidad. Pinto (en prensa) argumenta que la arbitrariedad de los contenidos impartidos en el Plan FINES, que dependía de cada sede y tutor, perjudicaba la calidad de la enseñanza, por lo que la homogeneización de las currículas, así como la inversión en infraestructura serían un buen punto inicial para mejorar los resultados de los alumnos. Por otro lado, Viego (2015) también menciona la precariedad laboral de los profesores del Plan, lo cual no sólo afecta la calidad de las clases otorgadas, sino también el vínculo que puedan establecer con los estudiantes. Los profesionales a cargo de programas de terminalidad educativa requieren habilidades socioemocionales particulares para poder establecer un vínculo con los estudiantes, y la precariedad en las condiciones laborales puede afectar negativamente ese vínculo.

Como se mencionó previamente, si bien hay evidencia a favor de la existencia de un vínculo entre el acceso a la educación y la reducción de la pobreza, el consenso indica que el mecanismo por el cual se efectiviza ese efecto es la calidad de la educación y las habilidades que provee a sus alumnos (Hanushek, 2013). Por lo tanto, es necesario garantizar estándares mínimos de calidad en la oferta de educación y capacitación. Para ello, también es importante avanzar en establecer mecanismos para el monitoreo y evaluación de las intervenciones.

D. Promover las políticas de acceso y mejoramiento del hábitat

Las personas que se encuentran en situación de pobreza tienen menor acceso a un hábitat de calidad, dada una conjunción de factores que incluye insuficiencia de ingresos, trayectorias laborales en el sector informal y baja oferta de vivienda y suelo asequible. Dados estos desafíos, se propone fortalecer las políticas de acceso al suelo urbano y la vivienda para los sectores de bajos ingresos, avanzar en la re-urbanización de los asentamientos informales, y fortalecer las capacidades para la planificación urbana y formular regulaciones para incentivar la producción de suelo urbano accesible de calidad. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 28** disponible en el Anexo.

a) Fortalecer las políticas de acceso al suelo urbano y la vivienda para los sectores de bajos ingresos.

En la actualidad, se llevan a cabo políticas que tienen el objetivo de facilitar el acceso de las personas de hogares de bajos y medianos ingresos al suelo urbano y la vivienda. Estas se componen principalmente de programas de créditos y de la construcción de vivienda social. Los primeros tienen relevancia para los hogares que al menos alcanzan dos salarios mínimos mientras que los segundos son más importantes para aquellos que tienen menos de dos salarios mínimos (JGM, CIPUV & UTDT, s.f.; Goytia, s.f.). Existe espacio para la mejora de estos programas y para la formulación de nuevas acciones. Para ello se puede garantizar criterios de accesibilidad y diversidad social en el diseño e implementación de los programas de vivienda social, ampliar el acceso al crédito para facilitar el acceso a la vivienda de sectores de bajos y medianos ingresos, y formular nuevos esquemas que hagan descender la barrera de acceso a la vivienda, como el alquiler social y/o nuevos sistemas de garantías para inquilinos

i. Garantizar criterios de accesibilidad y diversidad social en el diseño e implementación de los programas de vivienda social

En los últimos años, se propuso alejarse del esquema de construcción de vivienda social (programas de oferta) e ir hacia un esquema de subsidio a la demanda. Esto, por el lado positivo, puede implicar mayor libertad de elección a las personas sobre la localización de su hogar y la forma de su vivienda. Sin embargo, aquellos sectores con muy bajos ingresos no pueden alcanzar los niveles de ahorro necesarios para financiar un esquema de créditos por más de que estos estén parcialmente subsidiados. Por ello, siguen vigentes

actualmente acciones de construcción de vivienda social. Históricamente, uno de los problemas de la construcción de la vivienda social incluye a sus bajos niveles de accesibilidad. Es decir que, muchas veces, ésta se construyó en áreas periféricas, favoreciendo un crecimiento en expansión, con los problemas de conectividad a oportunidades y servicios que ello implica (Goytia, s.f.). Por lo tanto, resulta central que los programas de vivienda social consideren al criterio de accesibilidad a la hora de definir su localización y el tipo de inversión que se realiza (Goytia, s.f.), al igual que prevengan la segregación socioespacial.

ii. Ampliar el acceso al crédito para facilitar el acceso a la vivienda de sectores de bajos y medianos ingresos.

Estas últimas décadas se realizaron esfuerzos para ampliar el acceso al crédito hipotecario por los sectores de ingresos medios y bajos. Sin embargo, ante elevadas tasas de inflación la efectividad de estos programas puede verse reducida tanto para el caso de hogares de bajos ingresos como de hogares con medianos ingresos. Resulta central tener niveles previsibles de variaciones de precios para poder contemplar un diseño de esquema de créditos que aún subsidiado pueda ser exitoso en el mediano y corto plazo.

iii. Formular nuevos esquemas que hagan descender la barrera de acceso a la vivienda, como el alquiler social y/o nuevos sistemas de garantías para inquilinos.

Es necesario estudiar la posibilidad de formular nuevos esquemas que faciliten el acceso a la vivienda por parte de los sectores de bajos ingresos. Acceder a una vivienda, en este sentido, no solo significa ser propietario. Por ejemplo, aún no se han desarrollado opciones sólidas de políticas para facilitar el acceso a la vivienda de calidad mediante el alquiler para los sectores de bajos ingresos (Goytia, s.f.). Sin embargo, el buen funcionamiento de los mercados de alquiler más inclusivos tiene el potencial de cumplir con dos objetivos: mejorar el acceso a viviendas con altos niveles de accesibilidad (en zonas centrales) y proveer mejores dotaciones de servicios (Goytia, s.f.). Por la multiplicación de exigencias en el mercado formal de alquileres y la falta de oferta, los sectores de bajos ingresos se ven excluidos de éste. Para contrarrestar esto se puede por ejemplo avanzar en esquemas de alquiler social. Esto implicaría la promoción de una oferta de vivienda social de alquiler con la potencial participación del sector privado y organizaciones sociales y la racionalización de las regulaciones que afectan al sector (Goytia, s.f.). Por otro lado, se pueden considerar la formulación de nuevos sistemas de garantías para inquilino, donde es importante que se tenga en cuenta la perspectiva de

género, especialmente dados los obstáculos diferenciales que enfrentan las mujeres para acceder a las garantías demandadas por las instituciones crediticias tradicionales (Biondi, Caro Sachetti & Petrone, 2019) y, además, por el peso creciente que tienen los hogares monomarentales de bajos recursos en la estructura de hogares argentina (Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi & Karczmarczyk, 2019).

iv. Generar políticas municipales para ampliar la oferta de vivienda asequible para sectores de bajos recursos.

Las políticas municipales que incentiven la generación y la ampliación de la oferta de vivienda asequible para sectores de bajos ingresos son cruciales. Por ejemplo, se puede fomentar las políticas de zonificación inclusiva. Estas refieren a políticas que exigen a desarrolladores de viviendas que destinen una parte del total de las unidades construidas en viviendas asequibles para hogares de ingresos medios y bajos (Paniagua, 2017). Los desarrolladores obtienen como contrapartida determinados beneficios, como trámites de edificación más acelerados o cambios de zonificación (Calavita & Mallach, 2009 en Paniagua, 2017). Otro ejemplo es el de formular programas de movilización de suelo ocioso en las ciudades que permite aumentar la oferta de suelo urbano.

b) Avanzar en la reurbanización y la regularización de los asentamientos informales.

El mejoramiento y la reurbanización de los asentamientos informales es central para mejorar las condiciones de hábitat en el que viven los hogares en situación de pobreza. Para ello resulta crucial avanzar en promover la mejora del hábitat y el cumplimiento progresivo de la Ley N° 27.453.

i. Promover la mejora del hábitat y el cumplimiento progresivo de la Ley N° 27.453.

Por un lado, en línea con la Ley Nacional N° 27.453, resulta central avanzar con la integración sociourbana de los "Barrios Populares", identificados como tales en el RENABAP. Para ello, es importante lograr asegurar la provisión de los recursos necesarios, teniendo en cuenta que el costo de su reurbanización es elevado. Urbanizar un barrio informal es, por lo menos, tres veces más costoso que construir uno nuevo (Abiko et al., 2007 en Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019). Es central, entonces, también estudiar los mecanismos necesarios para asegurar el financiamiento paulatino y sostenido para el cumplimiento de la ley. A su vez, también es preciso promover la

participación de organizaciones sociales y cooperativas de estos barrios, así como de los propios residentes, en el proceso de reurbanización para que el proceso de reurbanización sea participativo y goce de legitimidad social, así como también que las inversiones tengan externalidades positivas para el desarrollo local. Finalmente, también resulta central mantener y potenciar los programas de mejoramiento de la vivienda mediante el acceso al crédito, la inversión en infraestructura y en los servicios básicos.

c) Fortalecer las capacidades para la planificación urbana y formular regulaciones para incentivar la producción de suelo urbano accesible de calidad

Las políticas y acuerdos para que se impulsen las condiciones de regulación del uso del suelo y las inversiones necesarias para la mejora de la infraestructura urbana y la producción de suelo asequible son centrales para revertir el crecimiento de la urbanización informal (Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019). Para ello, se propone sancionar una ley nacional de hábitat para gestionar el uso del suelo y asegurar los recursos para el financiamiento del suelo urbano.

i. Sancionar una ley nacional de hábitat para gestionar el uso del suelo

Lanfranchi, Nacke & Cosentino (2019) establecen en el Memo "Volver a hacer ciudad" las principales áreas y características que deberá tener esta ley. La ley nacional deberá promover la planificación urbana y servir para orientar las normativas a nivel provincial con el objetivo de desarrollar ciudades más justas y sustentables (Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019). Entre otras cosas, deberá establecer mecanismos que permitan a la administración pública promover el ordenamiento del territorio y el uso equitativo y racional del suelo (Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019). A nivel subnacional, resulta central que se incentive mediante esta Ley a que las provincias que aún no tienen una ley de ordenamiento territorial generen marcos normativos alineados con la lógica de la planificación urbana nacional (Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019).

ii. Asegurar los recursos para el financiamiento del suelo urbano.

Lanfranchi, Nacke & Cosentino (2019) explican que, sobre todo frente a contextos macroeconómicos no favorables, resulta central estudiar alternativas de financiamiento que no dependan exclusivamente del estado. Se puede, por ejemplo, avanzar en implementar fideicomisos para el financiamiento del desarrollo de suelo urbano a través de mecanismos público-privados. A su vez, es importante fomentar mecanismos que permitan

recuperar y movilizar la inversión pública en infraestructura urbana (Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019). Esto permitiría generar más recursos para financiar políticas que contribuyan a mejorar la integración social y urbana, como la de la Ley N° 27.453 de reurbanización de los barrios populares contemplados por el RENABAP (Lanfranchi, Nacke & Cosentino, 2019).

7.3. Mejorar la calidad del trabajo

Los adultos que se encuentran en situación de pobreza crónica trabajan, pero en condiciones precarias. La mayoría se desenvuelve en la economía informal, accede a una baja remuneración y son pocos los que tienen un empleo fijo (Gasparini, Tornarolli & Glusmann, 2019). Las vulneraciones se acentúan para los jóvenes y las mujeres quienes se enfrentan a mayores obstáculos para acceder a empleos decentes. En consecuencia, son necesarias acciones que apunten a mejorar las condiciones de los trabajadores incluyendo a aquellas de regulación y protección laboral, de empleo y para la economía popular.

A. Fortalecer la regulación y protección laboral

Las personas que se encuentran en situación de pobreza trabajan en mayor medida 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.

Existen diversas estrategias y políticas diseñadas con el objetivo de reducir la informalidad y ampliar el acceso al empleo formal. Estas acciones tendientes a la formalización en el mercado laboral atraviesan a distintos niveles y áreas de política. Por ejemplo, el nivel de empleo formal se ve influenciado por políticas macroeconómicas, pero también por la formulación de nuevas regulaciones o normativas. La propuesta de este documento se enfoca en las políticas de promoción, protección y regulación laboral, que influyen en el marco y en las condiciones en que se trabaja. Sin embargo, se destaca que una estrategia para el empleo decente debe dialogar con las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo del país, para obtener mejores resultados (Betranou & Casanova, 2015).

Se pueden implementar diversas acciones de protección y regulación laboral para fomentar y aumentar la formalización del trabajo e incentivar la contratación de aquellos que enfrentan mayores barreras de acceso al

empleo formal. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 29** disponible en el Anexo.

a) Fomentar y aumentar la formalización del trabajo

Para la formalización del trabajo se propone aumentar la formalización de empresas y/o trabajadores informales mediante la fiscalización, los incentivos y campañas de información; formular estrategias específicas para sectores con relaciones de trabajo difusas y/o con alta incidencia de informalidad; y reforzar incentivos para promover el registro formal del trabajo y/o proteger el empleo formal en periodos de crisis económicas¹⁰³.

i. Aumentar la formalización de empresas y/o trabajadores mediante la fiscalización, los incentivos y campañas de información.

Por un lado, la evidencia indica que el accionar de la fiscalización e inspección laboral tiene un impacto en aumentar la regularización de trabajadores que se desenvuelven en empresas formales. Sin embargo, es importante destacar que no alcanza para disuadir a todos los empleadores a regularizar a los empleados (Casanova, Lepore & Schleser, 2015). En base a datos del Plan de Regularización del Trabajo en el periodo 2005-2015 la regularización de trabajadores pos-inspección incrementó de 32% en 2005 a 43% en 2014 (OIT, 2015). Esto implica, por el lado positivo, que los resultados de las fiscalizaciones fueron mejorando. Por el lado negativo, muestra que, aún en su mejor momento del periodo analizado, más de la mitad de las empresas en las cuales se detectaron irregularidades en la primera inspección no lo habían corregido en la segunda inspección (Casanova, Lepore & Schleser, 2015). Con el objetivo de consolidar el accionar de la fiscalización laboral, es necesario reforzar los recursos, tecnología y capacidad técnica de los equipos del Ministerio de Producción y Trabajo a cargo de las acciones de fiscalización e inspección, en articulación con las áreas provinciales (Díaz Langou, Kessler, Florito & della Paolera, 2019). Será importante identificar y atender las disparidades entre regiones respecto a las capacidades para la fiscalización

¹⁰³ Estas categorías se inspiran de los pilares que Bertranou y Casanova (2014) utilizan para analizar a las estrategias de política y nuevas acciones en el marco de la Ley N° 26.940 que son: esquema macroeconómico, regulación de actividades informales, acciones destinadas a trabajadores informales en empresas formales, formalización de relaciones laborales difusas y relaciones laborales en empresas informales, mejora de la empleabilidad, concientización social sobre la problemática, protección del empleo formal frente a shocks, protección social para trabajadores informales y sus familias. Los autores de este texto omiten y modifican determinadas categorías puesto que éstas se desarrollan en otras partes del texto.

laboral y formular nuevos instrumentos que permitan actuar en sectores que son más complejos de fiscalizar (Casanova, Lepore & Schleser, 2015).

Por otro lado, es necesario considerar los disímiles desafíos que enfrentan las empresas de diferentes tamaños. El sistema de incentivos a la formalización laboral debe reconocer las diferencias entre grandes, medianas y pequeñas empresas. Particularmente, resulta importante simplificar la registración y reducir costos para las empresas de pequeño tamaño, quienes tienden a tener mayores dificultades para formalizarse (Beccaria, 2015). Más aún, muchas veces las empresas pequeñas y medianas enfrentan mayores problemas de productividad, y, por lo tanto, las acciones para la regularización de su situación deberían verse acompañadas de medidas de apoyo productivo (Beccaria, 2015).

