

LA PROTECCION SOCIAL ARGENTINA EN PERSPECTIVA LATINOAMERICANA: RETOS DE INCLUSION E INTEGRALIDAD

Fabián Repetto
Fernanda Potenza

Diálogos de Protección Social - Buenos Aires, 8 de abril de 2011

***Sobre el concepto de
protección social***

Protección social: encuadre de la discusión general

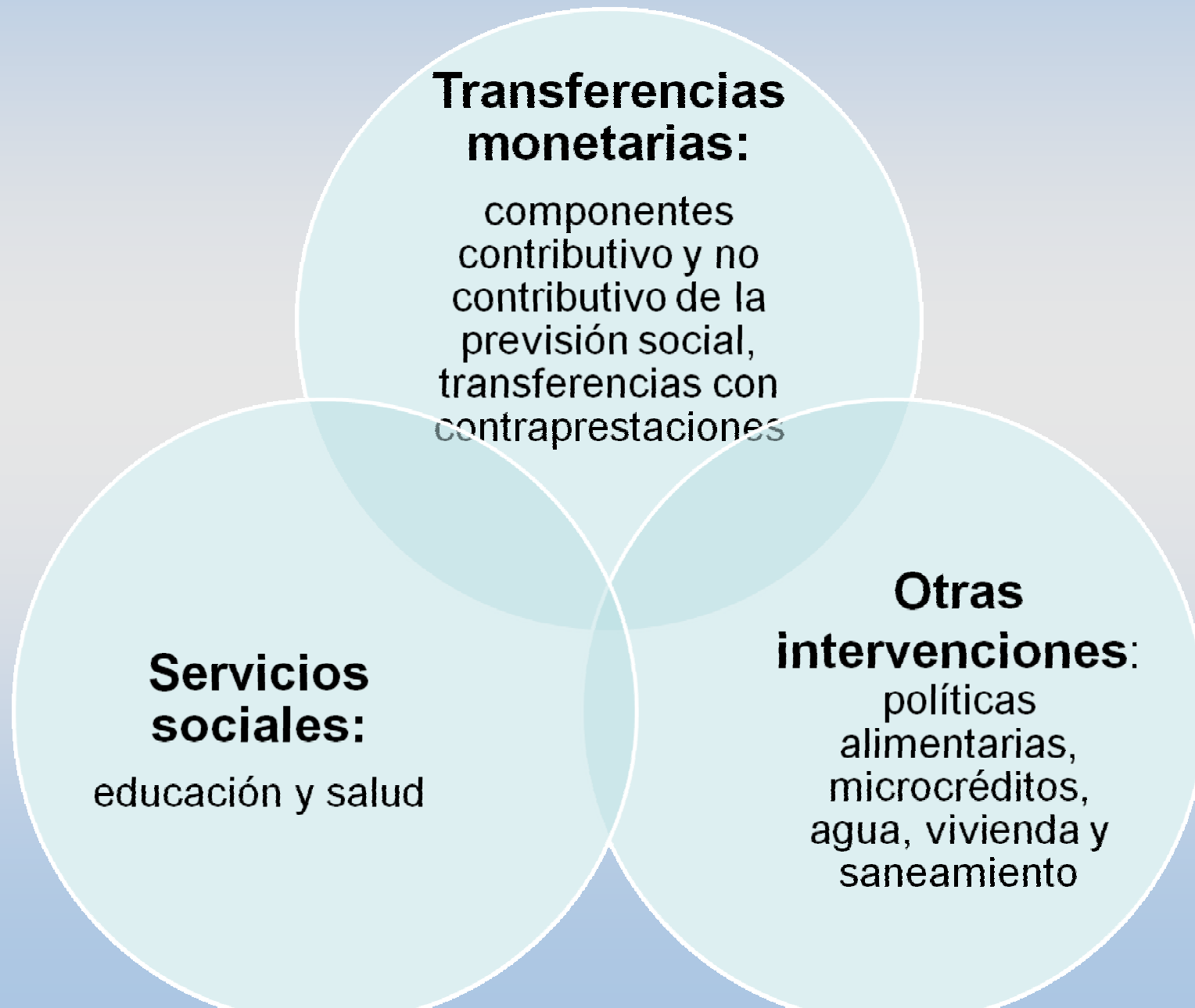
- Se trata de un concepto que no reconoce una definición clara y precisa, aunque es claro que la protección social no es toda la política social.
- En sus orígenes, el concepto estaba vinculado a la protección del trabajador y su familia. Si bien se mantiene esa concepción (asociada a la seguridad social contributiva), tiende a enfocarse en la protección a la población en situación de pobreza, las cuestiones de riesgo y/o vulnerabilidad.

