

# Hacia un cambio de rumbo de las políticas sociales en Argentina

Jorge Tirenni<sup>1</sup>  
Raquel Cosentino<sup>2</sup>

## Abstract:

*La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) implementada hacia el año 2009, significó un cambio en relación a las políticas sociales desarrolladas en los últimos años. Si bien en Argentina hay antecedentes de políticas de transferencia de ingresos, la AUH por su metodología e impacto es una política novedosa.*

*El presente trabajo realiza un recorrido histórico de las políticas sociales desde la etapa de la focalización hasta la actualidad. Dicho desarrollo diferencia los distintos escenarios y plantea el real impacto de la AUH.*

*Finalmente, si bien este nuevo escenario neouniversalista manifiesta una ruptura con etapas anteriores ya que existen cambio en el planteo de las políticas públicas; hay que tener en cuenta desafíos que deben abordarse para generar una protección social con una real inclusión.*

Introducción .....	2
1. El Estado Social: el SPS en la Sociedad Salarial (1930-1976).....	3
2. La valorización financiera y la aparición de la nueva cuestión social (1976-2001)..	4
2.1. El deterioro paulatino de la situación social (1990-2001).....	8
2.2. La focalización como estrategia de PS del neoliberalismo .....	11
3. Crisis y transición. (2001-2003) .....	14
4. La política social del período 2003-2009. ....	16
4.1. Situación social previa a la etapa neouniversalista (2003-2009).....	22
5. El escenario neouniversalista (2009-2012).....	24
6. Conclusiones.....	34

## Introducción

La crisis global desatada en 2008, marco el inicio de una nueva etapa o el fin de un ciclo, en términos de volumen y calidad del empleo relacionado con el crecimiento económico, principalmente afectado a los países centrales de Europa y Norteamérica.

Inclusive, todavía la crisis no se ha superado y así lo demuestran la crisis en Grecia, España, Italia, Reino Unido y Estados Unidos. Estos países parecen adoptar medidas restrictivas y de ajuste como lo hacían los países de América Latina en los años '90. Las recetas parecen recordar esos tiempos: achicamiento de la inversión del Estado en áreas salud, educación, asistencia y previsión social, reducción del empleo estatal, ajuste de la economía y sus consecuencias son las recesión, aumento del desempleo y una conflictividad social ascendente.

Por el contrario en América Latina y particularmente el Cono Sur, adoptó medidas pro-cíclicas: protección al trabajo, del mercado interno y la producción nacional. En el caso de la Argentina, estas medidas se complementaron una política social de gran impacto para la inclusión social, tal es el caso la Asignación Universal Por Hijo para Protección Social (AUH).

Esta política pública no sólo significó una estrategia innovadora sino que también promovió una nueva etapa en la política social y por lo tanto, nos propone realizar un análisis sobre los cambios que en su materia se han evidenciado. Es así que, la AUH constituye el punto de inflexión de una nueva concepción y razón de las políticas sociales.

La progresión de visiones focalizantes, la búsqueda de resultados inmediatos y de corto alcance para paliar las situaciones complejas, etc. han sido reemplazadas por una visión más largoplacista (que supone en sí misma una nueva cosmovisión del mundo), de un proyecto con sentido nacional, en donde los actores sociales se identifican y organizan en torno a un interés general.

Por lo tanto, a partir del año 2008 con la creación del SIPA como inicio de un cambio importante, se pone de manifiesto que el Estado adquiere protagonismo y responsabilidad y se expresa mediante políticas públicas de corte neo-universalistas, que plantean una recuperación del entramado social antes fragmentado, así como también una revalorización de la democracia en sentido popular.

En el presente entonces, realizaremos una diferenciación conceptual entre el Sistema de Protección Social y Política Social con el fin de otorgar un orden explicativo al trabajo, presentando que la AUH constituye un cambio profundo dentro del esquema general de protección social, y una mutación positiva notable en cuanto a la recuperación del Estado, que se materializa con la reducción de los indicadores sociales más importantes a tener en cuenta luego de la crisis de principio de siglo (indigencia, pobreza, desocupación, la posibilidad de no estar forzado a la indigencia, la protección a madres solteras, etc.).

Asimismo, vemos como la misma representa un mejor rendimiento y ejercicio de las instituciones, y representa una cooperación entre jurisdicciones y sectores de la comunidad ante un mismo objetivo: mejorar las condiciones de vida de las personas a través del Trabajo Decente, el rescate de un sentido nacional que se manifieste en la recuperación de una educación universal y de calidad, y la defensa de los derechos, fundamentalmente, de los niños.

De este modo, en el presente trabajo comenzaremos con una descripción del Estado Social en el marco del fordismo y la sociedad salarial, para describir las características de este período a modo de comprender el punto de partida y las transformaciones llevadas adelante con el surgimiento del modelo de valorización financiera (MVF).

A continuación, desarrollamos el MVF explicándolo como un radical cambio en torno a las concepciones tradicionales del Estado, el modelo económico, y por ende, de la organización social, con profundos impactos en términos de bienestar general.

Posteriormente, señalamos la crisis estructural que se desató en el año 2001-2002, para luego arribar al punto de inflexión que significó el año 2003, y que determinó una recuperación de los indicadores sociales a partir de restablecer la relación entre Estado y Sociedad Civil.

De este modo, referimos el fortalecimiento del sistema económico sobre una política de industrialización solventada por el consumo interno, y un protagonismo del trabajo como eje articulador entre lo económico y lo social.

A continuación, se manifiesta la situación social previa a la etapa neo universalista, como estadio preliminar a la recuperación social y mejora de la calidad de vida de todos/as.

Después, se presenta la economía neo universalista a partir de la conformación del Sistema Integrado de Previsional Argentino (SIPA) y el sistema de seguridad social entendido como un sistema de solidaridad inter generacional.

### **1. El Estado Social: el SPS en la Sociedad Salarial (1930-1976)**

El Estado Social<sup>3</sup>, principalmente a mediados de los años 40', se le otorgó un rol decisivo a la promoción y generalización del trabajo asalariado y regularizado, y a la legitimidad de la dignidad social (empleo de calidad, bien remunerado, valor simbólico el trabajo y la condición de trabajador, beneficios sociales, etc.). El Estado de bienestar configuró otro contrato cuyos ejes eran la regulación y negociación salarial, políticas universales, sociedad aseguradora. (García Delgado, 2003)

Bajo este escenario se privilegió la oferta universal de servicios sociales, la preocupación por el pleno empleo (con una legislación de vanguardia) la seguridad social como red de defensa contra la exclusión. En este sentido, "la configuración del modelo Beveridgiano pretendió ser extensiva, unificada y simple, en el sentido de garantizar la seguridad social desde la cuna hasta la tumba y, así, liberar al hombre de la necesidad". (Pereira, 1998:11)

Este modelo se apoyaba en un SPS de características universales basado en la protección de la salud, a la vejez y sobrevivencia, a la familia, vivienda, educación básica y protección contra el desempleo. Si bien este esquema se fue profundizando y perfeccionado a lo largo de décadas, el salario pareció ser el emblema por la cual se organizó todo el SPS. La salud se organizó en relación a un eficiente sistema de obras sociales, en relación a la vejez fue así que los derechos consagrados en la Constitución del '49 y la efectiva consolidación social de muchos de éstos, llevaron a que las diferentes autoridades gubernamentales se estableció que el Estado era el responsable irrenunciable de la seguridad social, de la movilidad de los haberes jubilatorios y de la creación de un seguro social obligatorio.

Al igual que en otros subsistemas contributivos las transferencias de las asignaciones familiares para trabajadores formales lograron compensar parcialmente las mayores necesidades de las familias con niños y adolescentes. Finalmente, se constituyeron todas las licencias y programas de accidentes trabajo, como así también, la prestación por desempleo terminaron de configurar un SPS muy amplio en comparación con otros países de la región. La PS, a partir del rol de Eva Perón paso a tener un salto de envergadura, ampliándose la cobertura y la calidad de los servicios.

Los gobiernos peronistas (1946-1955) adoptaron medidas tendientes a fortalecer el desarrollo industrial y redistribución de los ingresos. Esto permitía fortalecer la demanda y del consumo interno, que era absolutamente necesario y funcional a este modelo. (García Delgado, 2003)

Mientras se producía una rápida urbanización y el desarrollo de pautas culturales propias de la sociedad industrial, se crearon oportunidades de movilidad social y niveles de consumo elevados para gran parte de la población favorecida por la configuración del Estado de Bienestar.

---

<sup>3</sup> Este modelo tiene distintas denominaciones: Modelo Sustitutivo de Importaciones, Estado Nacional-Popular o Estado Populista.

Así, en particular nuestro país, a diferencia de otros países de la región hubo una concepción del desarrollo vinculado a la industria más distribución del ingreso y pleno empleo, con fuerte incidencia estatal y de la gran empresa pública.

En suma, este desarrollo se emparentaba con el acceso a las masas al consumo, al sistema político respaldado por la intervención del Estado y planificación de una economía mixta.

A partir de este esquema, la Argentina, mostró una importante integración social caracterizada por la homogeneidad, el pleno empleo, la equitativa distribución de los ingresos y la generalidad de los servicios básicos para las mayorías.

En términos políticos la emergencia del Estado de Bienestar (en su variante latinoamericana) es coincidente con el desarrollo del movimiento peronista. Razón por la cual es de suma importancia comprender cómo emerge el mismo. Y cuál es su relación para con la figura de un Estado activo en materia política, económica y social.

Durante varias décadas nuestro país tuvo una de las sociedades más igualitarias de la región, es decir, una sociedad relativamente homogénea e integrada que proyectaba en el futuro sus mayores expectativas.

Por lo tanto, los contenidos de la cuestión social de aquel entonces eran muy diferentes de los actuales, especialmente porque el Estado era el proveedor directo de muchos bienes y servicios y porque la mayoría de los trabajadores tenía un empleo formal y estable.

No obstante, hacia principios de los años ochenta el modelo de la sociedad salarial entró en crisis, en especial, la evolución paralela de los indicadores sociales y económicos por el quiebre del industrialismo sustitutivo, el incremento de la inflación, las innovaciones tecnológicas y la posterior introducción del ajuste en el marco del neoliberalismo propagado por los Estados de capitalismo avanzado luego del colapso del socialismo real y el Capitalismo del Estado de bienestar.

En efecto, la crisis del modelo fordista de producción, concretamente evidenciado a partir de la reducción de las tasas de ganancia del capital, fue el móvil de las transformaciones en términos de competencia económica que determinó la llegada del MVF. Es así, que a los países del llamado “tercer mundo”, les toco competir en un mercado volátil a partir de la reducción de los costos laborales impulsando una flexibilización y transformación del mundo del trabajo, cuyas consecuencias siguen vigentes. Es por ello, que en el siguiente apartado, tratamos este modelo en particular arribando a los impactos sociales negativos, y como el pasaje a la situación de crisis estructural del año 2001.