Finalmente, es necesario activar cambios culturales que se relacionan con los grados de tolerancia colectiva respecto de la informalidad y precariedad laboral (Bertranou & Casanova, 2015). Para ello, se pueden generar campañas de información y de concientización dirigidas al público general, a los empleadores, a los empleados y a personas que proyectan emprender un negocio. Estas campañas deberían comunicar las ventajas de corto, mediano y largo plazo de estar en una relación de trabajo formal, potenciando la capacidad fiscalizadora del empleado y el conocimiento de los procedimientos por parte de los empleadores.

ii. Formular estrategias específicas para los sectores con relaciones de trabajo difusas y/o con alta incidencia de informalidad

Determinados sectores tienen mayores niveles de informalidad y requieren de respuestas específicas. Por ejemplo, a pesar de avances en las últimas décadas, los sectores de trabajo rural y doméstico aún presentan elevados niveles de informalidad. Estos sectores requieren de marcos regulatorios y normativas específicas para aumentar su grado de formalización¹⁰⁴.

El sector del empleo doméstico presenta desafíos importantes de formalización, lo que es, además, crítico para promover la igualdad sustantiva de género. Casi la totalidad del empleo es femenino y la mayoría no está registrado. Aún con los avances en los niveles de registro que se vieron estas últimas dos décadas, gracias a la formulación de nuevos marcos normativos e

¹⁰⁴ En esta propuesta se detallan acciones para dos sectores: el sector de trabajo doméstico y el sector de trabajo rural. Sin embargo, hay otros sectores con elevados niveles de incidencia de informalidad como, por ejemplo, los sectores de textil, de comercio y construcción. El objetivo de la propuesta es el de ilustrar mediante los ejemplos de estos dos sectores estrategias específicas en sectores con elevada incidencia de informalidad que se adapten a su especificidad.

incentivos fiscales, solo una de cuatro empleadas domésticas está hoy registrada (Pereyra, 2017). Persiste entonces la necesidad de fortalecer las acciones que apunten al registro en este sector en particular.

En primer lugar, es preciso reanudar las campañas de sensibilización y difusión implementadas luego de la sanción del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que comuniquen los incentivos fiscales para las personas que registran a sus trabajadoras domésticas, ya presentes en el actual sistema impositivo referido a la posibilidad de deducir las contribuciones del impuesto a las ganancias (Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi & Karczmarczyk, 2019). Iniciativas complementarias, como el envío de cartas personalizadas y otras estrategias de fiscalización y sanción diseñadas específicamente también deben considerarse. En segundo lugar, es importante fortalecer las oportunidades de formación y profesionalización de las personas que trabajan en el sector, a través tanto de las iniciativas actuales (como los programas de empleo y formación con contraprestación) como pasadas (como el programa Formación con Equidad para el Trabajo Decente, que incorporó al diseño curricular formación en cuidados, por ejemplo). En este último caso, los resultados mostraron que la formación fortaleció la autoestima y las competencias técnicas de las participantes, lo cual es clave para la negociación de mejores condiciones laborales y como puerta de acceso a ámbitos laborales más formalizados. Este aspecto constituye una demanda siempre presente entre las trabajadoras del sector (Pereyra, 2017; Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi & Karczmarczyk, 2019). Finalmente, el diálogo social como mecanismo para generar mejores condiciones laborales en el sector constituye una iniciativa con resultados positivos que se recomienda sostener y fortalecer (Pereyra, 2017). La Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP) aglutina representantes de empleadoras, trabajadoras y el Estado nacional, y es recomendable consolidar este ámbito a través de la mejora en la frecuencia de los encuentros y el fortalecimiento de la representatividad de las organizaciones de trabajadoras (Pereyra, 2017; Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi & Karczmarczyk, 2019).

El sector rural también se caracteriza por tener altos niveles de informalidad. Alrededor de menos de un cuarto del empleo total del sector corresponde al empleo asalariado registrado (Bertranou & Casanova, 2013; IDESA, 2011). Existen diversas razones por las cuales es difícil promover la formalización del empleo rural. Entre ellas se destaca la estacionalidad de las

relaciones laborales, la rotación de la mano de obra y la intensificación de procesos migratorios (Bertranou, González & Casanova, 2015). Esto hace que la legislación laboral no se corresponda con la realidad del sector. En la década pasada se propusieron iniciativas específicas orientadas a determinados sectores del trabajo rural como los Convenios de Corresponsabilidad Gremial. Entre sus impactos positivos se destaca que éstos permitieron fomentar el diálogo teniendo en cuenta los intereses de las diferentes partes involucradas (Estado, empleadores, sindicatos y trabajadores) y mejorar la confianza y compromisos asumidos entre éstas (Bertranou, González y Casanova, 2014). Sin embargo, debido a la última reforma impositiva esta herramienta quedará sin efecto. Es necesario seguir avanzando en la comprensión de las características del sector para formular nuevas herramientas que permitan mejorar el registro y garantizar los derechos de los trabajadores.

iii. Reforzar incentivos para promover el registro formal del trabajo y/o proteger el empleo formal en periodos de crisis económicas

Determinadas iniciativas pueden tener efectos diversos en momentos diferentes de los ciclos económicos. En periodos de crisis económicas fuertes muchas empresas enfrentan mayores desafíos. Eso puede resultar en un incremento del no registro de trabajadores (para reducir los costos) o su desvinculación laboral. Por lo tanto, es importante establecer mecanismos temporales que permitan paliar los efectos negativos de las crisis y evitar que aumente la informalidad. Esto ya se ha llevado a cabo en Argentina en 2009 cuando se implementaron programas para el sostenimiento y/o generación de empleo formal como el REPRO con el objetivo de prevenir el aumento del desempleo o la informalidad (Bertranou & Casanova, 2015). Es importante jerarquizar estas iniciativas en momentos de elevada inestabilidad económica para morigerar los impactos sobre la situación de los trabajadores, a la vez que se avanza en las estrategias de mediano plazo mencionadas anteriormente.

b) Reducir las barreras para el acceso al empleo decente de grupos más desaventajados

Se propone avanzar con la formulación de regímenes específicos para los grupos o sectores que enfrentan más barreras para acceder a un empleo decente. Se destaca particularmente la necesidad de aumentar el acceso de los jóvenes al empleo formal a través de un régimen de promoción y promover la igualdad sustantiva de género en el trabajo, incluyendo mediante un cambio en el régimen de licencias.

i. Aumentar el acceso de los jóvenes al empleo formal a través de un régimen de promoción

Los jóvenes presentan niveles significativamente más altos de desempleo que el resto de la población (Bertranou, Jiménez & Jiménez, 2017). Actualmente, no existe un régimen de promoción al empleo joven que establezca mecanismos para ampliar las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes y facilite su transición del sistema de educación al mercado de trabajo. Por lo general, los regímenes de promoción se ven acompañados de incentivos económicos destinados a los empleadores. Su diseño tiende a incurrir en desacuerdos que reflejan las diferentes opiniones de los actores involucrados. El diálogo tripartito entre el estado, los empleadores y los sindicatos es central para consensuar un diseño de incentivos adecuado que permita motivar la contratación de los jóvenes por las empresas con plenas garantías de derechos.

ii. Promover la igualdad sustantiva de género en el trabajo, incluyendo mediante un cambio en el régimen de licencias

Como se anticipó brevemente en las recomendaciones 7.1.A y 7.2.B, las mujeres enfrentan más obstáculos que los varones para el ejercicio de su autonomía económica y, en particular, para el acceso al mercado de trabajo. Uno de los principales determinantes de esta situación es la injusta distribución de las responsabilidades sociales de cuidado, que hoy se encuentran fuertemente familiarizadas y feminizadas en Argentina. Esto exige, como se mencionó en las recomendaciones vinculadas con la provisión de servicios de cuidado y con la reforma del sistema de transferencias a familias con niños y adolescentes, que dichas modificaciones se realicen, desde el diseño, asegurando la transversalización de la perspectiva de género. Para la constitución de un verdadero sistema de cuidados, además, resta mencionar un tercer pilar: aquél referido a las políticas de tiempo para cuidar, especialmente el régimen de licencias por nacimiento y adopción, que actualmente falla en la necesidad de promover la corresponsabilidad en la provisión de cuidado al interior de todas las familias.

Ante esta situación, por un lado, resulta necesario avanzar en un sistema de licencias que alcance a todas las familias, independientemente de su modalidad de inserción en el mercado de trabajo. Un primer paso sería incorporar a monotributistas y autónomos en las licencias formales. Por otro lado, el diseño del régimen actual otorga una licencia de trabajo claramente mayor a la madre y, por lo tanto, impide la opción de repartir las tareas del cuidado entre los progenitores y atenta contra las posibilidad de

corresponsabilidad entre los géneros (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2017). Reformularlo para que permita distribuir de modo más equitativo las tareas de cuidado permitiría fomentar una división más justa del trabajo no remunerado y promover una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2017). Para esto, el diseño del régimen de licencias es clave, dado que la experiencia comparada demuestra que el solo aumento de los días de licencia para padres, por ejemplo, no necesariamente implica que ese tiempo sea utilizado. En este sentido, evidencia reciente de Suecia y Canadá sugiere que, para enfrentar este problema, es preciso establecer cuotas de días que las familias pierden si los padres no se toman (Díaz langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi & Karczmarczyk, 2019), teniendo también en cuenta evidencia reciente del caso Uruguayo, para el que se enfatizó que este período sea no menor a un mes pero que no invalide la posibilidad de ser usado al mismo tiempo que el período correspondiente a la madre (Batthyány, Genta & Perrotta, 2018).

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

La mayoría de los adultos en situación de pobreza crónica trabaja. Sin embargo, presentan niveles de desempleo y de inactividad más elevados que el resto de la población y las brechas de participación laboral se acentúan en los jóvenes y las mujeres.

Para mejorar la inserción laboral de las personas en situación de vulnerabilidad resulta central: mejorar la cobertura, el diseño y la implementación de las políticas de empleo y fortalecer las políticas de apoyo a la economía popular. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 30** disponible en el Anexo.

a) Mejorar la cobertura, el diseño y la implementación de las políticas de empleo

Como se detalló en previas secciones, en el país existen diversas políticas activas de empleo dirigidas a la oferta y/o la demanda de trabajo como, por ejemplo, el programa Hacemos Futuro, el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa Empalme. A su vez, hay una amplia red de Oficinas de Empleo que realizan acciones de intermediación laboral y orientan a las personas sobre potenciales programas de empleo a los que pueden adherir, entre otras acciones. Sin embargo, los efectos de las políticas activas de empleo son limitados y el factor que tiene mayor importancia a la hora de impulsar la

generación de empleo y la inclusión laboral es el crecimiento sostenido de la economía (Sconfienza, 2017a). Por lo general, las políticas activas de empleo no tienen impactos a nivel macro (por ejemplo, en los niveles agregados de empleo del país), pero sí pueden ser importantes para mejorar la inclusión laboral de personas pertenecientes a determinados grupos poblacionales más desaventajados (Abramo, Cecchini & Morales, 2019). Sus impactos dependen a la vez de factores exógenos a los programas como el crecimiento y de factores endógenos como el diseño y la ejecución de los programas (Abramo, Cecchini & Morales, 2019). Es sobre estos últimos que se enfoca esta recomendación. Para mejorar la cobertura, el diseño y la implementación de las políticas de empleo se propone asegurar una cobertura priorizando las zonas y grupos con mayores barreras para acceder a un empleo decente, rediseñar las políticas para fomentar la participación más activa de los empleadores y mejorar la articulación y evaluabilidad de los programas de empleo.

i. Asegurar una cobertura que priorice los territorios y grupos con mayores barreras para acceder a un empleo decente.

En la actualidad, la oferta de los programas de empleo no necesariamente prioriza su cobertura en zonas geográficas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Por ejemplo, las localidades que no cuentan con una Oficina de Empleo pueden verse inhabilitadas a participar de programas de empleo joven (Forteza, 2012). Es central que se utilicen mecanismos para acercarse a quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad a través de una presencia territorial enfocada en las zonas con mayores niveles de incidencia de desempleo e inactividad. A su vez, la oferta de los programas es heterogénea entre distintos municipios. Por ejemplo, las Oficinas de Empleo, que se encuentran coordinadas por municipios locales y gerencias dependientes del Ministerio de Producción y Trabajo, muestran dinámicas de calidad de oferta e implementación diferentes entre distintos municipios donde el desempeño se ve influenciado por la voluntad política e idiosincrasia local (Sconfienza, 2017b). Es entonces necesario no sólo mejorar el criterio para definir dónde ampliar la oferta de este tipo de programas si no también asegurar una calidad más homogénea. Por ejemplo, el impacto de las formaciones y capacitaciones va a variar en función de su calidad. Se debe asegurar que estas tengan la calidad y la duración adecuada para adquirir nuevas habilidades y mejorar de forma efectiva la empleabilidad de las personas (Abramo, Cecchini & Morales, 2019).

Por otro lado, determinados grupos enfrentan mayores barreras para acceder a empleos decentes. Los programas de empleo, por la forma en la que están diseñados, tienden a atender a las personas que cuentan con los recursos y el conocimiento necesario para acercarse a una oficina estatal. Sin embargo, hay personas que tienen bajo acceso a dispositivos informáticos o presentan niveles mayores de vulnerabilidad y requieren de un acompañamiento más personalizado. Neffa (2011) analiza la implementación de políticas activas de empleo en Europa y explica que, en el pasado, lo más frecuente era ocuparse prioritariamente de los desempleados que tenían más facilidad para insertarse laboralmente y así obtener resultados mejores en las evaluaciones de los programas. Sin embargo, los últimos años se avanzó en tener en cuenta análisis sobre los perfiles de las personas en desempleo para identificar los grados de vulnerabilidad y poder brindar mayores esfuerzos y una atención más personalizada y acorde en función de las barreras que enfrentan (Neffa, 2011). Por ejemplo, en Francia un consejero profesional entrevista a la persona desocupada y la clasifica en una de cinco categorías: "i) búsqueda acelerada, ii) búsqueda activa, iii) necesidad de apoyo, iv) por los proyectos de creación de empleo presentados por el mismo desempleado, y finalmente v) aquellos que requieren medidas especiales para comenzar a buscar empleos" (Neffa, 2011: 75). Este sistema, que se denomina *profiling*, permite adaptar el grado de recursos en función de la situación de las personas de forma más equitativa y progresiva puesto que se brinda mayor atención a quienes más lo necesitan. Actualmente no se aplica una metodología de *profiling* en Argentina. Es decir que no existen estrategias diferenciadas en función de si la persona tiene determinado nivel de educación, si puede acceder a internet y sabe utilizar una computadora, o si tiene una vivienda, etc. De hecho, no sólo la respuesta que se da a una persona que busca empleo no se adapta a su grado de vulnerabilidad sino que también hay poca oferta programática para dar respuesta a determinadas franjas etarias. Si bien en las Oficinas de Empleo se tiene información y se brinda orientación sobre los programas que se enfocan en los jóvenes (quienes presentan mayores niveles de desempleo que el promedio nacional) hay menor capacidad de orientar sobre la oferta de políticas activas de empleo para las personas mayores de 45 años. Dado el cambio tecnológico que tuvo lugar estas últimas décadas resulta primordial ampliar las ofertas de formación y capacitación para la actualización de competencias claves en todas las franjas etarias. También 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 buscar y conseguir un empleo.

ii. Rediseñar las políticas para fomentar la participación más activa de los empleadores

La mayor parte de las políticas activas de empleo en el país se componen de acciones dirigidas a la oferta, sobre todo a través de capacitaciones y formaciones (Sconfianza, 2017b). Pero, cuando la demanda de empleo es baja, con las capacitaciones no alcanza. Estas capacitaciones deben dialogar con la demanda de empleo, lo que implica que es cada vez más importante involucrar a los empleadores en este tipo de políticas. Estos últimos, tienden a desconfiar de mecanismos como las Oficinas de Empleo para incorporar personal pero resulta necesario ampliar los incentivos para mejorar su participación (Sconfianza, 2017b).

iii. Mejorar la articulación y evaluabilidad de las políticas de empleo

Un sistema de información centralizada y la articulación entre diferentes actores es central para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas de empleo. Existen diversas políticas de empleo, pero no hay un sistema de información centralizado que permita una coordinación o articulación entre éstas. Esto sucede a veces dentro de los programas mismos. Por ejemplo, si bien se implementó un portal para mejorar el uso de información de la Red de Servicios de Empleo éste tiene deficiencias en términos de registrar la demanda y de intercambiar información entre las diferentes oficinas de empleo (Sconfianza, 2017). También esto sucede entre diferentes programas que, a su vez, son ejecutados por diferentes ministerios como es el caso del programa Hacemos Futuro que se ejecuta desde el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el programa Empleo Joven, que se ejecuta desde el Ministerio de Producción y Trabajo.