Protección social: Una introducción al caso argentino

El análisis de las características de la matriz de protección social en Argentina, y las posibilidades de incidencia sobre ella, enfrenta algunas limitaciones:

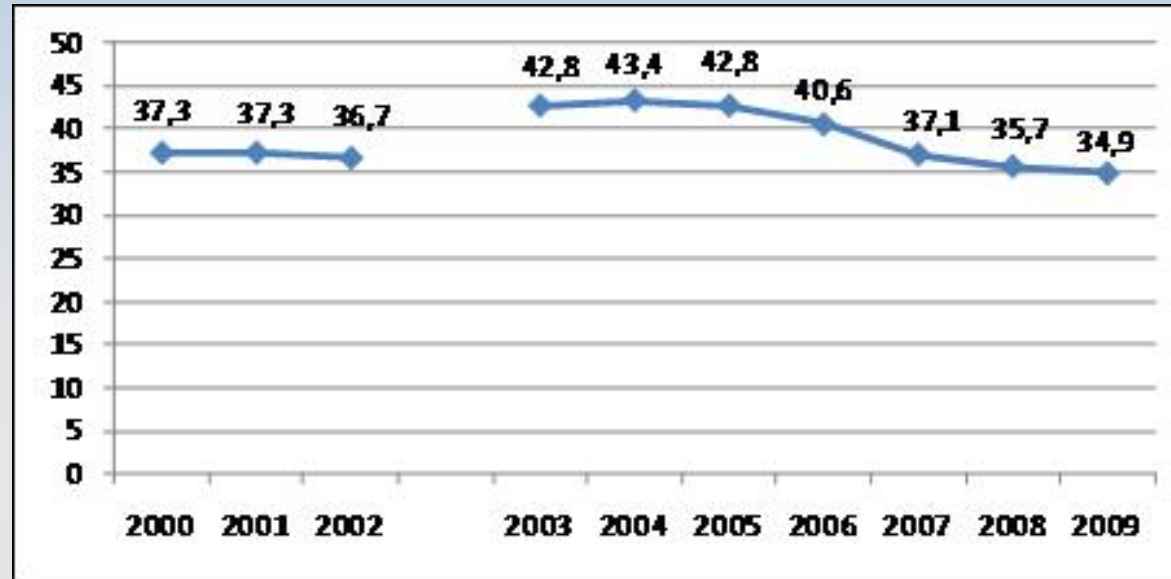
- Coexisten diferentes enfoques respecto de cuál es el contenido y alcance de la protección social, expresión de conflictos político-ideológicos.
- No hay aún una traducción formal concreta del concepto de protección social en la institucionalidad (nomenclatura administrativa), las políticas y el gasto social.