## **2. La valorización financiera y la aparición de la nueva cuestión social (1976-2001)**

Los años posteriores al Shock Petrolero de principios de los años ‘70 año, comienza a consolidarse una modalidad diferente de acumulación capitalista, en torno a lo que se suele denominar la crisis de la economías keynesianas, caracterizadas por su componente metalmeccánico, orientadas al mercado interno y con protección arancelaria para sus industrias.

Siguiendo esta línea de análisis en Argentina, hasta mediados de los ‘70, con variaciones, se había venido implementado el modelo con eje en una industrialización sustitutiva de importaciones orientada al mercado interno y con un rol regulador del Estado. Sin embargo, a partir del golpe de estado de 1976, comienza a imponerse en la Argentina un nuevo patrón que subsiste hasta el año 2001.

La forma de acumulación que se construye entonces sobre las ruinas del proceso de industrialización, mantuvo toda su vigencia. Asimismo, resulta ser sustancialmente diferente de las experimentadas en el pasado. Es por eso que hablamos de una nueva forma de acumulación y reproducción del capital, y delimitamos una nueva fase de la estructura social argentina.

El patrón de acumulación del periodo puede denominarse como el Modelo de Valorización Financiera (MVF), que comienza con la política económica de Martínez de Hoz y eclosiona con la grave crisis económica, política y social del año 2001.

El MVF ha sido denominado de distintas formas por diversos autores: “modelo aperturista”, “modelo neoliberal”, “modelo rentístico-financiero”. Particularmente, la década del '90 marco una visagra partir del Consenso de Washington, que eliminó el concepto de desarrollo y se lo suplantó por la problemática del crecimiento. Tampoco se le asignó ningún papel al Estado: lo que mejor podía hacer éste era “retirarse” y dejar la mayor cantidad de bienes y servicios en el mercado y a la empresa privada.

Los programas de ajuste estructural iniciados hacia mediados de los '70, seguidos en los '80 pero aplicados en los años '90 convocaban a la eliminación de la intervención del Estado en la economía y de la regulación de los Estados-nación de las actividades del capital en sus territorios.

Se trataba de alcanzar en cada país y región del mundo, condiciones para la movilidad, la libre operación y la expansión del capital. Estos programas llegaron a ser los más importantes mecanismos para ajustar las economías locales a la economía global.

Además, con ellos se generó una reestructuración masiva de los aparatos productivos en estos países (p. ej., caída de sectores industriales pequeños y medianos, textiles). En el MVF, la estabilización (el paquete de medidas fiscales, monetarias, de cambio y adicionales introducidas para lograr la estabilidad macroeconómica) es seguida por “el ajuste estructural”:

- a) Apertura hacia el mercado mundial.
- b) desregulación, que remueve o modifica el rol Estado en su función de contralor.
- c) privatización de las esferas públicas que puedan afectar la acumulación de capital,
- d) descentralización hacia áreas provinciales en áreas como salud y educación, que antes estaba a cargo del Estado nacional y ahora al Provincial.

De esta manera, los economistas y los historiadores económicos han coincidido que el modelo sustitutivo se agota a mediados de los '70. Pero recién a principios de los '90 se produce un reordenamiento muy profundo del funcionamiento de su economía. Podría argumentarse que, nuevamente, la Argentina demoró una década y media desde el agotamiento de un modelo hasta adoptar una nueva estrategia de crecimiento.

Es indudable que hubo un cambio en el funcionamiento de la economía argentina, y ello tuvo mucho que ver con el triunfo pleno del capitalismo financiero a escala internacional. En tal contexto, se produjo una reorganización económica impregnada por el triunfo del capitalismo neoliberal y la primacía de las ideas clásicas y neoclásicas de la economía, las que de alguna manera se tradujeron en lo que se llamó el Consenso de Washington<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El Consenso de Washington fue formulado originalmente por John Williamson en "*What Washington Means by Policy Reform*", que puede traducirse como "Lo que Washington quiere decir por política de reformas". Fue elaborado también como trabajo para una conferencia organizada por el *Institute for International Economics*, al que pertenece John Williamson. El propio Williamson cuenta que en ese histórico borrador incluyó "una lista de diez políticas que personalmente pensaba eran más o menos aceptadas por todo el mundo en Washington". Originalmente, ese paquete de medidas económicas estaba pensado para los países de América Latina, pero con los años se convirtió en un programa general y constaba de: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma Impositiva, liberalización de los tipos de interés, un tipo de cambio competitivo liberalización del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras directas.

La Argentina aceptó todas las máximas de dicho orden: la apertura unilateral de la economía (lo que contribuyó a la estabilidad de precios), el régimen de convertibilidad, las privatizaciones y las desregulaciones. Todo fue parte del nuevo modelo y se presumía que el libre funcionamiento de los mercados iba a permitir de alguna manera, por derrame, el crecimiento de la economía argentina. (García Delgado, 2003).

Cuando se analizan las consecuencias de este nuevo modelo, se encuentra que sí hubo estabilidad de precios –es más, el problema era la deflación, más que la estabilidad– y que ha habido aumentos importantes en la inversión en algunos tramos de la década del noventa, y por lo tanto, un incremento de la productividad, pero que también es cierto que esto ha llevado a una economía con una enorme vulnerabilidad externa. De esta forma, la Argentina se convirtió en el país que recibía habitualmente los shocks externos, porque no tenía forma de enfrentarlos. Esto inducía una altísima volatilidad, agudizaba los ciclos económicos y provocó una fuerte concentración, lo cual está en contradicción con la presunción neoclásica de que, en un marco de libertad, los mercados con competencia funcionan y generan el óptimo económico.

Aquí, en realidad, el sistema provocó concentración en muchos mercados de bienes, y no más competencia.

Se produjo, también, una ruptura de las cadenas productivas, propio de la apertura y de los precios relativos, o sea un quiebre en términos de sustitución de insumos nacionales por insumos importados. Básicamente, en algunos sectores se desencadenó un proceso importante de desnacionalización de la economía. Y las consecuencias han sido el alto desempleo que comenzó a exhibir la economía argentina, la falta de competencia y de competitividad. Esto último constituye un problema muy grave que debe ser observado desde distintos puntos de vista, ya que es un tema clave de la economía nacional.

---

Cuadro n° : Características de los modelos económicos.

	Estado Social (1945-1975)	Estado Neoliberal -consolidado en los '90- (1976-2001)
<i>Sub períodos</i>	1930-1945 industrialización s/ distribución 1945-1955 industrialización inducida y distributiva 1955-1976 desarrollismo	1976-1983 Disciplinamiento y reestructuración 1983-1989 Ajuste Heterodoxo 1989-2001 Ajuste Ortodoxo y Reformas
<i>Rol</i>	-Conductor, regulador, interventor y empresario. -Garante de derechos sociales -Fusión estado-sociedad	-Estado mínimo y Subsidiario. -Diferenciación Estado y Sociedad. -Independencia del Banco Central -Caja de Conversión -Tipo de Cambio fijo
<i>Modelo De Acumulación</i>	-Sustitución de Importaciones Mercado Interno  -Capital nacional -Capital extranjero	-Valorización financiera, Desindustrialización y fuga de capitales -Aperturista e importador -Exportación primaria y bienes intermedios.

*Fuente: Garcia Delgado y elaboración propia.*

De cualquier forma este modelo, a partir del año 1998 se incorporó en una crisis que se profundizó e hizo eclosión en el año 2001. El agotamiento del MVF sumado a un tipo de cambio fijo, una crisis fiscal que producía reducción de los ingresos y mayor endeudamiento redujo al Estado en una situación precaria que limitaba sustancialmente la capacidad de intervención.

Este proyecto intentó construir una “sociedad de libre mercado” basada en los valores de eficacia-eficiencia, competitividad, valoración de lo privado y crítica a lo público estatal. Sin embargo, esas tendencias se agotaron en sus contradicciones.

La crisis profundizó la desestructuración productiva y un “crecimiento invertido” es decir, cuando creció la economía, se produjo una re-primarización de la estructura económica, con menor valor agregado de las exportaciones y ruptura de cadenas de valor, todo lo cual terminó por generar un problema muy grave para el sistema de protección social: los altos niveles de desempleo, subempleo, pobreza, indigencia y desigualdad.

Además, la estrategia de crecimiento, basado en la concentración, fuga de capitales y transnacionalización de la propiedad, generó problemas de competitividad y promovió fuertes tensiones entre la economía real y la virtual, entre el endeudamiento y la capacidad de pago, entre la rebaja de los aportes patronales y privatización de la previsión social y el déficit fiscal.

En suma, el MVF se mostraba como el único posible, pero en el cual terminaba siendo más conveniente importar que exportar, especular que producir y fugar que invertir.

## 2.1. El deterioro paulatino de la situación social (1990-2001)

A partir de los años '90, se hace cada vez más evidente el deterioro de la situación social en casi todos los indicadores, desatándose “la implosión” social hacia fines de la década y principalmente en el año de 2001, cuya crisis adquirió un sentido general.

La fotografía de una situación se traduce en niveles nunca vistos relevados por el INDEC en cuanto a variables ocupacionales, presenta el siguiente contexto: las mayores tasas de desocupación y subocupación (24,1 y 18,6%, respectivamente) La explicación de este importante crecimiento del desempleo debe buscarse principalmente en la destrucción de puestos de trabajo debido al proceso de desindustrialización y, fundamentalmente, a la pérdida del protagonismo del trabajo (y de los trabajadores) como sostén del crecimiento.

*Cuadro N° 2: Evolución de la tasa de Desocupación y Subocupación (1992-2002).*

Año	Tasa de desempleo	Tasa de subempleo
2002	24,1	18,6
2001	16,5	14,9
2000	15,4	14,5
1999	14,5	13,7
1998	13,2	13,3
1997	16,1	13,2
1996	17,1	12,6
1995	18,4	11,3
1992	6,9	8,3

*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*

*\* Se toma el segundo trimestre de cada año*

Como vemos en el cuadro n°2, en algo más de una década, pasamos de una sociedad de bajo desempleo, a otra que sufre alta precarización y niveles de paro.

La realidad social a lo largo de la década de los '90, se fue complejizando: los índices y valores sobre precarización laboral, informalidad, pérdida de participación de los asalariados en el PBI nacional, subocupación, desocupación y pobreza, reflejan el desmantelamiento del Estado.

En este sentido, “se hacía cada vez más evidente, entre los ochenta y los noventa, la dificultad de aislar a las políticas públicas, entendidas como intervenciones puntuales, del vacilante universo de modos de vida de los asalariados” (Andrenacci: 2005).



Hacia mediados de los '90, el modelo económico de Valoración Financiera (Basualdo, 2001), comenzaba a mostrar sus signos más negativos: recesión económica, desindustrialización, atraso cambiario y pérdida de competitividad.

No obstante, una serie de políticas públicas acordes con el denominado “Consenso de Washington”, pensaron que la baja del costo salarial, incentivaría a los grupos empresarios a incrementar la dotación de trabajadores. Entre ellas se encuentra la “Ley de Flexibilización Laboral” (N° 24.013) devaluando las garantías laborales. Asimismo, a través de los decretos 2.184/90 el Poder Ejecutivo se adjudicaba reglamentaciones propias en cuanto al derecho a huelga y particularmente con la Ley 23.771 de régimen Penal Tributario se continúa con el intento de despojar al Ministerio de Trabajo de toda capacidad de control, delegándolo solo al cumplimiento de depósito de retenciones y contribuciones patronales a la Dirección General Impositiva, dependientes del Ministerio de Economía.