A su vez, tampoco existe un sistema de información que agilice el intercambio entre la demanda y la oferta. Es decir, no hay un sistema que permita evaluar qué capacidades serán demandadas y qué capacidades tienen aquellos que buscan empleo. Esto dificulta la intermediación laboral y desorienta a los hacedores de políticas a quienes les es más difícil identificar qué formaciones serían más efectivas para permitir una salida laboral. Para ello no sólo es requisito modernizar los sistemas de información de los distintos programas y oficinas de empleo para facilitar su articulación y evaluación, sino que también es necesario ampliar la participación y el diálogo con el sector demandante de empleo. Esto también requiere de un rol activo por parte del Ministerio de Producción y Trabajo en identificar las habilidades de la oferta y demanda laboral para lograr una distribución de recursos más eficiente.

b) Fortalecer a las políticas de apoyo a la economía popular

Los trabajadores que se desenvuelven hoy en la economía popular aún no acceden a los mismos derechos y condiciones que el resto de los trabajadores. Existen posiciones diversas a la hora de discutir sobre recomendaciones para este sector que dialogan fuertemente con la construcción del significado que se le otorga a la economía popular. Como destacan Díaz Langou, Florito, Kessler & della Paolera (2019) algunos plantean a la economía popular como un "subóptimo", donde las personas trabajan para la supervivencia hasta tanto el mercado las pueda incorporar y, por lo tanto, enfatizan la necesidad de reforzar políticas de empleo activas destinadas a facilitar la transición de los trabajadores de la economía popular hacia el mercado de trabajo formal. Sin embargo, otros consideran 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. Finalmente, también otros plantean a la economía popular como un reflejo de la cultura social y laboral del país, y entienden que ésta no se puede interpretar sólo desde el concepto de valor del mercado. Estos dos últimos, tienden a argumentar más a favor de potenciar el trabajo en la economía popular revalorizando, reconociendo y mejorando las condiciones del trabajo que se llevan a cabo. A pesar de las diferentes visiones, algunas políticas tienen amplia aceptación por la mayoría como, por ejemplo, aquellas que promueven la integración productiva de las cooperativas y aquellas que buscan generar mayor información para el diseño de políticas públicas para este sector.

Para fortalecer a las políticas de apoyo a la economía popular se propone, por un lado, fomentar y reconocer el rol de la economía popular en las distintas cadenas de producción y mejorar la información sobre el sector de la economía popular y así sentar bases sólidas para el diseño de políticas que acompañen de forma efectiva los procesos que se dan en el sector.

i. Fomentar y reconocer el rol de la economía popular en las distintas cadenas de producción

Se propone reforzar la integración de los productos y servicios de las cooperativas y/o trabajadores autogestionados a las cadenas de producción y comercialización a través de compras públicas y de su facilitación de acceso a mercados. Sobre este último punto diversas alternativas pueden ser consideradas. Por ejemplo, en el sector de alimentos se puede investigar la posibilidad de promocionar la venta de los productos de pequeños y medianos agricultores habilitando procesos que fomenten la venta de sus

productos en los supermercados. O también se puede fomentar la compra de los alimentos frescos generados por pequeños productores de cercanía en los comedores escolares y comunitarios en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

Una barrera a la integración del sector de economía popular al mercado formal se da por su alto grado de informalidad. Determinados actores del sector privado pueden dudar de sumar la participación de actores de la economía popular en su producción si no existe un procedimiento que legitime y asegure ese accionar. Por lo tanto, la discusión de cómo ir avanzando con la formalización y registración de los trabajadores del sector irá de la mano con la de su integración a las cadenas de producción. Por ello, es necesario conocer y estudiar mejor los productos, servicios y actividades que componen al sector y el valor que se genera.

ii. Generar mayor información sobre la economía popular para sentar bases sólidas al diseño de políticas que acompañen sus procesos

Mejorar la información sobre el sector de la economía popular es primordial para sentar bases sólidas para el diseño de políticas que acompañen de forma efectiva los procesos que se dan en el sector. Como se detalló anteriormente, es necesario conocer en profundidad los procedimientos y el valor que se genera en el sector para entender mejor cómo se pueden integrar a las distintas cadenas de producción, y qué tipo de nuevos esquemas normativos se pueden diseñar para la mejora de las condiciones de los trabajadores y el aumento de los niveles de formalización del sector. Actualmente, un conflicto no resuelto que rodea al sector de la economía popular refiere a la disputa sobre quién se apropia del valor que se genera en el sector. Por ejemplo, se argumenta que los recuperadores urbanos aportan materia prima para la industria del cartón, papel y plástico a precios muy bajos y que luego el excedente es absorbido por marcas grandes que lo comercializan (Grabois & Pérsico, 2015). Es primordial avanzar en el conocimiento sobre el sector para formular políticas adecuadas que den respuestas a las diversas dinámicas que se dan en su relación con el mercado y el estado. Para esto será central el diálogo y la coordinación con los diferentes representantes del sector para sentar bases para la generación, el seguimiento y análisis de información que permita la formulación de propuestas apropiadas para mejorar las condiciones de los trabajadores.

7.4. Asegurar sostenibilidad y recursos

La pobreza no se reducirá en un solo periodo de gobierno. Su reducción requiere de una estrategia mancomunada, coordinada, integral que se sostenga en el tiempo. Para ello, se propone, por un lado, consolidar pisos de inversión y avanzar hacia un sistema tributario más progresivo para asegurar los recursos necesarios. Por otro lado, también se sugiere jerarquizar un órgano para coordinar y monitorear la estrategia para la reducción de la pobreza y desigualdad.

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

Para garantizar una estrategia de reducción de la pobreza, es necesario asegurar la sostenibilidad en el tiempo de sus lineamientos y disponer de los recursos necesarios para ejecutarlos. Ambas condiciones se ven perjudicadas en contextos económicos adversos, como los que atraviesa la Argentina en la actualidad. Por lo tanto, resulta importante formular estrategias para sostener la inversión en políticas prioritarias, independientemente de la volatilidad económica. Sobre todo, teniendo en cuenta que desde mediados del siglo pasado el país experimentó en promedio una recesión cada tres años (Rapetti, Carreras Mayer, Brest López & Sorrentino, 2019). En ese sentido, se propone asegurar pisos de inversión en las políticas prioritarias para reducir la pobreza; y avanzar hacia un sistema tributario más progresivo. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 31** disponible en el Anexo.

a) Asegurar pisos de inversión en las políticas prioritarias para reducir la pobreza

Determinadas acciones de política son cruciales para la reducción de la pobreza. Las políticas a priorizar pueden verse acompañadas de mecanismos que permitan asegurar el sostenimiento de inversión adecuada aun en momentos de recesión. En ese sentido, se pueden, consensuar normativas que establezcan pisos de inversión en políticas prioritarias, establecer mecanismos para sostener el valor real de la inversión y formular instrumentos contra-cíclicos que permitan asegurar recursos en periodos recesivos.

i. Consensuar normativas que establezcan pisos de inversión en políticas prioritarias

El Estado tiene la posibilidad de proponer por ley pisos mínimos de inversión pública en determinadas políticas o áreas de política. Por ejemplo, mediante la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en 2005, se estableció que la inversión anual nacional y provincial en educación debe alcanzar el 6% del PBI. Si bien esta meta se cumplió únicamente en el año 2015 (Cardini & D'Alessandre, 2019), su establecimiento y difusión constituyen una buena herramienta de control por parte de la ciudadanía respecto al accionar gubernamental.

ii. Establecer mecanismos para sostener el valor real de la inversión

Argentina experimenta altas tasas de inflación que no sólo minan el poder adquisitivo de las personas sino que además disminuyen el valor real de las inversiones en políticas. En consecuencia, se pueden establecer mecanismos que garanticen el sostenimiento en términos reales de la inversión en las políticas destinadas a reducir la pobreza. Para esto es posible tomar un valor de referencia que permita hacer un seguimiento y evaluar el sostenimiento del valor real de la inversión de forma secuencial. Por ejemplo, cuando se prorrogó la Ley de Emergencia Alimentaria en noviembre de 2019, se estableció que a partir de 2020 se habilitará al Gobierno a actualizar los montos presupuestarios destinados a políticas alimentarias cada tres meses en base a la evolución de la canasta básica alimentaria.

iii. Generar instrumentos contra-cíclicos que permitan asegurar niveles de inversión en periodos recesivos

Los periodos recesivos impactan a la recaudación del estado y esto es particularmente perjudicial para sostener la inversión en políticas centrales para reducir la pobreza. A su vez, las personas con medianos y bajos ingresos carecen de un excedente para amortiguar la caída de ingresos asociada a las recesiones, y esto resulta en una mayor presión sobre las políticas sociales. Por lo tanto, es preciso avanzar con tácticas anticíclicas que permitan proteger la inversión en periodos recesivos. De esta manera, en los periodos de crecimiento y bonanza económica se debería destinar parte del excedente a un fondo contra-cíclico que luego se utilizaría en los momentos de recesión (Rapetti, 2017). Así se podría amortiguar el mayor efecto que las crisis tienen sobre los sectores en situación de mayor vulnerabilidad.

b) Avanzar hacia un sistema tributario más progresivo

Toda inversión pública tiene una relación estrecha con los mecanismos de recaudación. Los impuestos impactan en los ingresos de los hogares y, si se desea que éstos impacten menos en aquellos hogares con menos ingresos resulta importante evaluar cómo asegurar un sistema impositivo lo más progresivo posible. Existen espacios para eventuales cambios normativos que mejoren la equidad del sistema tributario argentino. Sin embargo, los consensos en este rubro son difíciles de obtener. A su vez, todo cambio implica considerar qué impactos éste tendrá no solo en términos de progresividad sino también en términos de recaudación, de eficiencia y de bienestar general para el conjunto de la población. Se propone entonces empezar por establecer mecanismos para disminuir la incidencia de los impuestos más regresivos.

i. Establecer mecanismos para disminuir la incidencia de los impuestos más regresivos

Uno de los impuestos más regresivos en el país conforma al IVA. Existen propuestas respecto a este impuesto que pueden ser estudiadas y consideradas. Por ejemplo, algunos autores argumentan que un IVA uniforme complementado con devoluciones de la recaudación mediante transferencias dirigidas hacia los sectores con menos ingresos podría implicar resultados de mayor progresividad que el sistema actual (Harberger, 1998; Mirrlees et al., 2011). Sin embargo, es de esperar que este tipo de modificaciones requerirían de un diálogo social y el debate sobre potenciales beneficios y costos.

Un caso que ilustra los conflictos y disensos que las modificaciones en este impuesto pueden generar es reciente. En el marco de la actual crisis económica, se estableció la eliminación momentánea del IVA en algunos alimentos de la canasta básica alimentaria, lo que suscitó visiones contrapuestas. Algunos argumentaron que esta medida sirve de paliativo temporal para reducir los precios de esos bienes y, por ende, puede tener efectos positivos para los sectores de menores ingresos. Otros argumentaron que hubiese sido más eficiente y progresivo diseñar una devolución del IVA orientada a quienes se encuentran en los deciles de menores ingresos. En línea con esta segunda posición, vale la pena mencionar que los hogares que más alimentos consumen (aun cuando esto representa una menor porción de su presupuesto) son los hogares de mayores ingresos (IDESA, 2019). A su vez, las personas en la pobreza tienden a consumir más en puntos de venta no formales, que no son sensibles a la normativa (IDESA, 2019). Por lo tanto, dadas

ambas observaciones, la mayor parte del esfuerzo fiscal es apropiado por hogares de altos ingresos (IDESA, 2019). Finalmente, visto que el impuesto es coparticipable, esta modificación generó problemas en la relación de las provincias con la nación respecto a la recaudación. Esto ilustra bien que todo cambio impositivo, aun cuando sea momentáneo, genera conflictos y requiere de negociar con diferentes actores de la sociedad considerando sus múltiples externalidades positivas y negativas. En última instancia, además de mejorar la progresividad del sistema, se requiere que éste resulte en mayores niveles de bienestar para la sociedad¹⁰⁵.

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

La pobreza es un fenómeno multidimensional. En consecuencia, la reducción de la pobreza y, particularmente, de la pobreza crónica, requiere de una estrategia coordinada e integrada que tenga en cuenta a los distintos factores que inciden sobre ella, como los ingresos, el desarrollo humano, y el hábitat. Por sus propias características, esta estrategia excede los límites temporales de una sola gestión de gobierno y las competencias de una única área sectorial. Por lo tanto, será importante contar con algún mecanismo que garantice la sostenibilidad en el tiempo de la estrategia y que potencie la coordinación intersectorial pro integralidad (Cunill-Grau, Repetto & Bronzo, 2015) entre los distintos organismos responsables de la oferta programática en cuestión. Para avanzar en esta dirección, se propone jerarquizar un órgano rector que pueda coordinar la implementación y monitorear la estrategia para la reducción de la pobreza. Un resumen de los objetivos, actores y acciones de esta recomendación pueden verse en el **Cuadro 32** disponible en el Anexo.

a) Coordinar la implementación y monitorear la estrategia para la reducción de la pobreza

Para que la estrategia de reducción de la pobreza sea gestionada de forma eficaz es preciso avanzar en nombrar un órgano rector de la coordinación de la estrategia de reducción de la pobreza y monitorear y evaluar las políticas llevadas a cabo.

¹⁰⁵ Esta nota reconoce la necesidad de avanzar en evaluar mecanismos que permitan que el sistema tributario sea más progresivo sin afectar a la recaudación y eficiencia general del sistema. Sin embargo, no se adentra en recomendaciones específicas en este tema.

i. Nombrar un órgano rector para la coordinación de la estrategia de reducción de la pobreza

Debido al carácter multidimensional de la pobreza, las políticas incluidas en una potencial estrategia de disminución de la pobreza comprenderían a distintos sectores y niveles jurisdiccionales de gobierno. Garantizar una adecuada coordinación horizontal (entre niveles de gobierno) y vertical (entre jurisdicciones) de las principales políticas para reducir la pobreza es central para mejorar su eficiencia y eficacia. En consecuencia, es necesario fomentar una comunicación frecuente entre los distintos sectores relevantes en los diferentes niveles jurisdiccionales para evitar la segmentación, la fragmentación y el solapamiento de las políticas.

Existen varios organismos que podrían jerarquizarse para ocupar este rol, como, por ejemplo, la Jefatura de Gabinete, que ya articula la labor de diversos ministerios e interviene en la elaboración y control de ejecución de la Ley de Presupuesto.