Protección Social: encuadre del estudio realizado para Argentina



Una aproximación a la situación social

(1) Evolución de la tasa de empleo no registrado: 2000-2009

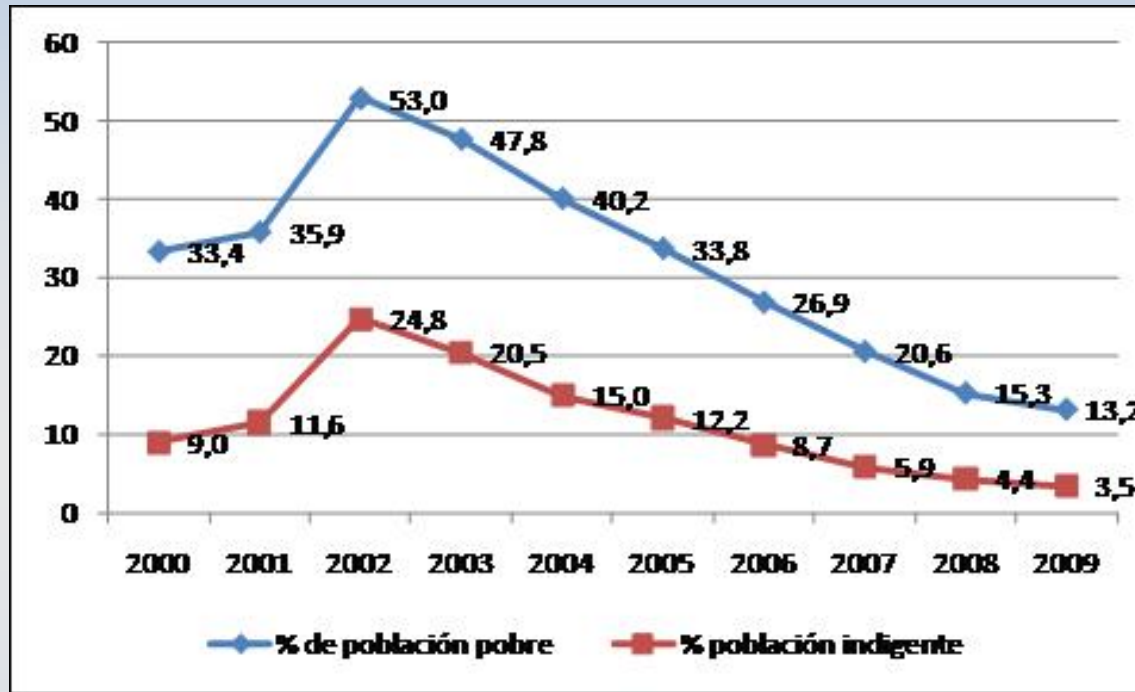


Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

Nota: A partir del 3er trimestre de 2003 se cambió la metodología de la Encuesta Permanente de Hogares, fuente de esta información. Se da cuenta de esta situación separando la información disponible entre antes de 2002 y después de 2003.

Evolución positiva desde mediados de la década, pese a lo cual la problemática de la informalidad laboral asociada al empleo no registrado constituye uno de los aspectos críticos (presente y futuro) para la protección social.

(2) Evolución del porcentaje de población pobre e indigente: 2000-2009



Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

Más allá del INDEC, avance en la reducción de la pobreza y la indigencia como resultado del crecimiento económico sostenido entre 2003 y 2008 (retomado en 2010), junto con mejoras en las condiciones laborales y la puesta en marcha de diversas políticas de empleo e ingresos.

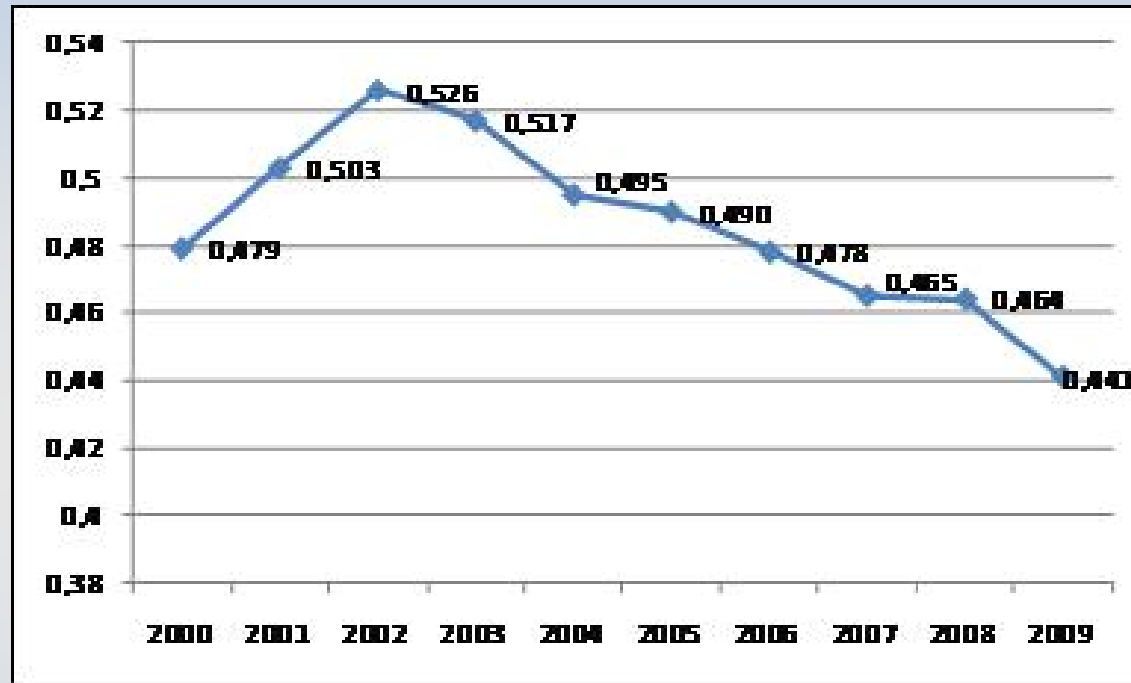
(3) Evolución de la brecha de ingresos (quintil 5/quintil 1): 2000-2009



Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

Entre los años 2002 y 2009, reducción de la desigualdad entre los sectores de mayores y menores ingresos.

(4) Evolución del coeficiente de Gini: 2000-2009



Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

Mejora sostenida del coeficiente de Gini respecto del año 2002. Más aún con AUH.

Más allá de los avances...

Es evidente que aún cuando no quede resuelto el debate sobre la magnitud de los problemas sociales – así como de los avances en la materia- hay mucho camino por recorrer...

- PARA PROFUNDIZAR LO REALIZADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.
- PARA HACER AQUELLO QUE AÚN NO SE HIZO.

Resulta clave prestar atención a las desiguales condiciones entre grupos sociales y entre territorios.

***Características de las recientes
matrices de Protección Social
en Argentina***

Rasgos de la matriz de PS vigente durante los años ´90

(hasta 2001, con variantes según sector)

Transferencias monetarias	<ul style="list-style-type: none">•Privatización de la previsión social.•Restringido alcance del componente no contributivo de la previsión social (cupos).•Acotadas transferencias con contraprestaciones.
Servicios sociales	Transferencia de responsabilidades por administración de servicios sanitarios y educativos a los gobiernos subnacionales.
Otras intervenciones	Multiplicación desarticulada de acciones focalizadas y de escala acotada para hacer frente a los problemas de pobreza y vulnerabilidad social.

Estructura social y poder

- “Cuando se habla de marginalidad, exclusión social, de desempleo o de subocupación no se está aludiendo a hechos de la naturaleza sino a emergentes de relaciones de poder determinadas” (Nun, 2000).

¿Quién define, en términos de política pública, qué es protección social?

¿Se ha consolidado en Argentina una coalición ganadora, capaz de alejarse de las “visiones minimalistas” de protección social, avanzando hacia enfoques:

- más amplios (en términos de cobertura, incluyendo las clases medias);
- más integrales (en términos de intersectorialidad); y
- de mayor calidad (en términos de ciudadanía)?

Esto constituye un reto central para todo gobierno que se auto-defina contrario a la agenda pro-mercado de los ´90.

Rasgos de la actual matriz de PS

(aún en proceso de construcción)

Transferencias monetarias	<ul style="list-style-type: none">• Reestatización de los fondos de pensiones.• Tendencia a la universalización de la previsión social, a través de instrumentos que combinan criterios contributivos y no contributivos.
Servicios sociales	Fortalecimiento y creciente protagonismo de las áreas del gobierno central en tanto rectoras de los sistemas de salud y educación.
Otras intervenciones	Unificación de los programas de combate a la pobreza en grandes líneas de intervención.

Transferencias monetarias

- En 2008, creación del **Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA)** (Ley Nro. 25425). Sistema único solidario de reparto. Dejó sin efectos la capitalización individual. Los fondos del SIPA son manejados por ANSeS, bajo supervisión de Comisión Bicameral.
- Actualmente, 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria reciben algún tipo de beneficio previsional (69% en 1996) (Reporte ODM 2010).