A su vez, con la Ley N° 24.013 de Empleo, se realizaron límites a la indemnización por despido, se contemplaron los “contrato basura” (en periodos cortos, sin indemnización). Al momento de la sanción de la Ley la tasa de desempleo rondaba el 7%, ya en el año 1994 alcanzaba el 12% y en el año 2001 el 18%.

En el año 1998 se sanciona la ley 25.013 busco profundizar aun más el modelo flexibilizador en aquellos trabajadores que ingresaban en actividad después de que entre en vigencia la ley (el 3 de octubre del 1998), disminuyendo las indemnizaciones por despido, reduciendo el tiempo de prueba a 30 días y dando origen a los conceptos de “polivalencia funcional” donde el empleador puede pedir al empleado el ejercicio de tareas para las que no fue contratado, así como la “compensación horaria” donde la patronal recupera el pago de horas extras. Se introduce también, el fraccionamiento del pago del aguinaldo y el otorgamiento de vacaciones en cualquier momento del año.

En el año 2000 se sanciona la Ley 25.250 que eleva el periodo de prueba a tres meses, y puede extenderse a seis meses en los casos de pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, habilita la disponibilidad colectiva con la cual el periodo de prueba puede elevarse a 12 meses si así lo requiera, flexibilizando aún más el mercado de trabajo. Del mismo modo, esta ley deroga los Convenios Colectivos de Trabajo que se hayan firmado con anterioridad al año 1988 que deben ser renegociados y respeta aquellos registrados a partir del año 1993 (donde la flexibilización laboral adquiere niveles preponderantes).

Los resultados de la implementación de esta serie de políticas públicas tendientes supuestamente a favorecer a “la competitividad” de nuestro país en el mercado internacional, se producen desregulando el mercado de trabajo y apartando al Estado señalado como el responsable de una situación de crisis fiscal.

Esta posición se enmarca dentro del abandono de la concepción del Estado como promotor del desarrollo económico y social al estar “viciados” de burocratización en intereses partidarios, cuando el mercado aparece como “el mejor y más eficaz asignador de recursos” volcando sobre la sociedad civil una serie de políticas que ejercen una separación radical en la relación establecida entre ambos.

Otro de las tendencias importantes a destacar es la pobreza e indigencia medidas por ingreso. Aquí se incorporan a dichas categorías a vastos sectores de los sectores populares y los sectores medios.

*Cuadro N° 3:  
Evolución de la tasa  
de pobreza e indigencia (1992-2002).*

<b>Año</b>	<b>Pobreza en %</b>	<b>Indigencia en %</b>
2002	54,3	24,7
2001	35,4	12,2
2000	28,9	7,7
1999	26,7	6,7
1998	25,9	6,9
1997	26	6,4
1996	27,9	7,5
1995	24,8	6,7
1994	19	3,5
1993	16,8	4,4
1992	17,8	3,2
1991	21,5	3
1990	33,7	6,6

*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*

Como observamos en el cuadro n°3, nuestro país se consolida de forma estructural como una sociedad con una alta polarización social producto del incremento notable de la pobreza y de la indigencia.

Como refleja R. Castel (1999), lo que se estaba evidenciando es ésta situación es el derrumbe de la sociedad salarial integradas y con niveles de movilidad social. Había mutado el “círculo virtuoso” de aumento del empleo y la demanda al crecimiento económico hacia otro se des-industrializaba, y excluía a vastos sectores sociales.

Por lo tanto, no se priorizaba el valor del trabajo para una estrategia de desarrollo nacional con inclusión social y equidad, “la década de los noventa había erosionado las instituciones del mundo del trabajo y del sistema público en general, incluso aquellas que nutrían desde el sistema educativo las competencias y saberes de las personas para el trabajo” (Berra; Fara; García Delgado: 2011).

Por otro lado, todo este panorama social genera nuevos bolsones de pobreza e indigencia en los núcleos más vulnerables de la sociedad. La pertenencia a un hogar pobre aumenta las probabilidades de que el niño deba ingresar al mercado laboral (en condiciones muy desventajosas) y deserte de la escuela. Las bajas tasas de escolaridad van a marginarlo de la economía formal, y a su vez, cada vez más dificultades para formar familias que puedan superar estas condiciones. De tal modo, que se va consolidando una secuencia: “familia pobre, educación incompleta, desocupación, pobreza”, interactuará con otras formas de exclusión como la “falta de accesos a bienes básicos como agua potable, instalaciones sanitarias, electricidad, mala salud, dificultades laborales”, es decir que se van excluyendo del SPS.

## **2.2. La focalización como estrategia de PS del neoliberalismo**

El consenso de los 90' atribuyó la situación de crisis fiscal y estancamiento económico a la excesiva injerencia del Estado en la sociedad y la economía, un protagonismo considerado asfixiante y el blanco de todas las críticas en tanto se ponderaban las bondades de las fuerzas civiles y fuerzas del mercado.

Denostado el Estado, el libre mercado se erigía como el instrumento más eficaz para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades, por lo que semejante cambio de perspectiva tuvo múltiples implicancias para el rol del Estado y en particular en el SPS y la PS.

Esas transformaciones dieron lugar al Estado mínimo/garantista de la primera etapa y al Estado amigo/eficaz de la segunda, pero que en ambos casos implicó un corrimiento del Estado del centro de la escena política, social y económica cediéndole su protagonismo al ámbito de lo privado, del mercado y la sociedad civil.

En términos de política social, asistiremos a una suerte de re-mercantilización de bienes y servicios sociales y a la des-universalización de las prestaciones producto de la desestatización<sup>5</sup>, la focalización<sup>6</sup> y la descentralización<sup>7</sup>. (Repetto y Andrenacci; 2006).

En principio se da un proceso de privatización y desregulación del sistema de seguros sociales (seguros de salud, de retiro, de vejez) y de los servicios públicos (comunicación, transporte, energía, salud) que significó una pérdida de injerencia por parte del Estado y los sindicatos. El Estado cede su rol de planificador, financiador y proveedor directo de los servicios en favor de la función de regulación de las concesiones y los sindicatos pierden poder negociador y calidad en sus prestaciones.

El consenso en políticas sociales alrededor del paradigma de la focalización tuvo por objetivo central la concentración del gasto social en los sectores más afectados por la reestructuración económica.

De este modo, la cobertura de los planes quedó reducida a los sectores más vulnerables por medio de una cuidadosa selección de poblaciones y territorios con el propósito de focalizar en la pobreza extrema, es decir aquella de tipo estructural que implica necesidades básicas insatisfechas<sup>8</sup> e

<sup>5</sup> La desestatización alude a la transferencia de responsabilidades por parte de Estado central hacia actores privados (empresas, ONG'S, organizaciones comunitarias, etc.).

<sup>6</sup> La Focalización implica acotar las prestaciones universales en favor de los sectores más necesitados y vulnerables.

<sup>7</sup> La descentralización implica un corrimiento por parte del Estado central en favor de los Estados sub-nacionales y las fuerzas civiles en pos de una mayor eficiencia y transparencia.

<sup>8</sup> Para el año 1991, el total de población en hogares con NBI fue de 6.427.257 (20% de la población). Según el glosario del INDEC se consideran hogares con NBI aquellos hogares en que esta presente alguno de los siguientes indicadores de privación: mas de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico), vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria), ausencia de retrete o retrete sin descarga de agua, niños en edad escolar que no asisten a la escuela,

ingresos por debajo de la línea de la pobreza en grupos específicos de población (mujeres, niños, jóvenes).

Las premisas de esta nueva modalidad de intervención social son las siguientes:

- Incrementar la eficiencia y eficacia del gasto público (hacer más con menos, focalizando el gasto en quienes más lo necesitan).
- Restringir la actuación del Estado a los sitios donde el mercado no llega o demuestra algún tipo de incapacidad (concepción residual de la PS).
- Perfeccionar técnicamente los planes sociales (darle un lugar preponderante al experto/profesional que definirá -desde afuera- la población objetivo y sus necesidades para el diseño de los planes).
- Transitoriedad en las prestaciones (consideración de los problemas sociales como desajustes coyunturales que se irán resolviendo por el efecto derrame del crecimiento económico).
- Descentralización de los programas sociales hacia niveles inferiores de gobierno (del Estado central al provincial y de este a los municipios) para generar mayor cercanía entre los proveedores y sus beneficiarios y así ganar en eficacia, control, participación e involucramiento por parte de los destinatarios de los programas. (Disminuir la responsabilidad directa del Estado central en las prestaciones)

Con el tiempo esta manera de proceder no sólo ha demostrado ser claramente insuficiente para resolver las demandas de la gente (que no cesaron de multiplicarse) sino que también ha tenido altos costos monetarios y administrativos para prestaciones de baja calidad. Además, ha presentado gravísimos problemas de yuxtaposición de programas e inclusive típicos desvíos de la población objetivo, clientelismo y negocios millonarios para los servicios públicos privatizados.

Bajo este paradigma, el beneficiario ya no es el ciudadano portador de derechos sino el pobre, el marginal que afortunada o desafortunadamente logra pasar todo tipo de condicionalidades y calificar como “pobre merecedor” para acceder a una prestación que produce una profunda estigmatización social y la reproducción de su condición social por la existencia de trampas de pobreza y desempleo.

Para muchos organismos multilaterales y en particular el Banco Mundial, las reformas estructurales tenían carácter transitorio, siendo necesario “mitigar” la situación de los grupos más vulnerables, hasta tanto se produzca el “derrame”.

En consecuencia, las políticas sociales tuvieron un carácter compensatorio, dirigidas a los sectores más pobres y por lo tanto, la “focalización” se convirtió en sinónimo de selectividad del gasto social, teniendo en vista concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales claramente identificados.

La focalización de las PS, no sólo implicó un abandono de la universalidad que había sido una política durante el industrialismo sustitutivo sino también que se observa una visión que promueve la privatización del SPS, donde múltiples áreas de esta debían pasar a ser objeto “de precios del mercado”, participando en su lógica competitiva. La reforma del sistema previsional es un ejemplo de ello. (García Delgado, 2003).

---

cuatro o más personas por miembro ocupado, jefe de hogar con bajo nivel de educación (menos de dos años al nivel primario).

También, en el SPS hubo cambios sustanciales que conculcaron con la focalización. En 1994 con la idea de crear un nuevo Sistema previsional que permitiera resolver el déficit crónico imperante, y que garantizara a los jubilados, mayores ingresos al momento de su retiro, se sancionó la ley N° 24241, se derogaron las leyes N° 18037 y N° 18038, creándose el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), destinado a cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte a todas las actividades. A tono con las iniciativas políticas neoliberales del momento, se adopta un sistema de carácter mixto, por un lado el Régimen de Reparto administrado por el Estado (ANSES), y por un régimen de Capitalización de administración privada a cargo de las Administradoras de fondos y jubilaciones y Pensiones (AFJP), y las Compañías de Seguro de Retiro (CSR).