Dada la complejidad de la articulación federal, la potencia del órgano rector dependerá de su poder político y económico. Para que el organismo encargado de la rectoría de la estrategia de reducción de la pobreza pueda efectuar los lazos y coordinaciones necesarias es imprescindible que cuente con estos dos recursos, para ser reconocido por el resto de los actores. En ese sentido, será central que cuente con el apoyo y tenga mecanismos de comunicación fluidos con la Presidencia de la Nación. También sería interesante estudiar la posibilidad de dotar al organismo con cierto poder de decisión sobre el diseño en la asignación presupuestaria para las políticas incluidas en la estrategia de reducción de la pobreza.

ii. Generar sistemas de información para monitorear y evaluar las políticas llevadas a cabo en el marco de la estrategia

Una condición necesaria para monitorear y evaluar las políticas llevadas a cabo en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza será la de establecer sistemas de información centralizados, accesibles y transparentes. Esto no permitirá dar seguimiento a las políticas e identificar cuellos de botella o potenciales desafíos y mejorar su eficiencia y eficacia. Una publicación periódica para evaluar el cumplimiento de metas consensuadas en el marco de la estrategia puede facilitar que el monitoreo se sostenga en el tiempo. Por otro lado, la publicidad de la información no solo le otorgaría transparencia a las diferentes gestiones de gobierno, sino que también habilitaría el control y la participación por parte de los diversos actores de la sociedad civil.



8. Resumen y conclusiones

Reducir la pobreza es un imperativo jurídico, ético, social, político y estratégico. Conforma uno de los principales desafíos que tiene hoy la Argentina: en los últimos 30 años no se ha logrado perforar el piso de un 25% de personas en situación de pobreza.

Este trabajo realiza una contribución en el marco de un proyecto más ambicioso que se orienta a estudiar la pobreza crónica en Argentina y aportar información relevante al debate y al diseño de políticas públicas. En particular, provee información detallada sobre las políticas públicas en tres ejes centrales, los ingresos, el desarrollo humano y el hábitat, y formula recomendaciones en el marco de una estrategia para reducir la pobreza.

La pobreza es un fenómeno multidimensional que requiere de una respuesta multisectorial, integral y sostenida. Uno de los factores importantes para su reducción es el crecimiento económico. Sin embargo, como muestra este trabajo, si bien el crecimiento es necesario, no es suficiente. Aún en periodos de elevado crecimiento hay personas cuyas posibilidades de salir de la pobreza son muy bajas, son quienes se encuentran en situación de pobreza crónica. Para abordar el fenómeno de la pobreza no solo es importante crecer de forma sostenida, sino que también se debe formular una estrategia que permita articular, coordinar y movilizar las políticas públicas destinadas a su reducción.

La descripción y el análisis crítico de las políticas públicas que se realiza en este trabajo permitió identificar desafíos y oportunidades comunes y sentar las bases para esbozar una estrategia para la reducción de la pobreza. De esta forma, se presentan recomendaciones de políticas en cuatro grupos diferenciados respondiendo a un criterio de priorización en función de la urgencia de la coyuntura actual, pero con un horizonte que también incorpora lineamientos para el mediano y largo plazo.

El primer grupo refiere a las políticas necesarias para paliar los efectos de la crisis actual. Esto incluye a aquellas que tienen impactos directos y automáticos sobre los hogares en situación de mayor vulnerabilidad: las políticas de transferencias orientadas a hogares con niños y adolescentes y las políticas alimentarias.

El segundo grupo detalla aquellas políticas en las cuales es necesario invertir para romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Estas incluyen a políticas en las áreas de la salud, el cuidado, la educación y el hábitat. Si bien sus efectos no son siempre visibles en el corto plazo, es

necesario invertir hoy en estas políticas para potenciar sus efectos positivos en el mediano y largo plazo.

El tercer grupo comprende a las políticas para mejorar la calidad del trabajo. A medida que se estabilice la situación macroeconómica será central acompañar ese proceso con políticas clave de regulación y protección laboral y las políticas de mercado de trabajo y para la economía popular.

El cuarto grupo formula recomendaciones para establecer mecanismos que permitan asegurar la sostenibilidad y la inversión necesaria para llevar a cabo estas políticas.

Reducir la pobreza es, fundamental y principalmente, un imperativo dado la vulneración de los derechos humanos de quienes la padecen. Pero también, reducir la incidencia del fenómeno, es necesario para potenciar el desarrollo del país. Solo mediante una estrategia que aborde a las múltiples dimensiones de la pobreza se podrán sentar las bases para un desarrollo inclusivo que permita mejorar las vidas de los 44 millones de argentinos.



Referencias bibliográficas

- Acuña, C.H., Cetrángolo, O., Cáceres, V. & Goldschmit, A. (2017). La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas. *Estado Abierto*, Vol. 2, N° 2. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado-abierto-vol-2-numero-2-5-acuna.pdf>
- Agosto, W. (2017). El ABC del sistema tributario argentino. *Documento de Políticas Públicas N° 188*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/el-abc-del-sistema-tributario-argentino/>
- Alfonso, M., Bos, M.S., Duarte, J. & Rondón, C. (2012). Panorama general de la educación en América Latina y el Caribe. En Székely, M. & Cabrol, M. (eds.), *Educación para la Transformación*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amarante, V. & Jiménez, J.P. (2018). Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. En Jiménez, J.P. (Ed.): *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Libros de la CEPAL N° 134. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arceo-Gómez, E. y Campos-Vazquez, R. (2014). Teenage Pregnancy in Mexico: Evolution and Consequences. *Latin American Journal of Economics*, Vol. 51, Issue 1.
- Artana, D., Guardarucci, I., Lavigne, P., Puig, J. & Susmel, N. (2015). El sistema tributario argentino: análisis y evaluación de propuestas para reformarlo. *Documento de Trabajo N° 123*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- Auditoría General de la Nación (2016). Informe de auditoría: examen de seguimiento y gestión del Programa Nacional de Chagas. Disponible en: <https://www.agn.gov.ar/informes-resumidos/gestion-ambiental-del-programa-nacional-concertado-de-prevencion-y-asistencia>
- Aulicino, C. & Díaz Langou, G. (2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°88*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/la-implementacion-del-plan-nacional-de-seguridad-alimentaria-en-ambitos-subnacionales/>
- Aulicino, C., Gerenni, F. & Acuña, M. (2015). Primera infancia en Argentina: políticas a nivel nacional. *Documento de Trabajo N° 143*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Banco Mundial (2019). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo*. Cuadernillo del "Panorama general". Washington, DC: Banco Mundial.
- Batthyány, K.; Genta, N.; Perrotta, V. (2018) Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado. Sistema de Cuidados, Universidad de la República, ONU Mujeres & OIT: Montevideo.
- Beccaria, L. (2015). Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal. En Bertranou, F. y Casanova, L. (Coord.). *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina.

- Beccaria, L. & Maurizio, R. (2017a). Mercado de trabajo y desigualdad en Argentina. Un balance de las últimas tres décadas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/36645>
- Beccaria, L. & Maurizio, R. (2017b). Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria. *Alquimias económicas*, 18/12/2017. Disponible en: <https://alquimiaseconomicas.com/2017/12/18/reflexiones-sobre-la-reforma-tributaria/>
- Belló, M. & Becerril-Montekio, V.M. (2011). Sistema de salud en Argentina. *Revista Salud Pública de México, volumen 53, suplemento 2*. Disponible en https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/spm/v53s2/06.pdf
- Berniell, L. & de la Mata, D. (2016). Habilidades: medición, situación actual y perspectivas en América Latina. En CAF (Ed.), *Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)
- Bertranou, F. & Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Bertranou, F., Casanova, L. & Sarabia, M. (2013). Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012. *Documento de Trabajo N°1*. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228606.pdf
- Bertranou, F., González, R. & Casanova, L. (2014). Estrategias para la formalización del empleo rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza. *Documentos de trabajo N° 7*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Bertranou, F., Lukin, T., Sebastiani, M. & Casanova, L. (2015). Balance y perspectivas sobre las políticas de formalización del empleo en la Argentina: conclusiones del IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_459603.pdf
- Bezem, P. (2012). Equidad en la distribución de la oferta de educación pública en la Argentina. *Documento de Trabajo N° 91*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2513.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2019). La calidad de los procesos y el desarrollo de los niños menores de tres años en los Espacios de Primera Infancia (EPI) del Gran Buenos Aires: Validación de una lista corta de monitoreo para uso a escala. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Binstock, G. & Gogna, M. (2014). Entornos del primer y segundo embarazo en la adolescencia. En Cavenaghi, S. & Cabella, W. (Orgs.), *Comportamiento reproductivo y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa*. Río de Janeiro: ALAP.

- Biondi, A., Caro Sachetti, F. y Petrone, L. (agosto de 2019). Las mujeres y el trabajo independiente: propuestas para cerrar las brechas de género. Buenos Aires: CIPPEC.
- Black, R., Victoria, C. & Walker, S. (2013). Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries. *The Lancet*, Vol. 382, Issue 9890.
- Boarini, R., Causa, O., Fleurbaey, M., Grimalda, G. & Woolard, I. (2018). Reducing inequalities and strengthening social cohesion through inclusive growth: a roadmap for action. *Economics Journal*, Vol. 12.
- Bonari, D., Dborkin, D. & Starkman, D. (2015). Protección Social para el Desempleo. *Documento de Trabajo N° 146*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1142.pdf>
- Britos, S., Díaz Langou, G., Veleda, C., Florito, J., Chichizola, N., Acuña, M. (2016). Lineamientos para una Política Federal de Alimentación Escolar- Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1089.pdf>
- Brizuela, V., Abalos, E., Ramos, S. & Romero, M. (2014). El embarazo en la adolescencia. *Hoja Informativa N° 10*. Buenos Aires: Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva [OSSyR]. Disponible en http://www.ossyr.org.ar/pdf/Hoja_Informativa_OSSyR_10.pdf
- Brown, B. (2012). Las Políticas Públicas de Empleo: de los 90 a la postconvertibilidad. La Plata: VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1744/ev.1744.pdf
- Bruns, B. & Luque, J. (2014). Docentes excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Mundial.
- CAF (2016). Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Veleda, A. (2018). El desafío es la educación secundaria. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/textual/el-desafio-es-la-secundaria/>
- Veleda, A., Repetto, F., Díaz Langou, G., Bezem, P., Sánchez, B., Can, E. (2014). Comer en la escuela: nueve acciones para mejorar la gestión de los comedores escolares. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1355.pdf>
- Cardini, A. & D'Alessandre, V. (2019). Transformar la educación secundaria. *Metas Estratégicas para Transformar la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/transformar-la-educacion-secundaria/>
- 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 N° 189*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/cuidar-ensenar-y-criar-al-mismo->

tiempo-el-desafio-para-las-politicas-publicas-para-la-primera-infancia-en-argentina/

- Cardini, A. & Guevara, J. (2019). La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo. En Steinberg, C. & Cardini, A. (Dir.). Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina. Buenos Aires: UNICEF – CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/la-regulacion-del-nivel-inicial-en-argentina-panorama-normativo/>
- Casanova, L., Léopore, E. & Schleser, D. (2015). Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. Buenos Aires: Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: El trabajo en su laberinto. Viejos y Nuevos desafíos. Disponible en: https://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14_Casanova.pdf
- La Capital (2018). El Plan Empalme, para formalizar empleos desde planes sociales, con poco impacto. *Diario La Capital de Mar del Plata*, 9 de abril de 2018. Disponible en <https://www.lacapitalmdp.com/el-plan-empalme-para-formalizar-empleos-desde-planes-sociales-con-poco-impacto/>
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- Ceriani, P., Cymment, P. & Morales, D. (2011). Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social. Ponencia disponible en http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_2/ceriani_cymment_moral_es_mesa_2.pdf
- Cerisoli, D. (2018). Tratamientos especiales en el IVA argentino: implicancias sobre la equidad y la eficiencia. *Maestría en Economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- Cerrutti, M. & Binstock, G. (2005). *Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNICEF – Oficina de Argentina.
- Cetrángolo, O. & Curcio, J. (Coord.) (2017). Análisis y propuestas para ampliar la Asignación Universal por Hijo. Buenos Aires: UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/auh_web_0.pdf
- Cetrángolo, O. & Gomez Sabaini, J.C. (2006). *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas*. Libros de la CEPAL N° 93. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chevalier, A. y Viitanen, T. (2002). The causality between female labour force participation and the availability of childcare. *Applied Economics Letters*, Vol.9, issue 14.
- Chu, K., Davoodi, H. & Gupta, S. (2000). Income distribution and tax government social spending policies in development countries. *Working papers N° 214*. Universidad de las Naciones Unidas: Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (ONU / WIDER).

- CIPPEC, El Diálogo, Fundación Navarro Viola & Educar 2050 (2019). Argentina: informe de progreso de políticas de primera infancia. Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Buenos Aires: Diálogo Interamericano y CIPPEC.
- 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.
- Cohan, L., Díaz Frers, L., & Levy Yeyati, E. (2010). Lineamientos para una reforma previsional. *Documento de Trabajo N° 50*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cohen Sabban, V. (2016). Determinantes de la exclusión en la escuela media en la argentina (2003-2013). *Tesis de Maestría en Políticas Educativas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/10448/MPE_2017_Cohen.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] & Instituto de Estudios Fiscales [IEF] (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. *Colección Estudios N° 8, serie Estados de la Cuestión*. Madrid: EUROSOCIAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Conde-Agudelo, A., Belizan, J.M., and Lammers, C. (2005) Maternal-Perinatal Morbidity and Mortality Associated with Adolescent Pregnancy in Latin America: Cross-Sectional Study. *American Journal of Obstetrics & Gynecology Vol. 192*, 342-349. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ajog.2004.10.593>
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [CNCPS] (febrero 2018). Planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [CNCPS] (febrero 2019). Planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Constantine, N., Jerman, P., Berglas, N., Angulo-Olaiz, F., Chou, C. & Rohrbach, L. (2015). Short-term effects of a rights-based sexuality education curriculum for high-school students: a cluster-randomized trial. *BMC Public Health, Vol. 15, No. 293*.
- Coraggio, J.L. (2018). Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo. *Otra Economía, Vol. 11, Núm. 20*.
- Cotlear D. & Tornarolli, L. (2010). Poverty, the Aging, and the Life Cycle in Latin America. En Cotlear, D. (editor) (2010) *Population Aging: Is Latin America Ready?* Washington DC: The World Bank.
- Cravino, M.C. (2017). Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cristini, M., Moya, R. & Bermudez, G. (2011). Argentina's Housing Market in the 2000s. *Documento de trabajo del BID No. IDB-WP-262*. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1946142