Transferencias monetarias

- En 2009, lanzamiento de la **Asignación Universal por Hijo**, incorporada como pilar importante del régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714).
- El 86% de los menores de 18 años reciben actualmente algún tipo de transferencia de ingresos (AAFF o AUH) (37% en 1997) (Reporte ODM 2010).
- El 51% de los menores cubiertos no habían recibido antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero (M. Trabajo, 2009).

Servicios sociales: educación

- Entre 2005 y 2006, aprobación de la **Ley Nacional de Educación** (Nro. 26.206) y **Ley de Financiamiento Educativo** (Nro. 26.075), como nuevo marco normativo sectorial.
- Protagonismo del **Consejo Federal** como ámbito de acuerdos entre nación y provincias.
- Oferta programática que refuerza los servicios educativos: políticas socioeducativas, inclusión digital, infraestructura y equipamiento, terminalidad escolar.

Servicios sociales: salud

- A partir de 2003, acciones encuadradas en un **Plan Federal de Salud**, acordado entre autoridades nacionales y provinciales.
- Revitalización del **Consejo Federal de Salud** (de deslucido funcionamiento hasta ese momento).
- Oferta programática que refuerza los servicios sanitarios: Plan Nacer, Remediar.

Otras iniciativas en protección social

- A partir de 2003, unificación de las iniciativas en materia de desarrollo social.

Actualmente, 2 ejes:

Argentina Trabaja: microcréditos, monotributo social, marca colectiva, Ingreso Social con Trabajo y Manos a la Obra.

Familia argentina: niñez, juventud, adultos mayores, comunidad, pensiones, seguridad alimentaria, deportes y recreación.

Protección social en materia laboral frente a la crisis 2008/09

- Ampliación (temporal y de cobertura) de iniciativa vigente desde 2002: el **Programa de Recuperación Productiva (REPRO)**.
- Brinda a los trabajadores de empresas cuyo funcionamiento esté en riesgo una suma fija mensual (no remunerativa) que completa el sueldo de su categoría laboral, durante un plazo de hasta 12 meses.
- En 2009, 143 mil beneficiarios (ODM 2010).

***Desafíos emergentes...
camino a propuestas
(algo) más concretas***

(1) Lograr una definición estratégica de protección social

- Ayudará a definir con precisión el rol de cada sector y nivel de gobierno, identificar metas factibles de alcanzar en el corto, mediano y largo plazo, y detectar factores estructurales que deberán removerse.
- Requerirá fortalecer una coalición política ganadora, en tanto implica el desafío de resolver problemas estructurales de largo plazo.

(2) Avanzar hacia una mayor y mejor institucionalidad a la incipiente matriz de PS

- Se requiere articulación de la normativa de protección laboral y de seguridad social contributiva con leyes para servicios sociales y protección social no contributiva.
- Se necesita avanzar en la transformación de reglas informales que afectan la dinámica político-técnica de la protección social.

(3) Revisar los retos sectoriales vigentes

- En seguridad social contributiva: transformar radicalmente el seguro de desempleo, en cuanto a su aplicación, montos y cobertura.
- En salud: articular los subsistemas para construir un sólido seguro colectivo que aumente la cobertura y equidad. Sobresale el reto político de las obras sociales.
- En educación: retención (secundario), calidad, extensión de la jornada escolar (principalmente en zonas de mayor vulnerabilidad social).

(4) En programas no contributivos, expandir la cobertura y articular “rutas críticas”

- Procurar que los programas articulados “tejan” una malla de protección social coherente y con perspectiva de integración social y económica.
- Se requiere fortalecer los espacios de coordinación (revisión del rol del CNCPS).

(5) Mejorar las capacidades técnicas y de operación

- Diferencias de solvencia técnica entre los ministerios nacionales. Desiguales capacidades del Estado central *vis a vis* muchas de las provincias y municipios.
- Se requiere orientar la capacidad de gestión y de coordinación entre programas y organizaciones especializadas, con escasa cultura de trabajo compartido.