Por lo tanto, en cuanto a la privatización/desregulación de la seguridad social en Argentina, y en un contexto marcado por la crisis estructural de los mercados laborales, los cambios más significativos se han plasmado en el plano de los sistemas previsionales, abriendo las puertas a una activa participación privada y fomentando la capitalización individual de los aportantes, en detrimento de los antiguos esquemas de pensiones, más ligados a esquemas de reparto.

En particular, dos factores concurrentes conformaron una fórmula explosiva que evidencio el agotamiento del paradigma: una recesión continuada de casi dos años, devenida depresión generó indicadores de pobreza y tasas de marginalidad muy por encima de los que esas políticas focalizadas podían resolver; por otro lado, la lógica del ajuste permanente llevó a la reducción presupuestaria de los programas sociales, al cierre de organismos y deteriorar al máximo la capacidad de gestión.

A esto se le sumaba el creciente empobrecimiento de los sectores medios que no estaban contemplados por los programas focalizados al calor del deterioro constante de sus niveles de vida.

En síntesis, el punto de vista focalizador no elaboró la nueva cuestión social como una problemática política e integral. Trabajó sobre los efectos más que sobre las causas, y careció de elementos para superar la regresividad social que generaba el modelo de acumulación asociado a rentabilidad máxima de corto plazo y despreocupado del mercado interno y de la gente. Y sin dejar de considerar la importancia de la incorporación y la difusión de nuevos instrumentos de gestión, evaluación y control, de modernización, en definitiva, el círculo vicioso establecido entre el ajuste permanente y los préstamos de organismos internacionales que apalancaban la fuga de capitales, se generó una situación donde la política social focalizada adquirió el rol de “ambulancia” y de mera contención.

*Cuadro n°4: etapas de la política social*

Modelos de Desarrollo Económico	Sustitutivo de Importaciones <i>Desde los 40 hasta los 70'</i>	Valorización Financiera <i>Desde los '70 hasta fines de los '90</i>	<i>Productivo Desde la crisis 2002-2009</i>	Productivo Desde 2009
Política social predominante	Políticas universales	Focalización	Emergencia	Universales
Tipo de eje	Sociedad Salarial	Alimentación	Seguridad Alimentaria Economía Social Transferencias condicionadas	Transferencias condicionadas
Programas	Incremento de Salarios Convenios colectivos Política Hipotecaria	FOPAR, PRANI PLAN TRABAJAR	El Hambre más Urgente Programa Familias Manos a la Obra/Ley de Microcrédito	Asignación Universal por Hijo para Protección Social

*Fuente: Elaboración propia*

La focalización “no pudo” solucionar los problemas masivos que había generado la valorización financiera, desindustrialización y distribución regresiva de los ingresos. A partir de 2003, la política social tuvo una nueva etapa caracterizada por la atención de la emergencia y el incremento de la inversión.

### **3. Crisis y transición. (2001-2003)**

Durante toda la década de los 90' y principios del nuevo milenio se mantuvieron los lineamientos generales del consenso de Washington profundizándose cada vez más el camino errático seguido por la economía del país.

De modo que la implosión de la crisis de 2001 puede ser entendida como el ineludible final anunciado de un largo proceso de deterioro del capital productivo y social del país que se inició con los regímenes de facto, se desarrolló y profundizó bajo gobiernos democráticos y finalmente estalló en los sucesos del 19 y 20 de diciembre que acompañaron la “caída del modelo” y el fin de la convertibilidad.

Una de las crisis más profundas de la historia argentina que afectó en una especie de efecto dominó a absolutamente todos los componentes del sistema: el subsistema económico (estancamiento económico sumado al aislamiento internacional), político (crisis de autoridad y representación), y social (estallido de los índices de pobreza y desigualdad). (García Delgado, 2003)

Indudablemente el año 2001 fue un punto de inflexión en la historia reciente de nuestro país, un momento en que se desnudaron una a una las falencias e implicancias de un capitalismo financiero/especulativo desinteresado por la reproducción de las fuerzas laborales y la irresponsable implementación del modelo neoliberal y del régimen de convertibilidad económica.

Un modelo que tuvo como ejes centrales el empoderamiento del mercado y la correlativa reducción y redefinición de las funciones estatales, la privatización, la desarticulación de las trabas al libre flujo de los factores, la flexibilización laboral, la apertura económica, la sobrevaluación de la moneda nacional y que nos legó un importante endeudamiento externo, una masiva fuga de capitales y una economía des-industrializada y desnacionalizada.

Este proceso culminó con un período conflictivo, en el que se sucedían los presidentes y la nación misma parecía no tener un rumbo definido. En este contexto era manifiesta la necesidad de una reconstrucción de la gobernabilidad, de las capacidades económicas del Estado y del tejido social.

Pero la gobernabilidad no podía ser reconstruida sin antes trazar lazos sociales y algún piso mínimo de homogeneidad entre los ciudadanos. La crisis social era profunda, casi un sesenta por ciento de la población carecía de ingresos suficientes para traspasar la línea de la pobreza (57.5 % de pobres) mientras un treinta por ciento ni siquiera cubría una canasta básica alimentaria (27.5% de indigentes)<sup>9</sup>.

A su vez, la crisis del mercado laboral había dejado a un veinticuatro por ciento de los trabajadores sin empleo (24.1% desempleo) y la distribución del ingreso alcanzaba niveles inéditos de concentración (coeficiente de Gini del 0.53)<sup>10</sup>.

La crisis no se profundizó aún más porque desde diferentes ámbitos (estatal, religioso, tercer sector, sociedad civil, pequeña comunidad) y con variadas modalidades de intervención (políticas sociales, emprendimientos productivos auto-gestionados, acciones de beneficencia) se logró contener aunque sea mínimamente a los sectores más desprotegidos y vulnerables de la sociedad.

Hubo a su vez algunas medidas adoptadas por el Estado que tenían por objetivo revertir la crisis. Entre las principales medidas en relación a la PS que se adoptaron podemos mencionar las siguientes:

*Plan Remediar:* el plan remediar fue diseñado para atender la situación de emergencia sanitaria en la que se encontraba un gran sector de la población por las serias dificultades de acceso a la atención médica y a los medicamentos. Por entonces los centros de salud públicos estaban totalmente colapsados debido al aumento de la demanda y el déficit de recursos, entonces el Ministerio de Salud decidió atender la emergencia sanitaria a través de la distribución gratuita de medicamentos para garantizar su acceso a la población en situación de pobreza o que no contaba con obra social.

*Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados:* para la implementación de este Plan Nacional se reunificaron las partidas de varios programas anteriores con el objetivo de generar un seguro social

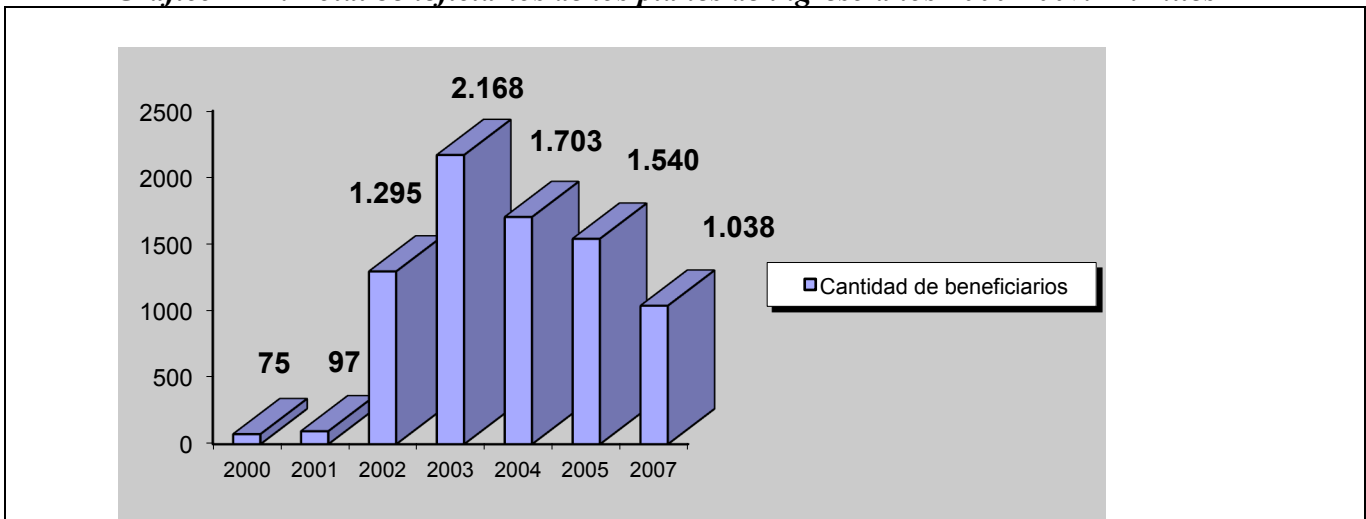
<sup>9</sup> El quantum de pobreza viene dado por la cantidad de personas cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza y la línea de indigencia que están dadas por el valor de la canasta básica total por adulto ( CBT) y la canasta básica alimentaria (CBA) respectivamente. Tanto la CBA como los componentes no alimentarios de la CBT se valorizan cada mes con los precios relevados por el índice de precios al consumidor del INDEC.

<sup>10</sup> El coeficiente de Gini es un indicador utilizado internacionalmente que nos permite comparar la distribución del ingreso entre países y regiones, varía entre 0-1 y la clave es que cuanto mas cercano a 0 mayor es la equidad y viceversa. (Demarco; 1991)

para jefes y jefas de hogar desocupados afectados por la gran crisis del mercado laboral y el crecimiento exponencial del desempleo.

El Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados es un subsidio de emergencia que pretende garantizar un ingreso mínimo para la población desempleada y con ingresos mínimos o nulos para afrontar sus gastos corrientes. El seguro consiste en la entrega de subsidios de \$150 mensuales a desempleados con hijos menores de 18 años a cargo, discapacitados de cualquier edad o mujer embarazada, bajo la condición de que cumplan con las obligaciones educativas (asistencia escolar) y de salud (vacunación y atención primaria) de sus hijos, así como también con la responsabilidad de realizar una actividad laboral, comunitaria, educativa o de capacitación.

**Gráfico N° 2: Total beneficiarios de los planes de ingreso años 2000-2007. En miles**



*Fuente: SIEMPRO*

La dimensión de la crisis y la urgencia de las medidas a tomar ciertamente impidieron una concepción más amplia de las políticas sociales, su inserción dentro de un modelo de país y su vinculación a las políticas económicas.

Fueron medidas de un gran costo monetario para el erario público. Sin embargo, las necesidades de la gente no cesaron de multiplicarse. Por ende resultaron políticas incapaces de lograr una verdadera inclusión social ya que simplemente se limitaron a compensar mínimamente carencias elementales para garantizar la subsistencia del sector más vulnerable de la sociedad manteniéndose dentro de las premisas de la focalización extrema y de un Estado que no lograba dar una respuesta satisfactoria a la reproducción de la pobreza.