- Crouch, L., Gove, A. & Gustafsson, M. (2009). Educación y cohesión social. En Schwartzman, S. & Cox, C. (Eds.) *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar Editores & Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Cuba Cuba, C. & Hidalgo S.E. (2010). Curso sobre Enfermedades Vectoriales para Agentes Comunitarios en Ambiente y Salud, Módulo V: Chagas. Argentina: Ministerio de Salud. Disponible en <http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/000000172cnt-08-2-3-3-l-modulo-Chagas.pdf>
- Cuellar, R. (2009). *Social Cohesion and Democracy*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Datos Macro (SD). Argentina - Esperanza de vida al nacer. Recuperado en mayo de 2019 de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/esperanza-vida/argentina>
- De León, G. (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. *Documento de Trabajo N° 158*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/jovenes-que-cuidan-impactos-en-su-inclusion-social/>
- De Soto, H. . (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- Díaz Langou, G. & Acuña, M. (agosto de 2016). ¿Qué transferencias realiza el Estado a las familias con niños y adolescentes en Argentina? Una propuesta desde la equidad. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 174*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1037.pdf>
- Díaz Langou, G. & Biondi, A. (2018). Las agendas de género y primera infancia en Argentina: sinergias, desafíos y recomendaciones en clave de derechos y desarrollo. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 24, N° 34*. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Díaz Langou, G., Bezem, P., Aulicino, C., Cano, E. & Sánchez, B. (2014). Los modelos de gestión de los servicios de comedores escolares en Argentina. Documento de Trabajo N° 21. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1352.pdf>
- Díaz Langou, G., Cardini, A., Florito, J. & Guevara, J. (2019). Políticas para la niñez. *Metas Estratégicas para Transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/politicas-para-la-ninez/>
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M. (2018). Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza. *Documento de Políticas Públicas N° 205*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/transferencias-del-estado-a-la-ninez-herramientas-para-reducir-la-infantilizacion-de-la-pobreza/>
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., Bentivegna, B. & Capobianco, S. (2019). Empleo, crecimiento y equidad: impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/tres-politicas-para-reducir-las-brechas-de-genero/>

- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F. & Biondi, A. (2019). Equidad económica de género. *Metas Estratégicas para Transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/equidad-economica-de-genero/>
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. & Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo: entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G. & Florito, J. (2016). La Pensión Universal para las personas mayores: ¿la punta del ovillo? *Blog de Protección Social*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <http://priorizarlaequidad.cippec.org/la-pension-universal-para-los-adultos-mayores-la-punta-del-ovillo/>
- Díaz Langou, G., Florito, J., & Karczmarczyk, M. (2018). Garantizar la inversión en infancia: una prioridad en tiempos de crisis. *Documento de Políticas Públicas N° 209*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/garantizar-la-inversion-en-infancia-una-prioridad-en-tiempos-de-crisis/>
- Díaz Langou, G., Kessler, G., Florito, J. & della Paolera, C. (septiembre 2019). Reducir la pobreza crónica. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/pobreza/>
- Esper, T. (2012). Educación Secundaria: Obligatoriedad, expansión y segmentación. Una evaluación del plan FinEs2 como alternativa al formato tradicional. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación, Vol. 7, Issue 4*.
- Fernández Felices, D., Guardarucci, I. & Puig, J. (2016a). Incidencia distributiva del sistema tributario argentino. *Revista Estudios Económicos, Vol. 33, N° 67*.
- Fernández Felices, D., Guardarucci, I. & Puig, J. (2016b). El Impuesto al Valor Agregado en Argentina. Consideraciones sobre su incidencia distributiva y propuestas de reforma. *Revista Actualidad Económica Vol. 26, Núm. 90*.
- Florito, J. (2018). El Cuidado de Adultos Mayores. En Chapar, J. y Dato, H. (editores), *Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos* (págs. 39-73). Buenos Aires: OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_635285.pdf
- Forteza, P. (2012). La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N° 94*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/la-implementacion-del-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo-en-ambitos-subnacionales/>
- Gaggero, J. & Rossignolo, D. (2011). Impacto del presupuesto sobre la equidad. *Documento de Trabajo N° 40*. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo Argentino [CEFID-ARI].
- Gago, V., Cielo, C. & Gachet, F. (2018). Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. Presentación del dossier. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales, Número 62*. Disponible en <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/issue/view/169>

- Galiani, S., Gertler, P.J., Undurraga, R., Cooper, R., Martínez, S. & Ross, A. (2017). Shelter from the Storm: Upgrading Housing Infrastructure in Latin American Slums. *Journal of Urban Economics*, Vol. 98. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119016300572>
- Galiani S. & Schargrotsky, E. (2004). Effects of land titling on child health. Washington DC: Inter-American Development Bank. Disponible en: <https://www.econ.umd.edu/sites/www.econ.umd.edu/files/pubs/pubR-491.pdf>
- Galiani S. & Schargrotsky, E. (2010). Property rights for the poor: Effects of land titling. *Journal of Public Economics*, Vol. 94, Issues 9-10. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272710000654>
- Gasparini, L. (1998). Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino. En Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL] (1998), *La Reforma Tributaria en la Argentina, Tomo II*. Buenos Aires: FIEL.
- Gasparini, L., Cicowiez, M. & Escudero, W. S. (2012) Pobreza y desigualdad en América Latina conceptos, herramientas y aplicaciones. *Documentos de Trabajo N°171*. Buenos Aires: CEDLAS. Disponible en <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/publicaciones/libros/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina/>
- Gasparini, L. & Cruces, G. (2012). Pobreza, Desigualdad y Políticas Públicas en América Latina. Evaluación de resultados y agenda futura. Buenos Aires: CEDLAS.
- Gasparini, L., Cruces, G. & Jaume, D. (2012). Reducing poverty in Latin America through Social Protection and Growth. Assessment and projection. Buenos Aires: CEDLAS-IDRC.
- Gasparini, L. & Gluzmann, P. (2012). Estimating income poverty and inequality from the Gallup World Poll. The case of Latin America and the Caribbean. *Journal of Income Distribution*, Vol. 21, N° 11.
- Gasparini, L., Tornarolli, L. & Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina: diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.
- Giovanella, L., Feo, O., Fariam M. & Tobar, S. (2012). *Sistemas de Salud en Suramérica: Desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad*. Río de Janeiro: Instituto Suramericano de Gobierno en Salud.
- Global AgeWatch (2018) Report, summary and country profiles. Londres: HelpAge International. Disponible en <http://globalagewatch.org/reports/global-agewatch-insights-2018-report-summary-and-country-profiles/>
- Gogna, M., Binstock, G., Fernández, S., Ibarlucía, I. & Zamberlinc, N. (2008). Embarazo en la Adolescencia en Argentina: Recomendaciones de política basadas en la evidencia. Buenos Aires: CEDES. Disponible en: <http://www.cedes.org/publicaciones/documentos/Salud/2011/9863.pdf>
- Gómez P.I., Molina R., Zamberlin N., & Távara L. (2011). Factores relacionados con el embarazo y la maternidad en menores de 15 años en América Latina y El Caribe. Lima: Federación Latinoamericana de Sociedades de Obstetricia y Ginecología.

- Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. & Podestá, A. (2010). Tax gap and equity in Latin America and the Caribbean. *Fiscal Studies No. 16 Public Finance and Administrative Reform Studies*. ECLAC-GTZ.
- Goytia, C. (s.f.). Vivienda y hábitat para revertir la desigualdad. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cynthia_goytia.pdf
- Goytia, C., De Mendoza, C. & Pasquini, R. (2010). Land Regulation in the Urban Agglomerates of Argentina and its Relationship with Households Residential Tenure Conditions. Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy.
- Goytia, C., Pasquini, R. & Sanguinetti, P. (2011). Public-private co-operation for gas provision in poor neighbourhoods of Buenos Aires. United Nations University - World Institute for Development Economics Research. Disponible en <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2011-023.pdf>
- Grabois, J. (2015). Una visión de los oficios de la economía popular. *Tendencias en Foco N° 31, RedEtis-IIPE-UNESCO*. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/iipe/tef/31.pdf>
- Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I. & Troiano, S. (2014). Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Buenos Aires: Banco Mundial
- Guardia, L. y Tornarolli, L. (2010). Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en Argentina. *Documento de Trabajo N° 98*. Buenos Aires: CEDLAS. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3657>
- Haberland, N. (2015). The Case for Addressing Gender and Power in Sexuality and HIV Education: A Comprehensive Review of Evaluation Studies. *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health, Vol. 41, Issue 1*.
- Haberland, N. & Rogow, D. (2015). Sexuality Education: Emerging Trends in Evidence and Practice. *Journal of Adolescent Health, Vol. 56, Issue 1*.
- Hábitat para la Humanidad (s.f.). Problema de vivienda inadecuada. Recuperado en mayo de 2019 de <https://hpha.org.ar/en/problema-de-vivienda-inadecuada/>
- Hanushek, E.A. (2013). Economic growth in developing countries: The role of human capital. *Economics of Education Review, Vol. 37*.
- Hanushek E.A. & Woessmann, L. (2012). Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics, Vol. 99, Issue 2*.
- Harberger, A. (1998). Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth. En Tanzi, V. & Chu, K. (Eds.), *Income distribution and high-quality growth*. Cambridge: MIT Press.
- Haushofer, J., & Shapiro, J. (2013). Household response to income changes: Evidence from an unconditional cash transfer program in Kenya. *Poverty Action Lab*.
- Helbig, S., Mazzola, R. & García, M. (2015). Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. *Serie Documentos de Trabajo*

N° 13. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

- Hirsh-Pasek, K., Bustamante A.S. & Michnick Golinkoff R. (2017). Funding childhood poverty programs is key to social mobility. Washington DC: Education Plus Development, Brookings. Disponible en <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2017/12/28/funding-childhood-poverty-programs-are-key-to-social-mobility/>
- Huenchuan, S. (Ed.) (2016) *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41837/S1600435_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hopp, M.V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Cartografías del Sur* N° 6.
- Instituto para el Desarrollo Social Argentino [IDESIA] (julio 2011). Sólo 1 de cada 4 trabajadores rurales está registrado. *Informe N° 400*. Buenos Aires: IDESA. Disponible en <https://idesa.org/wp-content/uploads/2011/11/2011-07-31-Informe-Nacional.pdf>
- Instituto para el Desarrollo Social Argentino [IDESIA] (agosto 2019). Familias pobres reciben sólo un cuarto de la baja de IVA. *Informe N° 823*. Buenos Aires: IDESA. Disponible en <https://idesa.org/familias-pobres-reciben-solo-un-cuarto-de-la-baja-de-iva/>
- INDEC (2012). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. *Resultados definitivos, Serie B N°2*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC (2014). Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC (2018). Condiciones de vida. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2018. *Vol. 2, n° 12*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC (2018b). Trabajo e ingresos. Evolución de la distribución del ingreso (EPH) Primer trimestre de 2018. *Vol. 2, N° 5*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC-IPC (2019). Índice de precios al consumidor (IPC). *Vol. 3, N° 28*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC-EPH (2018). Encuesta Permanente de Hogares, primer trimestre 2018. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC & UBA (2015). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Pueblos originarios. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos
- International Labour Office (2014). *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva: ILO.

Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

Instituto Nacional de Educación Tecnológica [INET] (s.f.). FinEsTec. Recuperado en agosto de 2019 de <http://www.inet.edu.ar/index.php/niveles-educativos/educacion-secundaria-tecnica/finestec/listado-de-sedes-contacto/>

Jefatura de Gabinete de Ministros (2018). El gobierno ya relevó a más de 500.000 familias y entregó 60.000 certificados de vivienda en Barrios Populares. Consultado en mayo de 2019 y disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-ya-relevomas-de-500000-familias-y-entrego-60000-certificados-de>

Jefatura de Gabinete de Ministros [JFM], Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda [CIPUV] & UTDT (s.f.). Diagnóstico sobre ciudades y desarrollo urbano. Argentina 2030. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/doc_diagnostico_ciudades_2030_1.pdf

Keifman, S. & Maurizio, R. (2012). Changes in labour market conditions and policies: their impact on wage inequality during the last decade. *WIDER Working Paper 2012/014*. Helsinki: ONU-WIDER. Disponible en <https://www.wider.unu.edu/publication/changes-labour-market-conditions-and-policies>

Lanfranchi, G., Granero Realini, G., Duarte, J.I., (2018a). Hacia una agenda del hábitat en Argentina. *Documento de políticas públicas*. Buenos Aires: CIPPEC

Lanfranchi, G., Granero Realini, G., Duarte, J.I., (2018b). Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina. *Documento de trabajo N° 164*. Buenos Aires: CIPPEC

Lanfranchi, G., Duarte, J.I., Granero Realini, G. (2018c). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. *Documento de Políticas Públicas N° 197*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lanfranchi, G., Nacke, M. & Cosentino, A. (2019). Volver a Hacer Ciudad. *Metas Estratégicas para Transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/MEMO_Ciudad_WEB.pdf

Levy S. & Schady, N. (2013). Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. *Journal of Economic Perspectives, Vol. 27, Issue 2*.

Llach, J. J., Gigaglia, M. E. (2003). Escuelas ricas para los pobres. La segregación social en la educación media argentina. Disponible en: <http://www.iae.edu.ar/SiteCollectionDocuments/GESE/EscuelasRicas.pdf>

López Mourelo, E., & Escudero, V. Effectiveness of Active Labor Market Tools in Conditional Cash Transfers Programs: Evidence for Argentina. Ginebra: OIT. *World Development Volume N°94*. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.006>

Lupica, C. (2014). Jóvenes en la Argentina. Oportunidades y barreras para su desarrollo. *Anuario de la Maternidad*. Buenos Aires: Observatorio de la Maternidad.

Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco

metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). *El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, Vol. 84, No. 335*

- Lutter, C.K. & Lutter, R. (2012). Fetal and early childhood undernutrition, mortality, and lifelong health. *Science, Vol. 337, Issue 610*.
- Marchionni, M., Vázquez, E. & Pinto, F. (2012). Education Inequality in Argentina. An analysis based on PISA 2009 data. Buenos Aires: United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF).
- Mateo-Berganza Días, M.M., Buenadicha Sánchez, C., Bustelo, M., Duryea, S., Herrero, E., Rubio-Codina, M., Rucci, F. & Beccerra, L. (2019). *Habilidades del siglo XXI: Desarrollo de Habilidades Transversales en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Interamerican Development Bank (IDB).
- Maurizio, R. (2017). Cuando el trabajo no alcanza: el fenómeno del trabajador pobre. Buenos Aires: Blog Alquimias Económicas. Disponible en <https://alquimiaseconomicas.com/2017/05/09/cuando-el-trabajo-no-alcanza-el-fenomeno-del-trabajador-pobre/>
- Mezzadra, F., Veleza, C. & Rivas, A. (septiembre de 2015). Diez propuestas para mejorar la educación en la Argentina. *Documento de Trabajo N° 134*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDS] (2018). Guía de Programas Sociales. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/guia-de-programas-sociales>
- Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012). Acompañamiento y sostén para la crianza, juntos por los primeros años. *Documento Técnico Primeros Años*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/documento_tecnico.pdf
- Ministerio de Educación de la Nación (2018). Investigación evaluativa del Plan FINES 2. *Serie de documentos de investigación N°2*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web_0.pdf
- Ministerio de Educación y Deportes (2016). Argentina Enseña y Aprende: Plan estratégico nacional 2016-2021. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Educación y Deportes (2017). Sistema Educativo Nacional: Informe Estadístico. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE), Ministerio de Educación y Deportes.
- Ministerio de Educación de la Nación [ME], Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDS] & Ministerio de Salud de la Nación [MS] (2017). Plan Nacional de Prevención y Reducción del Embarazo no Intencional en la Adolescencia. Argentina: Presidencia de la Nación. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/planenia/acerca-del-plan>

- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (s.f.). Historia y acciones del programa ESI. Recuperado en mayo de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/esi/historia>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (s.f.). Asistiré. Recuperado en mayo de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/asistire>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (s.f.). Becas Progresar. Recuperado en mayo de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/becasprogresar>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología [MECCyT] & Ministerio de Salud y Desarrollo Social [MSyDS] (2019). Implementación del Plan Nacional ENIA: Modalidad de Intervención y Dispositivos. *Documento técnico N° 2*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/planenia/acerca-del-plan>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología & Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019b). Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia. Alcances y resultados de la implementación: informe mensual de monitoreo al 31 de mayo de 2019. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en: http://www.sagji.org.ar/images/plan_enia_monitoreo.pdf
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2018a). *La Reforma Tributaria Argentina de 2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Hacienda de la Nación, (2018b). Cuenta de inversión 2017. Recuperado en mayo de 2019 de https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2017/tomoi/jur7_5.html#
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (s.f.). Mejor Hogar. Recuperado en mayo de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/interior/mejorhogar>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (s.f.). Plan Estratégico Territorial. Recuperado en mayo de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/plan-estrategico-territorial>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (s.f.). Programa Argentina Urbana. Recuperado en mayo de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/programa-argentina-urbana>
- Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación (s.f.). Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT). Recuperado en mayo de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion/pnrt>
- Ministerio de Salud de la Nación (2007). Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS). Documento de Resultados. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Salud (2013). Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. Estudio del abordaje secuencial de la integración de programas sociales y sus resultados en la población.