***Algunas propuestas concretas
(elaboradas por el equipo de Protección
Social de CIPPEC en el marco
del proyecto
Agenda Presidencial)***

(1) Institucionalidad: crear un Gabinete Nacional de PS y Mesas Provinciales de PS

- Gabinete Nacional con misión de asegurar articulación interinstitucional y fijar prioridades en la asignación de recursos. Liderazgo rotativo de DS y Trabajo. Rectorías temáticas.
- Mesas Provinciales: para favorecer la complementariedad en la oferta programática.
- Además, mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

(2) Niñez y adolescencia: reformular AUH y asegurar implementación de Ley 26.061

- Fortalecer el rol de la SENAF y Consejo Federal. Lineamientos de políticas para prestaciones integrales. Mecanismos de monitoreo de políticas descentralizadas.
- Ajustes en AUH: establecer mecanismo de actualización asociado a canasta total de alimentos, revisar criterios de inclusión, permitir complementariedad con otras prestaciones, coordinación con políticas de empleo.

(3) Juventud: ampliar cobertura del “Jóvenes” y fortalecer rectoría

- Ampliar la llegada del programa “Jóvenes” (MT), con foco en el “entrenamiento para el trabajo”. Fortalecer la Red de Servicios de Empleo.
- Elevar el rango de la DINAJU y promover la articulación de sus acciones con Secretaría de Empleo y áreas con incumbencia en juventud (educación, cultura, deportes).

(4) Adultos mayores: universalizar la cobertura previsional, integrar servicios y cambios en la institucionalidad

- Crear Asignación Universal para AM: para los excluidos del sistema previsional, con prestación definida respecto de la canasta básica total.
- Desarrollar políticas específicas, complementarias y articuladas con PAMI.
- Elevar el rango de la DINAPAM. Fortalecer el Consejo Federal de AM. Fomentar acuerdos para legislación que regule el cuidado de AM.

(5) Desempleados e Informales: Integrar políticas para reinserción laboral y normativa para evitar discriminación

- Promover la integración y ampliación del Seguro de Capacitación y Empleo y del Seguro por Desempleo. Profundizar las políticas del MT para proteger a trabajadores informales.
- Sancionar ley que prohíba la discriminación en búsquedas y generar incentivos para cambio en la cultura organizacional de reclutamiento.
- Fortalecimiento de la Secretaría de Empleo como rectoría temática.

(6) Establecer al “cuidado” como derecho social básico y universal

- Garantizar por ley el cuidado como un derecho.
- Diseñar políticas que concilien el cuidado de la población dependiente y las exigencias del mercado laboral (extensión de la licencia por paternidad y maternidad).
- Garantizar bienes y servicios universales en infraestructura del cuidado (efectivización de Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil).

(7) Crear un Sistema Único de Información para las políticas de PS

- Consolidar un sistema de información, monitoreo y evaluación que conste de: indicadores socioeconómicos relevantes; registro único de titulares; e información sobre la ejecución de los programas sociales.
- Promover una reforma de los sistemas administrativos sectoriales, para fortalecer y transparentar la gestión social.

(8) Promover una Ley Nacional de Protección Social Integral y Federal

Crear un marco normativo que defina el rumbo estratégico de la protección social:

- obligación del Estado nacional de garantizar un ingreso en cada hogar, que sea suficiente para facilitar la salida de la pobreza por ingresos.
- Garantizar, en cobertura y calidad, de atención de las problemáticas específicas de grupos vulnerables.
- promover la articulación con los ámbitos sectoriales encargados de la promoción y el fortalecimiento del capital humano para garantizar un abordaje integral.

La importancia de la disputa político-ideológica

Avanzar en serio en la redistribución en Argentina implicará redefinir el mapa de ganadores y perdedores, más allá del campo propio de la protección social (y sus instituciones, sus políticas, sus recursos).

¿Existe capacidad real de las fuerzas progresistas de la Argentina, estén donde estén, de disputar en lo ideológico, lo fiscal y lo político el enorme conflicto redistributivo que enfrenta hoy el país?

MUCHAS GRACIAS!