Es aquí cuando el SPS, vinculado a una sociedad salarial e integrada no puede dar respuestas a los sectores más vulnerables y debe actual la PS, como modo de atender dicha demanda. Sin embargo, esta última no tiene el impacto necesario para revertir un proceso de deterioro de varias décadas.

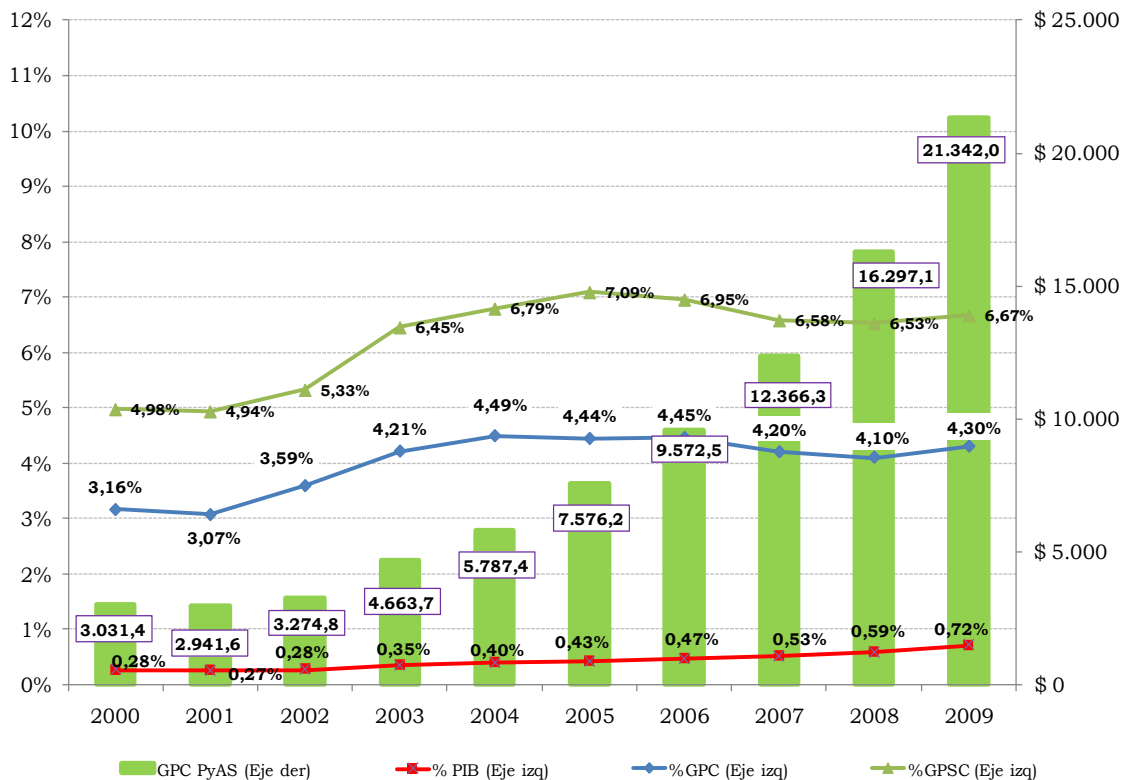
#### **4. La política social del período 2003-2009.**

A partir de 2003, con el cambio de gobierno, paulatinamente se va reorientando la PS y se empieza a pensar alternativas de políticas pensando en plazos más largos y con cierta planificación. En este sentido, dos aspectos parecen recorrer esta etapa de la política social:



- El incremento de los recursos para la PS. Como vemos en el gráfico n°1 es importante dicho aumento, que se realiza de manera exponencial y crece inclusive, más que el producto. Esto evidencia prioridad del gasto social ante las características de la crisis.
- Desarrollo de tres de PS, con el propósito de atacar las diferentes realidades sociales de nuestro país. Esto implica un eje alimentario que pretende mantener un piso en calidad nutricional, principalmente en los sectores indigentes; otro eje de tipo monetario (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Programa Familias) que tiende a capitalizar a dichos sectores y por lo tanto, articular esfuerzos para modificar la vulnerabilidad, y finalmente el eje productivo con el propósito de proveer de insumos, herramientas y materiales a los emprendimientos productos de sectores sociales que se encuentran desempleados pero con capacidad para generar su propios recursos.

Gráfico n°1: Gasto público consolidado en promoción social (2000-2009)



Fuente: Ministerio de Economía

En este marco, se procuró una nueva modalidad de encarar la cuestión social que fuera superadora de aquella intervención de emergencia y fue en ese marco que se lanzaron tres nuevos planes sociales nacionales:

1. “El Hambre Más Urgente”,
2. “Familias”
- y 3. El Plan “Manos a la Obra”,

Para poder hacer un análisis más específico es necesario primero definir los lineamientos generales de los planes sociales mencionados. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”. El mismo está destinado a familias con menores de 14 años con algún grado de desnutrición o con alguna discapacidad. También son objeto de dicho plan las mujeres embarazadas y los adultos mayores que se encuentren en una situación de vulnerabilidad nutricional.

Cabe destacar una serie de objetivos más específicos como el incentivo a la autoproducción de alimentos, la asistencia a comedores escolares, huertas y granjas familiares. El plan también supone la asistencia médica para las mujeres embarazadas y los niños.

#### Inversión del Programa de Emergencia Alimentaria

Año	Gasto devengado (en \$ corrientes)
2004	\$ 543.745.698
2005	\$ 738.318.037
2006	\$ 742.026.791
2007	\$ 913.948.561
2008	\$ 1.044.586.128
2009	\$ 1.333.975.779

*Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión. MECON*

Estas prestaciones se realizan a través de transferencias de recursos y el financiamiento de proyectos en las provincias que incluyen acuerdos con los municipios y la sociedad civil. Las prestaciones contienen: atención del niño sano y la mujer embarazada con leche fortificada, asistencia alimentaria, autoproducción de alimentos, tickets alimentarios, educación y equipamiento.

Por otro lado también se generan transferencias de recursos a organismos gubernamentales y Ong's para financiar proyectos para grupos poblacionales críticos. Entre sus prestaciones se incluyen: la atención al niño desnutrido, a niños con necesidades de alimentación especial, atención a las comunidades aborígenes y el equipamiento adecuado para llevar a cabo estas políticas.

El programa supone que los fondos serán gestionados de manera descentralizada y con la participación de todos los actores de la comunidad.

En consonancia con el plan “El Hambre Más Urgente” podemos encontrar los objetivos del “Plan Nacional Familias”. Cuyo objetivo central es promover el respeto, la igualdad de trato y oportunidades entre los miembros de la familia y el reconocimiento de la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en el cuidado de sus respectivos hijos.

Los propulsores de dicho plan entienden que mejorar la calidad de vida de la familia permite que se fortalezca el cumplimiento de las funciones y los roles en la sociedad por parte de los individuos.

Por otro lado, entienden que permite desarrollar los derechos de los niños, del proyecto de vida de los jóvenes y la integración social de personas con discapacidades. Esto se lograría a partir de la articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

El plan incluye un ingreso no remunerativo que exige contraprestaciones en salud y educación por parte de los beneficiarios, promoción familiar y comunitaria, fortalecimiento institucional y comunicacional del programa, pensión para la vejez para adultos mayores de más de 70 años que no reciban ningún otro beneficio, cuidados domiciliarios y asistencia monetaria a residencias de mayores, etc.

Por último, en esta línea de planes podemos encontrar, en lo que respecta al desarrollo de esta tesis, a saber, el PMO.

El objetivo central del plan es promover la inclusión social a través del empleo y el fortalecimiento de los ingresos por medio de la potenciación de los recursos existentes en el territorio (recursos humanos, naturales, culturales, económicos, etc.).

Ahora bien, ¿cómo se desarrolla materialmente lo expuesto? Básicamente mediante el fortalecimiento de los emprendimientos autogestionarios y el apoyo económico y financiero a proyectos productivos según su potencialidad para el desarrollo local.

Este soporte económico está orientado a emprendimientos productivos, cadenas productivas y fondos solidarios para el desarrollo local, con el propósito de revitalizar las unidades económicas asociativas, familiares o unipersonales.

Otra cuestión que plantean los técnicos que han desarrollado el plan es la necesidad de que se produzca un fortalecimiento institucional a través de consejos consultivos multiactorales y multinivel fundados en el reconocimiento de las ventajas de los actores locales a la hora de realizar diagnósticos y asistir técnicamente a los emprendedores.

Esta no es una política social del tipo compensatoria como las que enunciamos en la sección anterior, sino que procura una inclusión de los sectores excluidos a través del trabajo y el protagonismo del trabajador, de una manera innovadora alternativa a la tradicional.

En este sentido, este plan, supone que el Estado debe abandonar su rol netamente paternalista y se debe configurar en promotor y fortalecedor de emprendimientos auto-gestionados, respetando sus particularidades y, especialmente, su autonomía.

La nueva modalidad de políticas sociales fue superadora de la anterior y es por ello que se lanzaron tres nuevos planes sociales: 1. “El Plan Nacional de Emergencia Alimentaria: “Hambre Más Urgente”, 2. “El Programa Familias para la Inclusión Social” y 3. El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

En relación al primer eje de política social, el programa mismo está destinado a familias con menores de 14 años con algún grado de desnutrición o discapacidad. También son objeto de dicho plan las mujeres embarazadas y los adultos mayores que se encuentren en una situación de vulnerabilidad nutricional.

Cabe destacar que esta iniciativa también contempla objetivos más específicos como el incentivo a la autoproducción de alimentos, la asistencia a comedores escolares, huertas y granjas familiares. El plan también supone la asistencia médica para las mujeres embarazadas y los niños.

Estas prestaciones se realizan a través de transferencias de recursos y el financiamiento de proyectos en las provincias que incluyen acuerdos con los municipios y la sociedad civil. Las prestaciones contienen: atención del niño sano y la mujer embarazada con leche fortificada, asistencia alimentaria, autoproducción de alimentos, tickets alimentarios, educación y equipamiento.

Por otro lado, se generan transferencias de recursos a organismos gubernamentales y Ong's para financiar proyectos para grupos poblacionales críticos. Entre sus prestaciones se incluyen: la atención al niño desnutrido, a niños con necesidades de alimentación especial, atención a las comunidades aborígenes y el equipamiento adecuado para llevar a cabo estas políticas.

El programa promueve el giro de fondos de manera descentralizada y con la participación de todos los actores de la comunidad.

En consonancia con el plan “El Hambre Más Urgente” podemos encontrar los objetivos del Programa Familias cuyo propósito es el respeto, la igualdad de trato y de oportunidades entre los miembros de la familia y cuidado de sus respectivos hijos.

Para esta política pública, es relevante el desarrollo de los derechos de los niños, del proyecto de vida de los jóvenes y la integración social de personas con discapacidades. Esto se lograría a partir de la articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Específicamente, el plan incluye un ingreso no remunerativo que exige contraprestaciones en salud y educación para las niñas y niños de los beneficiarios, promoción familiar y comunitaria. Para el caso de los adultos mayores se promueve una pensión para personas con 70 años o más, que no reciban ningún otro beneficio, cuidados domiciliarios y asistencia monetaria a residencias de mayores.