Documento de divulgación de resultados. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

- Ministerio de Salud (2018). Programa Sumar. Recuperado en mayo de 2019 de <http://www.msal.gov.ar/sumar/>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (s.f.). Convenios de Corresponsabilidad Gremial. Recuperado en mayo de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadsocial/gremial>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (s.f.). Buscador Formate en Red. Recuperado en agosto de 2019 de <http://www.formateenred.gob.ar/buscadorformate/>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (s.f.). Primera Infancia. Acompañemos la Crianza. Informe Anual 2018. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_anual_2018_primera_infancia.pdf
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación [MSyDS] & UNICEF (2018). Sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en Argentina. Buenos Aires: Presidencia de la Nación – UNICEF.
- Ministerio de Salud de la Nación, Organización Panamericana de la Salud [OPS] & Organización Mundial de la Salud [OMS] (2018). Indicadores básicos Argentina 2017. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en <http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2018/04/IndicadoresBasicos2017.pdf>
- Ministerio de Salud de la Nación [MS] & UNICEF (2016). *Situación de los y las adolescentes en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación – UNICEF.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTEySS] (2018). Guía de Programas Sociales. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planos-y-programas-sociales/guia-de-programas-sociales>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTEySS] (2014). Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/enapross/Libro_EN_APROSS_interior.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTEySS] & Oficina de País de la OIT para la Argentina (2012). Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009. Argentina: Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/macroeconomia_empleo_e_ingresos.pdf
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. & Poterba, J. (Eds) (2011). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.

- Montgomery, P. & Knerr, W. (2018). Review of the Evidence on Sexuality Education: Report to inform the update of the UNESCO International Technical Guidance on Sexuality Education. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Muñoz, M.A. & Villar, L.I. (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social. Argentina, 2011-2017. *Crítica y Resistencias, revista de conflictos sociales latinoamericanos*, N°5.
- Neffa, J.C. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes. N°8, *cuarto trimestre 2011*. Buenos Aires: CEIL – CONICET.
- Neffa, J.C., Brown, B. & Battistuzzi, A. (2011). Políticas públicas de empleo I (1989/1999). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, CONICET.
- Neffa, J.C., Brown, B. & Battistuzzi, A. (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999/2010). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, CONICET.
- Neffa, J.C., Brown, B. & Battistuzzi, A. (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002/2010). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, CONICET.
- Nuria, C.G., Repetto, F. & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nuñez, P. (2015). Investigación sobre resultados del Plan Nacer/Programa SUMAR. Buenos Aires: CONICET. Disponible en <http://www.msal.gob.ar/sumar/images/stories/pdf/investigacion-resultados-sumar.pdf>
- Nuñez P.A., Fernández-Slezak D., Farall A., Szretter M.E., Salomón O.D. & Valeggia C.R. (2016) Impact of Universal Health Coverage on Child Growth and Nutrition in Argentina. *American Journal of Public Health Vol. 106, Issue 4*. Disponible en: <https://ajph.aphapublications.org/doi/full/10.2105/AJPH.2016.303056>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2017). Future of work and skills. *Paper presented at the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group*
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2012a). Recomendación N° 202 sobre los pisos de protección social. Disponible en <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2012b). Las políticas de mercado de trabajo en Argentina: diseño, cobertura y desafíos. *Notas OIT: Trabajo Decente en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2014). La formalización laboral en Argentina: avances recientes y el camino por recorrer. Argentina: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2015). Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo

- (PNRT). Argentina: Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_371231.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2016). Informe mundial sobre la protección social. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2017-2019. Ginebra: OIT. Disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54892>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2016b). Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2018). Panorama Laboral. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Organización Mundial de la Salud (2006). *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Disponible en: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf
- Oxford Poverty and Human Development Initiative [OPHI] (2018). Global Multidimensional Poverty Index 2018: The Most Detailed Picture To Date of the World's Poorest People. Oxford: University of Oxford.
- Paniagua, C.E. (2017). Acceso a la vivienda digna para los hogares de ingresos bajos y medios. Propuestas de solución al déficit habitacional en Argentina. Tesis de la Maestría en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella
- Paz, J. (2016). Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Pecheny, M. (2017). Estrategia conjunta de salud sexual, salud reproductiva y educación sexual en la adolescencia. Buenos Aires: UNFPA.
- 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. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_592331.pdf
- Pinto, M.F. (en prensa). Pobreza y educación: desafíos y políticas nacionales de educación. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC y PNUD.
- Presupuesto General de la Administración Nacional (2019). Ley Nro 27.467 y Anexos. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2019>
- Presupuesto General de la Administración Nacional (2018). Ley Nro 27.431 y Anexos. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2018>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2017). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030 / dirigido por Gabriela Catterberg y Ruben Mercado; edición literaria a cargo de Sociopúblico; con prólogo de René Mauricio Valdés. Buenos Aires: PNUD, 2017.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2010) Informe nacional sobre desarrollo humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos / dirigido por Gabriela Catterberg y Ruben Mercado. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo : PNUD, 2010.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Organización Panamericana de la Salud [OPS] & Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2011). Aportes para el desarrollo humano en Argentina. El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/human_development/aportes-para-el-desarrollo-humano-en-argentina-2011--el-sistema-.html
- Rapetti, M. (2017). Fondo Fiscal Contracíclico: una herramienta para el desarrollo. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/fondo-anticiclico/>
- Rapetti, M., Carreras Mayer, P., Brest López, C. & Sorrentino, A. (julio de 2019). Exportar para crecer. *Metas Estratégicas para Transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/MEMO_Exportar_WEB.pdf
- Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. Gender and Development Programme Paper Number 3.
- Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., Acuña, M., & de Achával, O. (2015). El futuro es hoy: Primera Infancia en Argentina. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Ritzen, J., Wang, L. & Duthilleul, Y. (2002). Educational and Social cohesion: Exploration into how a society put itself up by the Bootstraps. Washington DC: Banco Mundial.
- Rivas, A., Vera, A. & Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación Argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Fundación Arcor & Fundación Roberto Noble.
- Rodríguez Enríquez, C. & Marzonetto, C. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 4, N° 8.
- Rofman, R., Apella, I. & Vezza, E. (editores) (2013). Más allá de las Pensiones Contributivas: catorce experiencias en América Latina. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Rofman, R. & Apella, I. (2018). Envejecimiento poblacional y desafíos económicos para la Argentina en el mediano y largo plazo. Argentina: Argentina 2030 y Banco Mundial. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_sobre_envejecimiento_y_desafios_economicos_en_argentina.pdf
- Rofman, R., Apella, I. & Vezza, E. (Eds.) (2013). *Más allá de las Pensiones Contributivas*. Buenos Aires: Banco Mundial. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/62484146804705585/pdf/827240WP0P12960sionesocontributivas.pdf>

- Rohrbach, L.A., Berglas, N., Jerman, P., Angulo-Olaiz, F., Chou, C. & Constantine, N. (2015). A rights-based sexuality education curriculum for adolescents: 1-year outcomes from a cluster-randomized trial. *Journal of Adolescent Health, Vol. 57, Issue 4*.
- Rossignolo, D. (2016). Taxes, expenditures, poverty and income distribution in Argentina. *Working Paper N 45*. Disponible en: http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Argentina/CEQ_WP45_TAXES_EXPENDITURES_POVERTY_AND_INCOME_DISTRIBUTION_IN_ARGENTINA.pdf
- Rossignolo, D. (2018). Argentina: Taxes, Expenditures, Poverty, and Income Distribution. En Lustig, N. (Ed.). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. Tulane: Brookings Institution Press & CEQ Institute, Tulane University.
- Rubio-Codina, M. & Grantham-McGregor, S. (2019). Evolution of the wealth gap in child development and mediating pathways: Evidence from a longitudinal study in Bogota, Colombia. *Developmental Science, Vol. 22, Issue 5*.
- Salazar-Xirinachs J.M & Chacaltana J. (editores) (2018). Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC. Disponible en https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang-es/index.htm
- Santiere, J.J., Gómez Sabaini, J.C. & Rossignolo, D. (2002). La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- SEWA Bharat (2014). *A Little More, How Much It Is: Piloting Basic Income Transfers in Madhya Pradesh, India*. Nueva Delhi: SEWA Bharat – UNICEF. Disponible en http://unicef.in/uploads/publications/resources/pub_doc83.pdf
- Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales [SIEMPRO] (2018). Reporte de Monitoreo Pensión Universal para el Adulto Mayor, primer trimestre de 2018. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_puam_10_2018_0.pdf
- Samaniego, N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evolución en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5385-politicas-mercado-trabajo-su-evaluacion-america-latina>
- Sánchez Ruiz, Jorge E. (2009). El hábitat no es una cosa" Publicado en ¿Qué es el hábitat? Las preguntas por el hábitat. Escuela del Hábitat-CEHAP. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Disponible en: http://www.bdigital.unal.edu.co/45777/1/Que_%20es_%20el_%20habitat.pdf
- Sanmartino, M. (coord.) (2015). *Hablamos de Chagas: aportes para re-pensar la problemática con una mirada integral*. Buenos Aires: CONICET. Disponible en <https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2015/09/Hablamos-de-Chagas.pdf>

- Sconfienza, M.E. (2017a). Pobreza y acceso al empleo en Argentina: ¿cómo se relacionan demanda e inclusión laboral? *Revista Ciencias Sociales Vol. 158*.
- Sconfienza, M.E. (2017b). La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016. *Revista Mathaodos de Ciencias Sociales Vol. 5, Número 2*.
- Sen, A.K. (1993). Capability and Well-Being. En Nussbaum, M. & Sen, A.K. (1993) *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Sistema Informático Perinatal – Gestión [SIP-G]. (2015). Resultados consolidados 2010-2014. Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.
- Stampini, M. & Tornarolli, L. (2012). The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? *Policy Review N°185*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Steinberg, C., Cetrángolo, O. & Gatto, F. (2011). Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) & Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA). Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3853-desigualdades-territoriales-la-argentina-insumos-planeamiento-estrategico-sector>
- Tenti Fanfani, E. (2014). La profesión docente y los nuevos sentidos de la educación media. En Facultad de Ciencias Humanas (Ed.), *Congreso El sistema educativo colombiano, rutas posibles para su integración en el marco del aseguramiento de calidad*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Tinoboras, C. (2018). Condiciones de vida de las personas mayores. Acceso y desigualdad en el ejercicio de derechos (2010-2017). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa & Observatorio de la Deuda Social Argentina. Disponible en http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2018/Condiciones%20de%20vida%20de%20las%20personas%20mayores_OCT2018%2026-10.pdf
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] (2014). *Teaching and learning: achieving quality for all*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] (2017). Reducing global poverty through universal primary and secondary education. *Policy paper No. 32, Fact Sheet No. 44. Global Education Monitoring Report*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).
- United Nations Fund for Population Activities [UNFPA] (2013). Maternidad en la niñez: enfrentar el reto del embarazo en adolescentes. Estado de la población mundial, 2013. Nueva York: UNFPA.
- United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF] (2010). *Inversión en primera infancia*. Montevideo: UNICEF y Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

- United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF] (2011). La adolescencia: una época de oportunidades. *Estado Mundial de la Infancia 2011*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF] (2014). Children of the Recession: The impact of the economic crisis on child wellbeing in rich countries. *Innocenti Report*. Firenze: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF] (2015). *El argumento en favor de la inversión en educación y la equidad*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF] (2016). *Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- UNICEF, CIPPEC & FLACSO (2016). Análisis de los Centros de Primera Infancia. Principales Resultados. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/an%C3%A1lisis-de-los-centros-de-primera-infancia>
- UNICEF & Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDS] (2013). Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVNA). Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Encuesta-Sobre-Condiciones-de-Vida1.pdf>
- Universidad Pedagógica Nacional (2018). Docentes y otros profesionales: ¿quiénes ganan más? Buenos Aires: UNIPE.
- Urquijo Angarita, M.J. (2014) La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *EDETANIA*, Vol. 46.
- Vega, J. (2019). Jubilaciones y bases impositivas. Consultado en mayo de 2019 y disponible en <https://jorgevega.com.ar/laboral/699-jubilaciones-indices-actualizacion-diciembre-2018.html>
- Veleda, C., Mezzadra, F. & Rivas, A. (2015). Diez propuestas para mejorar la educación en la Argentina. *Documento de Trabajo N° 134*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1206.pdf>
- Veza, E. (2013). Escaneo de políticas y meta-análisis: Juventud y Políticas de Empleo en América Latina. La Plata: CEDLAS
- Viego, V. (2015). Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 23.

Normativas y leyes

Constitución de la Nación Argentina (1995).

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989)

Declaración de los Derechos del Niño (1959)

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 2.741/1991. Creación Administración Nacional de la Seguridad Social.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 1.135/2004. Convenciones Colectivas de Trabajo.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 336/2006. Seguro de Capacitación y Empleo.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 1.602/2009. Asignaciones Familiares.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 446/2011. Modificación Asignaciones Familiares.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 574/2016. Plan Nacional de Primera Infancia.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 593/2016. Régimen de Asignaciones Familiares.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 801/2018. Modificación Ley de Ministerios.

Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°159/2017. Emergencia Pública.

Ley Nacional N° 4.349/1904. Caja Nacional de Jubilaciones.

Ley Nacional N° 19.032/1971. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Ley Nacional N° 20.744/1976. Ley de Contrato de Trabajo.

Ley Nacional N° 22.909/1983. Ley Nacional de Vacunación.

Ley Nacional N° 23.849/1990. Convención sobre los Derechos del Niño.

Ley Nacional N° 24.013/1991. Regularización del empleo no registrado. Promoción y defensa del empleo.

Ley Nacional N° 24.714/1996. Régimen de Asignaciones Familiares.

Ley Nacional N° 25.673/2002. Salud Pública.

Ley Nacional N° 25.724/2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.

Ley Nacional N° 26.075/2005. Financiamiento educativo.

Ley Nacional N° 26.150/2006. Programa Nacional de Educación Sexual Integral.

Ley Nacional N° 26.206/2006. Educación Nacional.

Ley Nacional N° 26.279/2007. Salud Pública.

Ley Nacional N° 26.281/2007. Salud Pública (enfermedad de Chagas)

Ley Nacional N° 26.377/2008. Convenios de Corresponsabilidad Gremial.

Ley Nacional N° 26.417/2008. Movilidad Jubilatoria.

Ley Nacional N° 26.425/2008. Sistema Integrado Provisional Argentino.

Ley Nacional N° 26.476/2008. Regularización Impositiva.

Ley Nacional N° 26.727/2011. Régimen de Trabajo Agrario.

Ley Nacional N° 26.844/2013. Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares

Ley Nacional N° 26.940/2014. Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral

Ley Nacional N° 26.945/2014. Día Nacional por una Argentina sin Chagas.

Ley Nacional N° 26.970/2014. Sistema Integrado Previsional Argentino.

Ley Nacional N° 27.045/2014. Ley de Educación Nacional.