Por último, en esta línea de planes podemos encontrar, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social: “Manos a la Obra”. El objetivo central de esta iniciativa es promover la inclusión social a través del empleo y el fortalecimiento de los ingresos por medio de la potenciación de los recursos existentes en el territorio (recursos humanos, naturales, culturales, económicos, etc.).

La idea es potenciar el subsistema de la economía social en el marco del desarrollo local y en conexión con los otros subsistemas de la economía (pública y privada).

Ahora bien, ¿cómo se desarrolla materialmente lo expuesto? Básicamente mediante el fortalecimiento de los emprendimientos autogestionarios y el apoyo económico y financiero a proyectos productivos según su potencialidad para el desarrollo local.

Este soporte económico está orientado a emprendimientos productivos, cadenas productivas y fondos solidarios para el desarrollo local, con el propósito de revitalizar las unidades económicas asociativas, familiares o unipersonales.

Otra cuestión central del Plan es la necesidad de que se produzca un fortalecimiento institucional a través de consejos consultivos multiactorales y multinivel fundados en el reconocimiento de las ventajas de los actores locales a la hora de realizar diagnósticos y asistir técnicamente a los emprendedores.

Esta no es una política social del tipo compensatoria como las que enunciamos durante la focalización, sino que procura una inclusión de los sectores excluidos a través del trabajo y el protagonismo del trabajador, de una manera innovadora alternativa a la tradicional.

En este sentido, este plan, supone que el Estado debe abandonar su rol netamente paternalista y se debe configurar en promotor y fortalecedor de emprendimientos auto-gestionados, respetando sus particularidades y, especialmente, su autonomía.

En el plano del SPS, también se promovió un rol activo del Estado, tal es el caso del trabajo. En el año 2004 se sanciona la Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral, se convoca al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad, y el Salario Mínimo, se ejecuta el plan Nacional de Regulación del Trabajo cuyo fin es poder atacar organizadamente los índices de informalidad heredados de las administraciones anteriores y se reaviva la negociación colectiva.

Esta serie de políticas públicas se pudo llevar adelante, entre otros factores, por la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) mediante el cual se pudo obtener y destinar los recursos necesarios para la promoción del empleo y la ejecución de inversiones públicas para ello.

Se visualiza en este cuadro que, la tasa de desocupación ha ido decreciendo en concordancia con las nuevas políticas públicas de promoción del empleo por parte del Estado y con la colaboración de las entidades privadas que se suman al nuevo modelo de desarrollo.

Por ejemplo, uno de los principales cambios a partir del año 2003, lo constituye el salario mínimo vital y móvil (SMVM): desde mediados de los años noventa hasta el año 2003, el congelamiento de los salarios fue una de las principales políticas de Estado. No obstante, este panorama estaba asociado al ajuste y reducción de la inversión social que se ubicaba dentro del programa del Consenso de Washington, mientras que en la actualidad el salario constituye una institución re legitimada.

De este modo, uno de los efectos a destacar es el impacto que esta política significa en términos de redistribución mas equitativa del ingreso, en relación a proteger aquellos sectores mas vulnerables, y en establecer un piso común en la remuneración, a partir de un contrato de trabajo entre las partes.

En efecto, dentro del objetivo de recuperar la estructura productiva nacional en base a una industrialización con valor agregado, donde el protagonista es el trabajo, el establecimiento de un SMVM constituye un elemento primordial para la redistribución del ingreso de una manera más justa y

también, en relación al sostenimiento del consumo interno como estrategia de sustentabilidad económica.

Asimismo, a partir de este período, se reconoce como interlocutores validos con el Estado a las empresas y a los sindicatos, dando reapertura a los convenios colectivos de trabajo por actividad (CCT), a una mesa tripartita de debate en torno a abordar demandas de los dos sectores primordiales del proceso económico, pero de forma organizada y legítima.

Por lo tanto, y en permanente relación con las recomendaciones, resoluciones y convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se pusieron en marcha políticas en torno al Trabajo Decente que requieren de un debate y una cooperación intersectorial, así como de una negociación por paritarias franca y a conciencia.

Por su parte, en términos de jubilaciones y pensiones, a partir del año 2007 se impulsa la Ley de Libre Opción Jubilatoria N°26.222, que permite elegir entre el sistema de capitalización jubilatorio privado (AFJP) o en un sistema publico de reparto, permitiendo un régimen abierto de selección y no fijo como el anterior, que negaba la posibilidad de que los aportes se dirijan al Estado. Es así que, en el año 2008 Anses releva información de que el 77% de los jubilados por AFJP recibía un haber complementario del Estado, con lo cual, para que todos los jubilados reciban su haber, Anses debía subsidiar con \$4.000 millones anuales el régimen de capitalización.

Asimismo, a partir del año 2009, se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino, que plantea un régimen de reparto solidario y estatal, otorgando a los jubilados del régimen anterior igual cobertura, respetando el art. 14 de la CN: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable”

De esta manera, se fortalece el sistema de seguridad social, a partir de un régimen de solidaridad que verdaderamente concibe a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y como sujetos de derechos.

Por su parte, en relación a la educación, en el año 2006 se promulgó la Ley de Educación Nacional que concibe a la misma y al conocimiento como un bien público y un *derecho personal y social garantizado por el Estado* (art. 2).

A su vez, la Ley de Financiamiento Educativo altera sustancialmente el paradigma anterior sobre educación: Hasta el año 2002, se destinaba el 5% del PBI al pago de la deuda externa, y un 2 % a educación; mientras que en la actualidad el 6% del PBI se destina a la educación y a la cultura.

Además, se impulso el Programa Nacional de Inclusión Educativa, mediante el cual reingresaron 100.000 chicos a la escuela a través de las becas “Todos a Estudiar” destinado a chicos de 11 a 18 años, y “Volver a la Escuela” dirigida a niños de 6 a 14 años.

Se llevo adelante el Programa de Alfabetización, a partir del año 2004 donde 170.000 aprendieron a leer y escribir.

El Programa “Conectar Igualdad”, que entrego tres millones de netbooks para alumnos y docentes de las escuelas medias del país, representa un plan de igualdad a partir de que todos/as tengan acceso a los beneficios de la tecnología y la informática. Hoy día se sabe que las TIC`s son un elemento común en la educación y son dispositivos que favorecen al aprendizaje, por lo que resultan un mecanismo de inclusión social.

En efecto, esta serie de políticas públicas impulsadas desde el Estado supone una concepción diferente en términos sociales, a partir de concebir a los ciudadanos como sujetos de derechos y como interlocutores validos en un sistema integral. De esta manera, este posicionamiento estatal responde a demandas sociales relegadas durante largas décadas, y plantea un programa amplio de inclusión social con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos/as donde el Trabajo y la Educación como eje estructura y garantiza la percepción de esos derechos.

Además, el Estado aparece como protector de sectores sociales vulnerables, como lo son tradicionalmente los niños y los ancianos, aunque no de manera focalizada, sino integrados en un sistema de seguridad social extensivo.

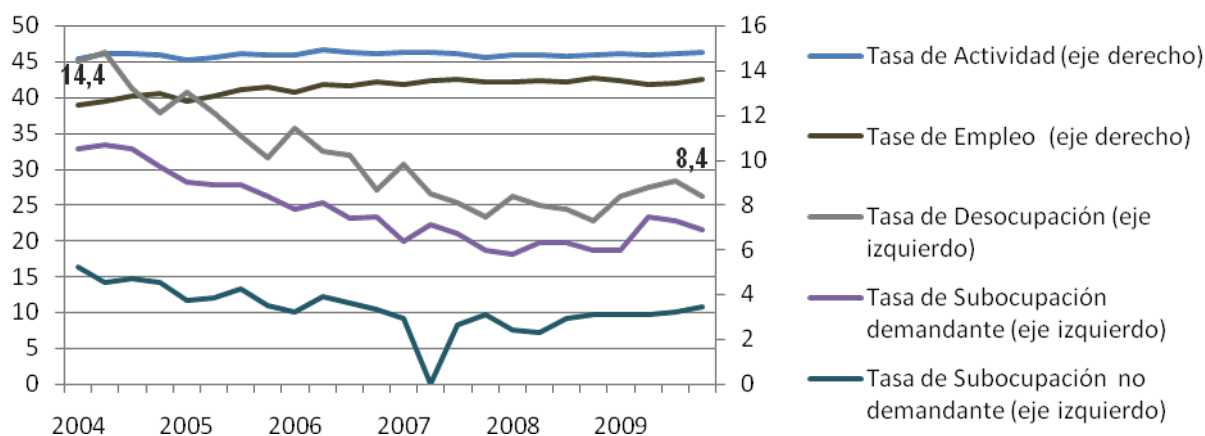
#### 4.1. Situación social previa a la etapa neo-universalista (2003-2009)

Las consecuencias de las nuevas políticas públicas se reflejan en la expansión de forma amplia y sostenida desde el 2003, de un crecimiento casi sostenido de más de un 8% del Producto Interno Bruto (PIB). Cabe destacar que sólo en el 2009 la economía local se expandió apenas un 0,9% afectada por la crítica coyuntura internacional.

Si nos referimos a los indicadores clásicos del mercado laboral, las tasa de actividad, desocupación y subocupación, más la tasa de sub-ocupados, se observa claramente como el nuevo paradigma inaugurado en 2003 impacta en estos indicadores. Una caída sostenida de la tasa de desocupación hasta niveles de un dígito.

El crecimiento económico se reflejó directamente en una notoria mejora de las condiciones del mercado de trabajo. Esto se acompaña con una suba de la tasa de actividad, lo que es coherente con un modelo de aumento del empleo, reflejado en un incremento de la tasa de empleo de 38,9% a principios de 2004 y de 42,4% a fines de 2009.

Gráfico 4. Tasa de actividad, empleo, desocupación y subocupación por trimestre por total de aglomerados urbanos según trimestres de los años 2004-2009



**Fuente:** Encuesta Permanente de Hogares. INDEC

En relación a la informalidad, los empleos precarios, donde podemos incluir changas, trabajos sin vacaciones pagas o jubilación, etc. disminuyen casi a la par del aumento del número de ocupados que no buscan más horas de trabajo. Esto por el doble efecto de la creación de 'trabajos decente' y el aumento del salario real.

Los resultados de las políticas públicas implementadas se ven reflejados en el sostenido progreso de todos los indicadores sociales analizados. Es notable el descenso de la población que en el 2003 se encontraba con ingresos por debajo la línea de indigencia (20,5%) con respecto a la situación a fines del 2009 (3,5%) reduciéndose más de un 80%.

Cuadro 5. Indicadores de seguimiento de la pobreza. Años 2000-2009

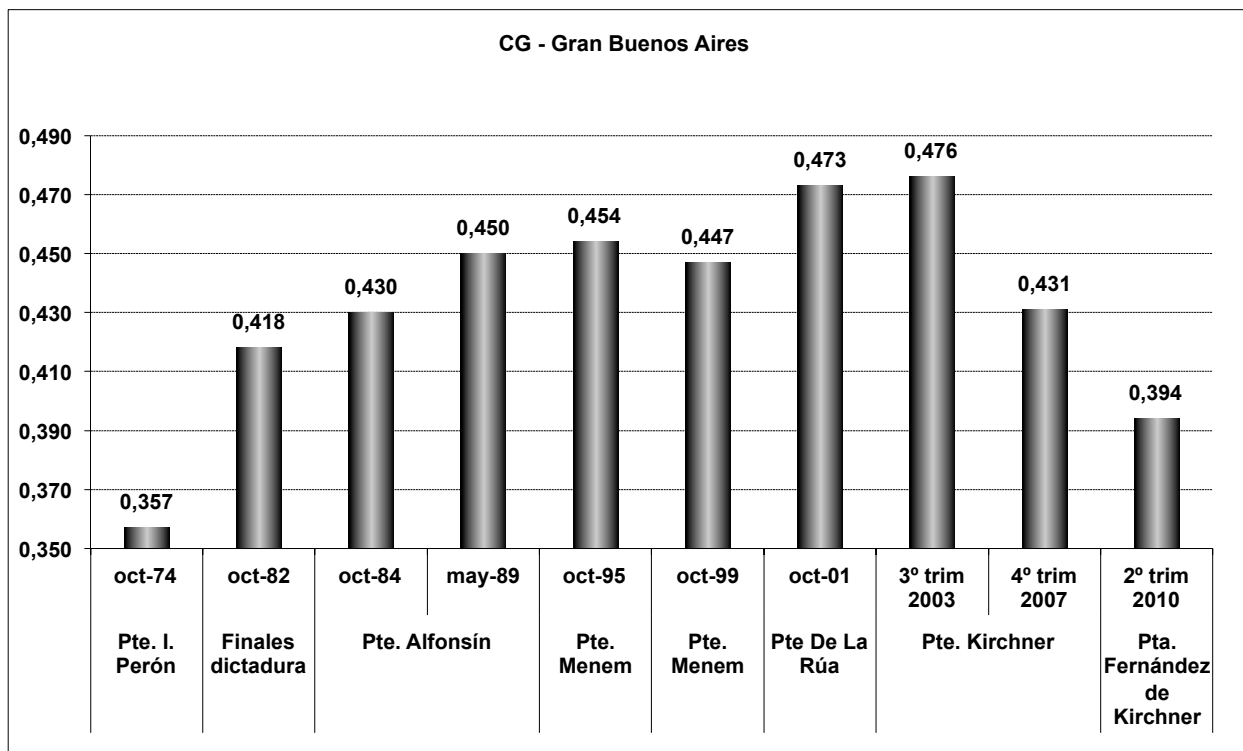
Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Coefficiente de Gini	0,479	0,503	0,526	0,517	0,495	0,49	0,478	0,465	0,464	0,441
Brecha de ingresos	14,4	17,3	23,1	17,4	15,4	14,6	14,3	13,8	13,6	13,2

Nota: Los datos de 2000, 2001 y 2002 corresponden a las ondas del mes de mayo. Los datos de 2003 a 2009 corresponden al segundo semestre de cada año.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

Desde la dictadura militar hasta la asunción del presidente Néstor Kirchner, la desigualdad de ingresos creció sistemáticamente, mientras que en los últimos siete años de implantación del nuevo modelo de desarrollo descendió más de lo que había crecido en los veinte años anteriores. El traspaso de un modelo macroeconómico fundado en el déficit fiscal, creciente endeudamiento externo y ajuste crónico, a un modelo de superávit fiscal, desendeudamiento, fortalecimiento del mercado interno e inclusión social son la explicación de la reducción de la desigualdad. Respecto de la desigualdad, Podemos focalizarnos en uno de los indicadores más utilizados, aunque por supuesto no exento de limitaciones: El Índice de concentración de Gini (CG).

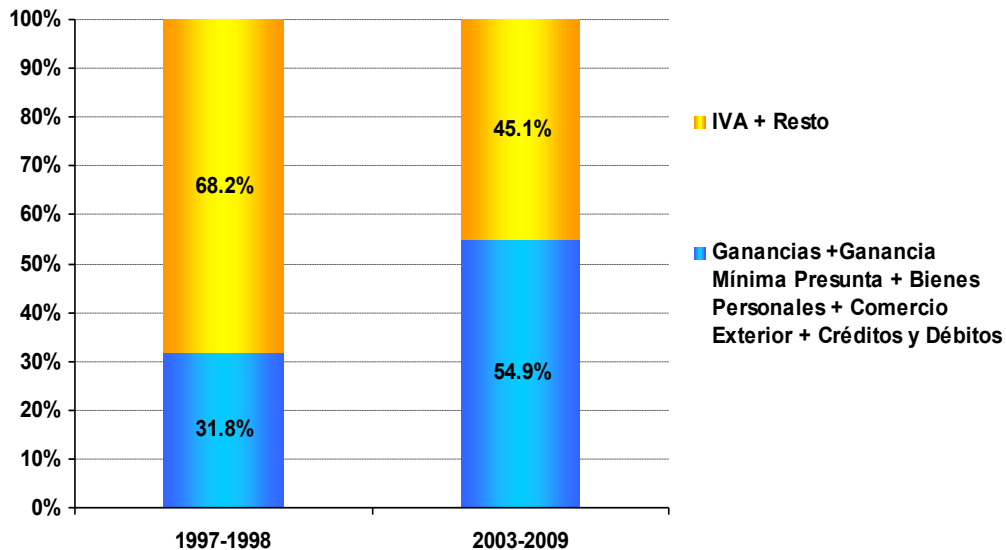
En este próximo gráfico nos interesa más que el valor absoluto del IG su evolución, para remarcar la dependencia de las conducciones políticas del Estado de los cambios en la situación socioeconómica de la población.



Fuente: EPH – INDEC

Se observa que el IG alcanzado durante la presidencia de Cristina F. de Kirchner solo es superior al de la tercer gobierno peronista, y muy por debajo de los otros gobiernos de la recuperación democrática. Como políticas determinantes del cambio de tendencia podemos mencionar:

Gráfico 9. Composición de la recaudación tributaria (1997/2009)



Fuente: AFIP. Elaboración propia.

Entre 1997 y 1998, impuesto a las ganancias, comercio exterior, bienes personales y créditos y débitos representaba sólo el 31,8 por ciento, el IVA y otros impuestos el 68,2 por ciento restante, de lo cual sólo el IVA explicaba el 52 por ciento de la recaudación

Desde la dictadura militar hasta la asunción del presidente Néstor Kirchner, la desigualdad de ingresos creció sistemáticamente, mientras que en los últimos siete años descendió más de lo que había crecido en los veinte años anteriores.

El traspaso de un modelo macroeconómico fundado en el déficit fiscal, creciente endeudamiento externo y ajuste crónico, a un modelo de superávit fiscal, desendeudamiento, fortalecimiento del mercado interno e inclusión social son la explicación de la reducción de la desigualdad.

## 5. El escenario neouniversalista (2009-2012)

Las primeras experiencias de transferencia de ingreso en Argentina se identifican durante la década del 90. En 1995 el *Plan Trabajar* se constituyó como un plan de empleo público con una contrapartida laboral explícita y como su función principal era la paliación de la pobreza Apoyo a la Consolidación del Marco de Políticas de Protección e Inclusión Social.

A través de la AUH se incorpora al sistema histórico a las familias de menores ingresos, logrando mayor equidad en las transferencias monetarias en tanto, con anterioridad a esta medida, los hogares pobres que no obtenían los beneficios ligados a la seguridad social por estar desocupados o desempeñarse en empleos informales recibían, en general transferencias a través de planes sociales,



cuyos montos eran notablemente inferiores a los que recibían los trabajadores registrados por medio de las asignaciones familiares.

Esta reforma implica un cambio significativo en el paradigma dominante de las PS y plantea numerosos desafíos para la política de protección social, en tanto propone una visión amplia de la misma, basada en un enfoque de derechos ciudadanos y en el establecimiento de umbrales mínimos garantizados por el Estado que promuevan la construcción de un piso de protección social.

Se universalizan las prestaciones a través de transferencias de ingresos, llegando a los hijos menores de 18 años de los desempleados y a los informalizados con un ingreso menor al salario mínimo. Esta situación implica la incorporación al sistema de protección social, a casi 3,5 millones de niños y una transferencia de recursos de aproximadamente \$ 12.000 millones a sectores en condiciones de vulnerabilidad social.

El impacto es sumamente positivo, ya que implica una real transferencia de recursos y una capitalización de los sectores en condiciones de vulnerabilidad social. Este tipo de transferencia no sólo que mejora la calidad de vida de las personas sino que impacta en el consumo y en las economías de las localidades de los beneficiarios del nuevo Plan.

En tercer lugar, el Estado Nacional tiene ahora, gracias al sistema de información del ANSES, más datos sobre los sectores informatizados y un potencial insumo para pensar nuevas medidas de inclusión social. A partir de esta base informática se puede pensar políticas productivas para jóvenes, terminalidad educativa, registración, cooperativización, etc.

En cuarto lugar, promueve el reconocimiento de derechos, ya que la Asignación por Hijo es un derecho para todos los niños y plantea un piso mínimo sin estigmatización e intermediarios que “faciliten” esos derechos.

En quinto lugar, disminuye la indigencia de manera notable, ya que se orienta a las personas de los primeros deciles de ingresos. Los cálculos (ver cuadro n°2) de casi todas las investigaciones observan que la reducción de los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad son muy importantes.

*Gráfico n°5: Rango de impacto de la AUH, según varias instituciones*

<b>RESULTADOS PARA PERSONAS, TOTAL AGLOMERADOS URBANOS</b>	<b>SEGÚN CONICET</b>	<b>SEGÚN OIT</b>	<b>SEGÚN CEDLAS-UNLP</b>
REDUCCIÓN ESPERADA EN LA TASA DE INDIGENCIA	Entre 46 y 68%	Entre 55 y 65%	Entre 54 y 60%
REDUCCIÓN ESPERADA EN LA TASA DE POBREZA	Entre 10 y 32%	Entre 16 y 33%	Entre 9 y 18%
REDUCCIÓN ESPERADA EN LA DESIGUALDAD	Entre 4 y 33%	Entre 3 y 14%	Entre 3 y 30%