Ley Nacional N° 27.260/2016. Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados

Ley Nacional N° 27.345/2016. Emergencia Pública.

Ley Nacional N° 27.426/2017. Reforma previsional.

Ley Nacional N° 27.430/2017. Modificaciones impositivas.

Ley Nacional N° 27.467/2018. Presupuesto Nacional Año 2019.

Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (2015)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Asamblea General de las Naciones Unidas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N° A/RES/70/1 (2015). "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N° A/RES/71/313 (2017). "Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

Resolución del Ministerio de Salud N° 1543/2008. Plan Nacional de Chagas.

Resolución del Ministerio de Salud N° 776/2010. Comisión Nacional de Inmunizaciones.

Resolución del Ministerio de Salud N° 867/2012. Plan Nacional de Chagas 2011-2016.



Anexo I. Cuadros de políticas

A. Ingresos

Cuadro 15. Políticas de regulación y protección laboral

Objetivo	Nombre y normativa	Descripción
Asegurar un mínimo nivel salarial	Salario mínimo, vital y móvil (Ley N°24.013/1991)	Minima remuneración mensual que debe recibir un trabajador que cumple una jornada laboral a tiempo completo, excluyendo las cargas de familia. Monto del SMVM a marzo de 2019: \$12.500.
Regular condiciones de trabajo	Convenios colectivos de trabajo	Contrato entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores que regula las condiciones de trabajo, estableciendo las reglas sobre la relación entre los trabajadores y la parte empleadora.
Formalizar trabajadores en empresas formales	Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley N°26.940/2014)	Creación de un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL). Regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado. Creación de una unidad especial de fiscalización del trabajo.
Formalizar trabajadores en periodos de crisis (estrategia anti-cíclica)	Régimen de promoción y protección del empleo registrado (Ley N°26.476/2008)	Reducciones temporales a las contribuciones patronales para nuevo personal y facilidades de pago para la regularización de deudas y de empleo no registrado.
Mantener nómina de trabajadores formales en empresas en periodos de crisis	Programa de Recuperación Productiva (Res. 481/2002 del MTEySS/ Ley N°27.264/2016)	Brinda a los trabajadores de las empresas que comprueben encontrarse en situación de crisis una suma fija mensual remunerativa de hasta un monto equivalente al SMVM por trabajador por un plazo determinado, destinada a completar el sueldo.
Formalizar trabajadores en relaciones laborales difusas	Deducciones del impuesto a las ganancias a empleadores de personal doméstico (Ley N°20.628 y modificatorias, Res. Gral. 1607/2003)	Incentiva la formalización del personal de casas particulares a través de una deducción del impuesto a las ganancias y campañas de información.
Formalizar trabajadores en relaciones laborales difusas	Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley N°26.844/2013)	Tipificación del trabajo de personal de casas particulares, contrato de trabajo, deberes y derechos de las partes, remuneración y licencias. Creación de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares.
Formalizar trabajadores en relaciones laborales difusas	Convenios de corresponsabilidad gremial (Ley 26.377/2008)	Acuerdos entre trabajadores y productores del sector rural en los que el empleador reemplaza el pago mensual de aportes destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido.
Reforma impositiva	Modificación de impuestos (Ley 27.430/2017)	Introduce un mínimo no imponible para la deducción de las contribuciones patronales. El art. 172 deja sin efecto al Título II de la Ley 26.940 que refiere al Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores, al Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado, y a los Convenios de Corresponsabilidad Gremial.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 16. Principales programas de mercado de trabajo y de la economía popular

Seguro por desempleo

Orientación de la política	Oferta de empleo
Organismo	ANSES
Descripción	Brinda a los trabajadores del subsistema contributivo despedidos sin justa causa un pago mensual, asignaciones y cobertura médica por un tiempo determinado
Cobertura y/o Meta	Meta 2019: 98.124 titulares
Presupuesto 2019	\$4.868.665.000
Proporción del presupuesto del organismo	0,23%

Seguro de Capacitación y Empleo

Orientación de la política	Oferta de empleo
Organismo	Ministerio de Producción y Trabajo
Descripción	Programa de transferencias destinado a trabajadores recientemente desempleados que otorga un subsidio y cursos de capacitación
Cobertura y/o Meta	56.956 liquidaciones a diciembre 2017 (CNCPS)
Presupuesto 2019	\$539.645.352
Proporción del presupuesto del organismo	2,39%

Hacemos Futuro

Orientación de la política	Oferta de empleo
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Programa de transferencias para desempleados con corresponsabilidades en educación y formaciones.
Cobertura y/o Meta	• 247 mil titulares en 2018 • Meta 2019: 247 mil titulares
Presupuesto 2019	\$21.864.152.977
Proporción del presupuesto del organismo	3,39%

Empleo Joven

Orientación de la política	Oferta de empleo
Organismo	Ministerio de Producción y Trabajo
Descripción	Programa para jóvenes. Incluye orientaciones sociolaborales en Oficinas Municipales de Empleo y otras prestaciones como terminalidad educativa, formación profesional y apoyo a la búsqueda de empleo.
Cobertura y/o Meta	74.604 titulares del componente JMyMT con subsidio (3er trimestre 2018, CNCPS)
Presupuesto 2019	\$2.138.228.352
Proporción del presupuesto del organismo	9,45%

PIL - Empalme

Orientación de la política	Demanda de empleo
Organismo	Ministerio de Producción y Trabajo
Descripción	Programa para incorporar a titulares de programas sociales en el empleo asalariado formal. El Estado aporta parte del salario por dos años.
Cobertura y/o Meta	Sin datos
Presupuesto 2019	Sin datos
Proporción del presupuesto del organismo	Sin datos

Proyectos Productivos Comunitarios

Orientación de la política	Apoyo al trabajo en la economía popular
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Programa orientado a atender la situación de trabajadores de la economía popular que procuren concretar iniciativas laborales.
Cobertura y/o Meta	266.949 titulares (3er trimestre 2018, CNCPS)
Presupuesto 2019	\$17.416.872.000
Proporción del presupuesto del organismo	2,70%

Programa de Trabajo Autogestionado

Orientación de la política	Apoyo al trabajo en la economía popular
Organismo	Ministerio de Producción y Trabajo
Descripción	Programa orientado a apoyar y fortalecer unidades productivas autogestionadas
Cobertura y/o Meta	Durante el año 2018 se liquidaron aportes por esta Línea con destino a 19.196 trabajadores, pertenecientes a 8 unidades productivas autogestionadas
Presupuesto 2019	\$2.738.000.000
Proporción del presupuesto del organismo	0,12%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y la página oficial Presupuesto Abierto (2019).

B. Desarrollo humano

Cuadro 17. Principales programas orientados a la primera infancia

Plan Nacional de Protección Social

Objetivo	Brindar apoyo a los hogares vulnerables con niños menores de 4 años
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Brinda acompañamiento familiar, desarrollo comunitario y recursos para la inserción social a hogares con niños menores de 4 años en situación de vulnerabilidad.
Cobertura y/o Meta	Cobertura septiembre 2018: 8.056 titulares (CNCPS)
Presupuesto 2019	\$440.007.951
Proporción del presupuesto del organismo	0,20%

Plan Nacional de Primera Infancia

Objetivo	Garantizar el desarrollo saludable e integral en la primera infancia
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Líneas de acción: <ul style="list-style-type: none">• Acompañamos la crianza• Centros de prevención y recuperación de la desnutrición infantil• Jugando construimos ciudadanía• Programa de acompañamiento familiar HIPPIY
Cobertura y/o Meta	Cobertura a tercer trimestre 2018 (CNCPS): <ul style="list-style-type: none">• 44.300 niños en el programa Acompañamos la Crianza• 106.741 niños en EPis• 1.578 EPIs• 5.807 niños vinculados en proyectos nutricionales
Presupuesto 2019	\$617.964.974
Proporción del presupuesto del organismo	0,28%

Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes

Objetivo	Ampliar la cobertura de los jardines de infantes en todo el territorio nacional
Organismo	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
Descripción	Construcción de nuevas salas, ampliación, refacción y mejoramiento de establecimientos existentes, y construcción de nuevos edificios para jardines
Cobertura y/o Meta	Meta 2019: 768 aulas, 111.297 metros cuadrados
Presupuesto 2019	\$2.528.908.717
Proporción del presupuesto del organismo	1,13%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 18. Principales programas orientados a niños y adolescentes

Programa de Salud Integral en la Adolescencia

Objetivo	Promover la salud integral de los adolescentes de una manera accesible
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Este programa incluye acciones para garantizar la salud integral y el acceso a información de calidad sobre la salud para los adolescentes.
Cobertura y/o Meta	Hasta 2016 se fortalecieron 150 espacios de atención de salud a adolescentes, se crearon 40 espacios nuevos y se realizaron alrededor de 200 capacitaciones
Presupuesto 2019	\$1.479.395
Proporción del presupuesto del organismo	0,0002%

Programa Nacional de Educación Sexual Integral

Objetivo	Asegurar la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados sobre educación sexual integral
Organismo	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
Descripción	Incorporar la ESI a la curricula educativa, conocimientos confiables y promover la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres
Cobertura y/o Meta	Hasta 2018 había 115.000 docentes formados de 44.000 escuelas (el 80% de las escuelas del y el 10% de los maestros del país) (Informe ENIA)
Presupuesto 2019	\$102.906.633
Proporción del presupuesto del organismo	0,0460%

Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia

Objetivo	Prevenir y disminuir el embarazo no intencional en la adolescencia
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social (ejecución presupuestaria) y Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso gratuito a métodos anticonceptivos • Educación Sexual Integral y Asesorías en las Escuelas • Consejerías de salud sexual y reproductiva • Actividades de promoción comunitarias
Cobertura y/o Meta	A febrero de 2019: 14.000 implantes de larga duración colocados; capacitación a 6.188 docentes (45% del objetivo) (Carta de Jefatura, 02/19)
Presupuesto 2019	\$489.000.000
Proporción del presupuesto del organismo	0,0758%

Gestión educativa y políticas socioeducativas

Objetivo	Apoyar las trayectorias escolares
Organismo	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • Asistiré: previene la deserción escolar • La escuela sale del aula: actividades extracurriculares para desarrollar habilidades socioemocionales • Trayectorias escolares • PROMER II: mejorar la calidad y el acceso a la educación rural • En 2019 670 escuelas participaron del programa Asistiré
Cobertura y/o Meta	Según el presupuesto 2018, la meta para el programa La escuela sale del aula era alcanzar a 655 mil alumnos en 1772 escuelas
Presupuesto 2019	\$2.045.170.440
Proporción del presupuesto del organismo	0,9146%

Fuente: elaboración propia

Cuadro 19. Principales programas destinados a adultos

FINES

Objetivo	Incentivar la terminalidad educativa
Organismo	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
Descripción	Modalidad de cursada semi presencial y flexible para fomentar la terminalidad educativa en cualquier nivel
Cobertura y/o Meta	Sin datos
Presupuesto 2019	Sin datos
Proporción del presupuesto del organismo	Sin datos

Progresar

Objetivo	Incentivar la terminalidad educativa
Organismo	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
Descripción	Programa de becas orientado a mejorar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes mediante la finalización de sus estudios
Cobertura y/o Meta	578.121 titulares en el 3º trimestre 2018 (CNCPS)
Presupuesto 2019	\$9.480.616.767
Proporción del presupuesto del organismo	4,24%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 20. Principales programas destinados a personas mayores

Subsidio social para medicamentos ambulatorios

Objetivo	Garantizar el acceso a la salud
Organismo	PAMI
Descripción	Otorga 100% de cobertura en determinados medicamentos
Cobertura y/o Meta	Sin datos
Presupuesto 2019	Sin datos
Proporción del presupuesto del organismo	Sin datos

Pro Bienestar

Objetivo	Seguridad alimentaria para personas mayores en situación de vulnerabilidad
Organismo	PAMI
Descripción	Entrega bolsones alimentarios que se distribuyen en los Centros de Jubilados
Cobertura y/o Meta	Sin datos
Presupuesto 2019	\$2.395.000.000
Proporción del presupuesto del organismo	Sin datos

Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores

Objetivo	Promoción y protección de derechos
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Programa de protección social que apunta a fortalecer los servicios brindados a las personas mayores y mejorar las condiciones de vida de las personas mayores mediante subsidios a medicamentos y actividades comunitarias
Cobertura y/o Meta	Sin datos
Presupuesto 2019	\$346.963.081
Proporción del presupuesto del organismo	0,0538%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 21. Principales programas transversales

Programa de Prevención y Control de Enfermedades Inmuno-prevenibles

Objetivo	Garantizar el acceso a servicios de salud de calidad
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Programa de salud que busca disminuir la morbi-mortalidad de las enfermedades inmunoprevenibles mediante la vacunación
Cobertura y/o Meta	Meta 2019: <ul style="list-style-type: none"> • 6.011.731 niños vacunados • 80 mil tratamientos contra la influenza H1N1 • 44.593.263 dosis de vacunas PAI y otras
Presupuesto 2019	\$12.655.162.514
Proporción del presupuesto del organismo	0,28%

Prevención y control de enfermedades endémicas

Objetivo	Prevenir y atender la Enfermedad de Chagas
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Este programa busca prevenir las enfermedades transmitidas por vectores (incluyendo a la Enfermedad de Chagas) y zoonosis y participa en el control de situaciones de riesgo o emergencias que pongan en peligro la salud de la población
Cobertura y/o Meta	Atención a 10 provincias del área endémica (Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Mendoza, Salta, Santiago del Estero, San Juan y Tucumán).
Presupuesto 2019	\$219.025.822
Proporción del presupuesto del organismo	0,034%

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

Objetivo	Facilitar una alimentación complementaria a la población en situación de vulnerabilidad
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Este programa consiste en la entrega de tarjetas alimentarias, comedores escolares y comunitarios y el Programa ProHuerta para la seguridad alimentaria.
Cobertura y/o Meta	Tercer trimestre 2018, CNCPS: <ul style="list-style-type: none"> • 206.256 titulares de tarjeta alimentaria • 1.038.428 hogares con tarjeta por convenio provincial • 18.469 comedores escolares • 1.219 comedores comunitarios con asistencia financiera
Presupuesto 2019	\$12.582.197.967
Proporción del presupuesto del organismo	1,95%

Programa de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (SUMAR)

Objetivo	Disminución de la mortalidad materno-infantil, cuidado de salud de los niños y adolescentes, salud integral de adultos
Organismo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Descripción	Este Programa brinda cobertura sanitaria a niños y adolescentes hasta 19 años y mujeres y hombres hasta 64 años.
Cobertura y/o Meta	15.712.227 niños, adolescentes y adultos hasta 64 años sin obra social en todo el país (Programa Sumar, Reporte de Gestión 2018)
Presupuesto 2019	\$2.957.105.351
Proporción del presupuesto del organismo	0,45%

C. Hábitat

Cuadro 22. Principales programas de Hábitat

Programa Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano

Objetivo	Acceso y mejoramiento de la vivienda
Organismo	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Descripción	Líneas de acción principales del programa: construcción de vivienda social y apoyo a la ejecución del Programa Procrear
Cobertura y/o Meta	Meta 2019: <ul style="list-style-type: none">• 40 mil escrituras entregadas• 23.371 viviendas terminadas• 261 obras de infraestructura urbana terminadas• 17.805 obras de mejoramiento habitacional terminadas
Presupuesto 2019	\$18.628.359.745
Proporción del presupuesto del organismo	30,25%

Programa de Infraestructura Urbana

Objetivo	Mejoramiento y reurbanización
Organismo	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Descripción	Programa de inversiones en obras de infraestructura básica y sanitaria, red vial, red peatonal, espacio público, equipamiento urbano, equipamiento comunitario, construcción y mejoramiento de la vivienda.
Cobertura y/o Meta	Meta 2019 <ul style="list-style-type: none">• 3.665 escrituras de regularización dominial• 198.668 familias atendidas por obras de infraestructura urbana• 499 obras de infraestructura terminadas
Presupuesto 2019	\$6.630.032.136
Proporción del presupuesto del organismo	10,77%

Programa de Integración Socio Urbana

Objetivo	Mejoramiento y reurbanización
Organismo	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Descripción	Programa de mejoramiento y reurbanización para los hogares que están en situación de vulnerabilidad en alguno de los barrios incluidos del RENABAP.
Cobertura y/o Meta	Meta 2019: Asistir financieramente a 35.000 familias
Presupuesto 2019	\$7.545.392
Proporción del presupuesto del organismo	0,001%

Programa de Recursos Hídricos

Objetivo	Mejoramiento y reurbanización
Organismo	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Descripción	Programa que promueve el aprovechamiento de los recursos hídricos y busca disminuir las asimetrías existentes en infraestructura entre las provincias que integran el Plan Belgrano con el resto del país.
Cobertura y/o Meta	Meta 2019: <ul style="list-style-type: none">• 71.461 hogares con conexión• 12 proyectos de prevención de inundación• 54.350 micromedidores de agua entregados
Presupuesto 2019	\$3.996.748.668
Proporción del presupuesto del organismo	6,49%

Programa Mejor Hogar

Objetivo	Mejoramiento y reurbanización
Organismo	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Descripción	El Programa facilita el acceso a créditos destinados a la conexión de servicios básicos, refacciones o mejoras en las casas.
Cobertura y/o Meta	Sin datos
Presupuesto 2019	Sin datos
Proporción del presupuesto del organismo	Sin datos

Programa de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Objetivo	Mejoramiento y reurbanización
Organismo	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Descripción	El Programa tiene objetivo de planificar el ordenamiento del uso del suelo, desarrollar la planificación regional de conectividades en el marco de la UNASUR, seleccionar una cartera de proyectos y realizar estudios de pre-inversión.
Cobertura y/o Meta	Meta 2019: <ul style="list-style-type: none">• Realización de Estudios de Pre-Inversión: 66
Presupuesto 2019	\$254.892.475
Proporción del presupuesto del organismo	0,44%



Anexo II. Cuadros de recomendaciones de políticas

A. Mitigar los efectos de la crisis: cuadros de la recomendaciones

Cuadro 23. Universalizar y fortalecer las transferencias monetarias a hogares con niños y adolescentes. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores
Universalizar la cobertura de transferencias monetarias a los hogares con niños y adolescentes	Eliminar el límite de cinco hijos para percibir la Asignación Universal por Hijo	Cambio de normativa	ANSES, Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación
	Incluir como población elegible a los hijos de inmigrantes con menos de tres años de residencia	Cambio de normativa	ANSES, Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación
Eliminar la desigualdad entre los subsistemas	Agilizar los procesos administrativos	Formulación de sistemas de información, coordinación, articulación	ANSES, Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Ministerios de salud y educación provinciales, escuelas, hospitales/CAPS, centros de salud del Programa Sumar, Unidades de atención integral del ANSES
	Asegurar la oferta para el cumplimiento de las responsabilidades	Inversión	Nación y Provincias
Asegurar la progresividad de los montos y actualizarlos regularmente para garantizar su adecuación al costo de vida	Reconfigurar el diseño del sistema respetando el valor de la progresividad	Cambio de normativa	ANSES, Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación
	Aumentar los montos de transferencias y que éstos se actualicen regularmente	Inversión, cambio de normativa	ANSES, Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación

Fuente: elaboración propia

Cuadro 24. Asegurar la provisión de alimentos de calidad. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores
Contrarrestar los efectos negativos de la crisis sobre el acceso a alimentos	Aumentar el presupuesto de las líneas de acción de los programas de alimentos	Inversión, reasignación presupuestaria	Nación y provincias
	Asegurar mecanismos de actualización de los montos respecto a la inflación	Cambio de normativa	Nación y provincias
Mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas alimentarias	Formular mecanismos de coordinación y articulación entre diferentes niveles jurisdiccionales	Negociación de acuerdos, coordinación y articulación	Nación, provincias, municipios, escuelas, comedores y proveedores de alimentos
	Fomentar la integración con otros programas sociales y la participación de nuevos actores locales	Negociación de acuerdos, coordinación y articulación	Ministerios sectoriales nacionales y provinciales, municipios, productores locales
	Generar sistemas de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación	Formulación de sistemas de información, negociación de acuerdos	Nación, provincias, municipios, escuelas, comedores
	Establecer estándares de calidad	Regulación, evaluación y monitoreo, inversión	Nación, provincias, municipios, escuelas, organizaciones comunitarias

Fuente: elaboración propia

B. Desactivar la reproducción de la pobreza crónica: cuadros de las recomendaciones

Cuadro 25. Potenciar el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores
Ampliar la cobertura territorial a las 24 provincias	Establecer metas graduales de ampliación del Plan en función de la incidencia del embarazo adolescente	Procesamiento de información; diseño de esquema de seguimiento, seguimiento y monitoreo	MSyDS y MECCyT
	Asegurar los recursos necesarios para la ampliación del Plan	Inversión	MSyDS y MECCyT
Escalar algunos dispositivos sectoriales del Plan ENIA para garantizar derechos sexuales y reproductivos en otras franjas etarias.	Fortalecer las intervenciones de la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, que alcanzan a la población en general	Inversión	MSyDS

Fuente: elaboración propia

Cuadro 26. Extender la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores
Ampliar la cobertura de los espacios CEC siguiendo criterios de equidad	Fortalecer sistemas de información de los espacios CEC	Formulación de sistemas de información	SENNAF, MSyDS y MECCyT
	Establecer metas graduales de ampliación con criterios de priorización territorial	Procesamiento de información, seguimiento y monitoreo	SENNAF, MSyDS y MECCyT
	Aumentar montos de inversión para ampliar la cobertura	Inversión	SENNAF, MSyDS y MECCyT
Asegurar estándares de calidad en los espacios CEC	Crear marco común de funcionamiento que nucleee e integre a los territorios y actores involucrados en la oferta	Cambio de normativa	SENNAF, MSyDS y MECCyT
	Mejorar procesos de formación, acreditación, y condiciones de trabajo de los profesionales en los espacios CEC	Cambio de normativa, Inversión	SENNAF, MSyDS, INFoD, INET, MECCyT

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 27. Garantizar la permanencia y terminalidad en la escuela secundaria.
Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores
Reforzar las políticas de protección de trayectorias escolares siguiendo criterios de equidad y progresividad	Generar sistemas de información centralizados para la formulación de políticas	Formular sistemas de información	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
	Formular un sistema integral de acompañamiento escolar	Coordinación, articulación	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y Ministerio de Salud y Desarrollo Social
	Establecer Escuelas Secundarias Transformadoras en los sectores y territorios con indicadores más críticos de aprendizaje y abandono	Inversión	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y Ministerio de Hacienda
Promover la finalización del nivel secundario para adultos	Asegurar una oferta programática adecuada para la revinculación escolar y finalización del secundario para adultos	Inversión	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y Ministerio de Hacienda
	Garantizar estándares de calidad.	Formulación de sistemas de información, procesamiento de información, monitoreo y evaluación	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Fuente: elaboración propia

Cuadro 28. Fomentar las políticas de acceso al suelo urbano y la vivienda. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores
Fortalecer las políticas de acceso al suelo urbano y la vivienda para los sectores de bajos ingresos	Garantizar criterios de accesibilidad y diversidad social en el diseño e implementación de los programas de vivienda social	Coordinación y articulación, inversión	MIOPyV, Provincias, Municipios, desarrolladores de vivienda
	Ampliar el acceso al crédito para facilitar el acceso a la vivienda de sectores de bajos y medianos ingresos.	Cambio de normativa	MIOPyV, Anses, Bancos
	Formular nuevos esquemas que bajen la barrera de acceso a la vivienda, como el alquiler social y/o nuevos sistemas de garantías para inquilinos.	Cambio de normativa, regulación	MIOPyV, Provincias, Municipios, desarrolladores de vivienda, inmobiliarias, propietarios de vivienda
	Generar políticas municipales para ampliar la oferta de vivienda asequible para sectores de bajos recursos	Cambio de normativa, regulación	Municipios, desarrolladores de vivienda
Avanzar en reurbanización y regularización de asentamientos informales	Promover la mejora del hábitat y el cumplimiento progresivo de la Ley N° 27.453	Inversión	MIOPyV, MSyDS, Provincias, Municipios, desarrolladores de vivienda
Fortalecer las capacidades de planificación urbana y formular regulaciones para incentivar la producción de suelo urbano accesible de calidad	Sancionar una ley nacional de hábitat para gestionar el uso del suelo	Negociación y articulación, formulación de nuevos marcos normativos y regulatorios	Nación, Provincias
	Asegurar los recursos para el financiamiento del suelo urbano	Inversión, negociación y asociación, formulación de nuevos marcos normativos, regulación	Nación, Provincias, municipios, desarrolladores de vivienda

Fuente: elaboración propia.

C. Mejorar la calidad de trabajo: cuadros de las recomendaciones

Cuadro 29. Fortalecer la regulación y protección laboral. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores involucrados
Fomentar y aumentar la formalización del trabajo	Aumentar la formalización de empresas y/o trabajadores mediante la fiscalización, los incentivos y campañas de información.	Implementación de normativa, cambio de normativa, formulación de sistemas de información, campañas de información	Ministerios de Producción y Trabajo y Desarrollo Social (Nación y Provincias), empleadores, sindicatos, trabajadores
	Formular estrategias específicas para los sectores con relaciones de trabajo difusas y/o con alta incidencia de informalidad	Diálogos tripartitos, Formulación y cambios de normativas	Ministerios de Producción y Trabajo, y de Salud y Desarrollo Social (Nación, Provincias), trabajadores, empleadores y sindicatos
	Reforzar incentivos para promover el registro formal del trabajo y/o proteger el empleo formal en periodos de crisis económicas	Cambios normativos	Ministerios de Producción y Trabajo y Desarrollo Social
Reducir las barreras para el acceso al empleo decente de grupos más desaventajados	Aumentar el acceso de los jóvenes al empleo formal a través de un régimen de promoción	Diálogos tripartitos, negociación de acuerdos, legislación de ley	Congreso Nacional, Ministerio de Producción y Trabajo, empleadores, sindicatos y trabajadores
	Promover la equidad igualdad sustantiva de género en el trabajo, incluyendo mediante un cambio en el régimen de licencias	Cambios normativos	Congreso Nacional, Ministerio de Producción y Trabajo, empleadores, sindicatos y trabajadores

Fuente: elaboración propia

Cuadro 30. Potenciar el impacto de las políticas de empleo y la economía popular. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores involucrados
Mejorar la cobertura, el diseño y la implementación de las políticas de empleo	Priorizar y asegurar la cobertura de las políticas de empleo en los territorios y grupos con mayores barreras para acceder a un empleo decente	Formulación de esquema de metas y sistemas de información, inversión	Ministerios de Producción y Trabajo, y de Salud y Desarrollo Social (Nación, Provincias), y unidades de ejecución local de los programas
	Fomentar la participación más activa de los empleadores en las políticas de empleo	Negociación de acuerdos, intercambio de información, coordinación, integración	Ministerios de Producción y Trabajo, y de Salud y Desarrollo Social (Nación, Provincias), empleadores
	Mejorar la articulación y evaluabilidad de las políticas de empleo	Coordinación, formulación de sistemas de información, evaluación y monitoreo	Ministerios de Producción y Trabajo, y de Salud y Desarrollo Social (Nación, Provincias), empleadores, unidades de ejecución local de los programas
Fortalecer a las políticas de apoyo a la economía popular	Fomentar y reconocer el rol de la economía popular en las distintas cadenas de producción	Cambio de normativa, regulación, inversión	Ministerios de Producción y Trabajo y Desarrollo Social, sector privado, Consejo de la Economía Popular, movimientos sociales, trabajadores de la economía popular
	Generar mayor información sobre la economía popular para sentar bases sólidas al diseño de políticas que acompañen sus procesos	Intercambio de información, coordinación, articulación, formulación de sistemas de información	Ministerios de Producción y Trabajo y Desarrollo Social, sector privado, Consejo de la Economía Popular, movimientos sociales, trabajadores de la economía popular

Fuente: elaboración propia.

D. Asegurar recursos y sostenibilidad: cuadros de las recomendaciones

Cuadro 31. Consolidar pisos de inversión y un sistema tributario más progresivo. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores
Asegurar pisos de inversión en las políticas prioritarias para reducir la pobreza	Consensuar normativas que establezcan pisos de inversión en políticas prioritarias	Cambio de normativa	Congreso Nacional, Ministerio de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto
	Establecer mecanismos para sostener el valor real de la inversión	Cambio de normativa, inversión/re- asignación	Ministerio de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Congreso Nacional
	Generar instrumentos contra-cíclicos que permitan asegurar niveles de inversión en periodos recesivos	Cambio de normativa	Ministerio de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Congreso Nacional
Avanzar hacia un sistema tributario más progresivo	Establecer mecanismos para disminuir la incidencia de los impuestos más regresivos	Cambio de normativa, rediseño	Ministerio de Hacienda, AFIP, Congreso Nacional, Provincias

Fuente: elaboración propia

Cuadro 32. Jerarquizar un órgano rector de la estrategia de reducción de la pobreza y desigualdad. Objetivos, acciones y actores

Objetivo	Acción	Tipo de acción	Principales actores
Coordinar la implementación y monitorear la estrategia para la reducción de la pobreza	Nombrar un órgano rector para la coordinación de la estrategia de reducción de la pobreza	Cambio de normativa	Presidencia de la Nación, órgano rector, ministerios nacionales y provinciales
	Generar sistemas de información para monitorear y evaluar las políticas llevadas a cabo en el marco de la estrategia	Formulación de sistemas de información, seguimiento y evaluación de información	Órgano rector, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, SIEMPRO, INDEC, Ministerios nacionales y provinciales

Fuente: elaboración propia.



Acerca de los autores

Carola della Paolera

Coordinadora del programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y Licenciada en Psicología y Economía (American University of Paris).

Alejandro Biondi

Coordinador del programa de Protección Social de CIPPEC. Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato di Tella (Buenos Aires).

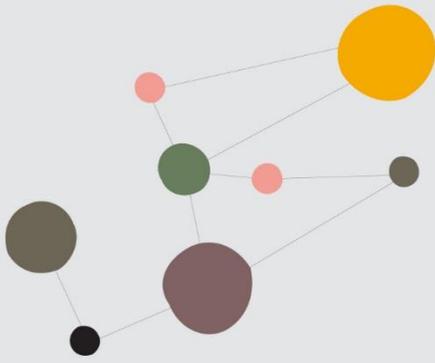
Luciana Petrone

Analista del programa de Protección Social. Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires).

Para citar este documento

della Paolera, C., Biondi, A. y Petrone, L. (diciembre de 2019). *Un camino para reducir la pobreza en Argentina. Políticas y recomendaciones*. Buenos Aires: CIPPEC

Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de los autores y no comprometen al CEDLAS, a la Universidad Nacional de La Plata, al CONICET, a CIPPEC, ni a ninguna de las instituciones participantes del proyecto.



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, e Instituciones y Gestión Pública a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.

CIPPEC^{IP}



CON EL APOYO TÉCNICO DE
CEDLAS
Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas | Universidad Nacional de La Plata