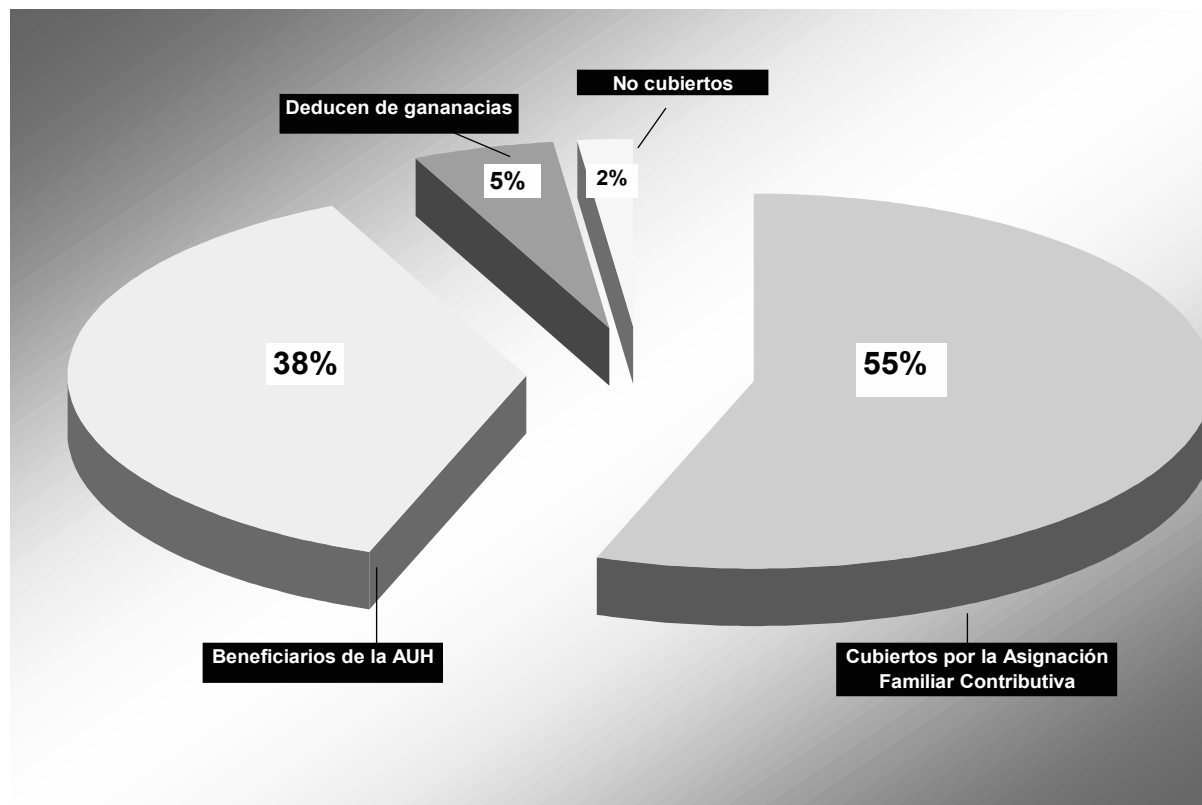
*Fuente: CEIL-PIETTE*

Todos estos puntos mencionados deben considerarse como un piso mínimo desde donde se pueda incorporar “un valor agregado” para otras iniciativas.

Uno de los desafíos más importantes (que ha comenzado) es la articulación estratégica con otros Ministerios y organismos públicos, que gestionan la AUH. En este sentido, es importante la colaboración interministerial para este tipo de política social, ya que si bien el ANSES se encarga de gran parte de las asignaciones familiares de la economía formal no tiene una especialización en los informales. Aquí el rol de apoyo y complementariedad del Ministerio de Desarrollo Social, y en particular, su rol en el Consejo Nacional de Políticas Sociales para coordinar las medidas y acciones de los 24 distritos del país, son vitales para ese propósito.

Otra de las tareas a profundizar, es la consolidación de acciones tendientes a incluir a jóvenes que no estudian ni trabajan entre los 16 a 25 años. Si bien la AUH comprende a los jóvenes hasta los 18 años, la articulación con otros organismos que puede mejorar sustancialmente la incorporación de esa población, a través de los programas existentes, a la vida social, cultural o laboral.

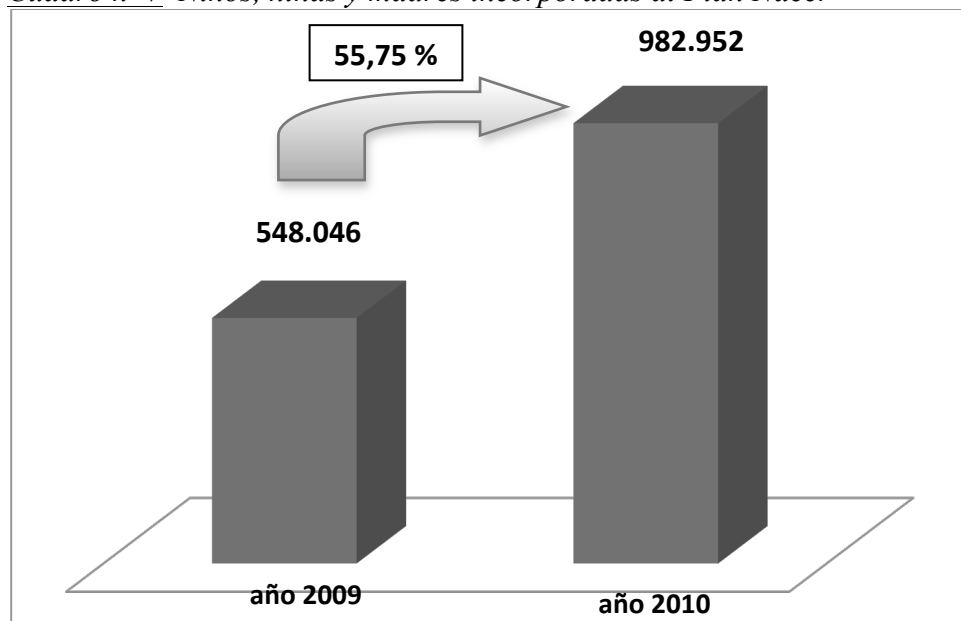
*Gráfico n°1: Cobertura del sistema de Asignaciones Familiares (SUAF y AUH)*



*Fuente: Elaboración propia en base a información de ANSES*

En suma, políticas con estas características, profundizarán las tendencias positivas que se vienen desarrollando y permitirán reducir los indicadores de exclusión de manera sustantiva.

Cuadro n° 7 Niños, niñas y madres incorporadas al Plan Nacer



Fuente: Elaboración propia en base a información de ANSES

Una investigación<sup>11</sup> anticipó que, a partir de la AUH, los indicadores de indigencia bajaron entre un 55% y un 70%, los de pobreza descendieron entre un 13 y un 32%, y la diferencia entre los que más y los que menos ganan se redujo en más de un 30%.

Según este mismo estudio, con la AUH nuestro país transfiere ingresos por el 0,58% de su PBI, superando a Brasil, que destina a través del Programa Bolsa Familia el 0,37% de su PBI, y a México, que a través del Programa Oportunidades destina el 0,31%.

Argentina vuelve a ser el país más igualitario de Latinoamérica, alcanzando los récords históricos de 1974, año en el que la pobreza era del 4,4% y la indigencia del 2%.

Un informe más reciente del Ministerio de Economía y ANSeS<sup>12</sup> revela datos aún más alentadores: la AUH importa una inversión del 0,9% del PBI; el 70% de los hogares cubiertos pertenece exactamente al 20% más bajo en términos de ingresos; 1,8 millones de personas han dejado de ser pobres, de ellas, 1,1 millones son niños y niñas menores de 18 años de edad; en la región del NEA, 8 de cada 10 personas dejaron de ser indigentes.

Cuadro. Impacto de la AUH en la reducción de la pobreza e indigencia en

	Pobreza	Indigencia
Antes de la AUH	13,9%	4%
A partir de la AUH	9,7%	1,9%

Fuente: “Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable”, Ministerio de Economía y ANSeS

<sup>11</sup> Se realizó a través de un análisis de variación conjetural a partir de los micro-datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y los resultados de las primeras dos liquidaciones de ANSeS, ver: “El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, CENDA:SID-PROFOPE-CEIL-PIETTE del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

<sup>12</sup> “Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable”, Ministerio de Economía y ANSeS

Otra investigación de CIFRA<sup>13</sup> precisa que, si sumamos a los destinatarios de las asignaciones familiares en su conjunto (contributivas y no contributivas) y a los hijos/as de quienes descuentan impuesto a las ganancias por percibir remuneraciones superiores a \$ 4.800.-, el 97% de la población infantil en la Argentina estaría bajo la cobertura de protección social.

Composición de las personas menores de 18 años, según cobertura potencial del régimen de asignaciones familiares y de la AUH. IV trimestre de 2009.

	%	En miles
Cubierto por asignaciones contributivas*	53,3	6.516,1
Cubiertos por AUH	36,6	4.477,9
<b>Total cubiertos por asignaciones contributivas + AUH</b>	<b>89,9</b>	<b>10.994,0</b>
Potencialmente cubiertos por deducción impuesto a las ganancias (con padres o tutores con ingresos superiores a \$ 4.800)**	7,2	879
No cubiertos (con padres o tutores monotributistas con ingresos mensuales mayores a \$ 1.000 y menores a \$ 4.800)	3	362,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>12.235,8</b>

Fuente: CIFRA. Documento de trabajo N 7. La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación.

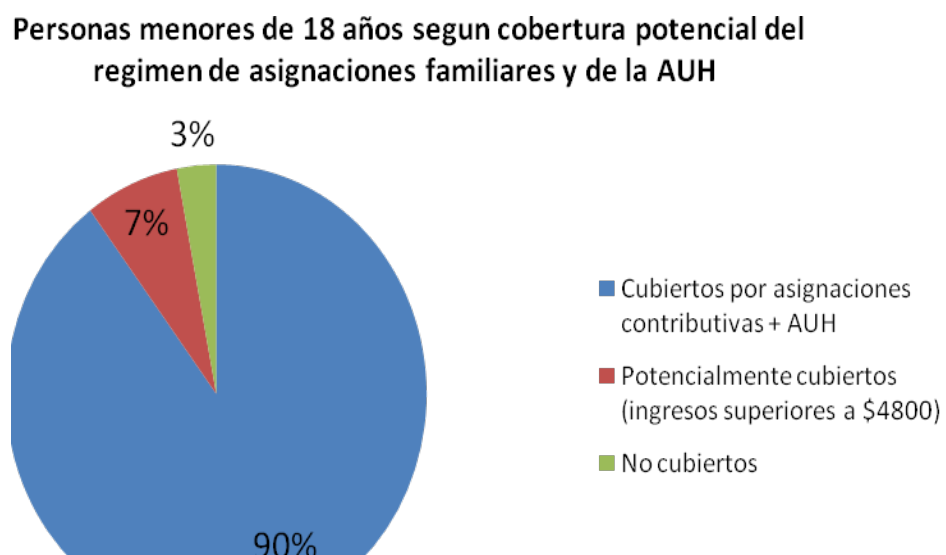
\* Considera tanto las asignaciones familiares contributivas del ANSES como las de los regímenes provinciales.

\*\* En este caso estarían indirectamente cubiertos por la deducción por hijo que puede realizarse sobre el impuesto a las ganancias, que es equivalente a \$ 6.000 por año, es decir, \$ 500 por mes.

Nota: Los valores poblacionales surgen de aplicar los porcentajes obtenidos sobre la EPH-INDEC al total de menores del país. Dado que pueden existir diferencias en el perfil de los hogares de los menores que habitan los aglomerados urbanos cubiertos por EPH y el total de hogares del país, estos datos deben tomarse sólo como una aproximación, ante la falta de información con un mayor grado de precisión. Debe resaltarse que, de acuerdo con datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Boletín de la Seguridad Social", 4to trimestre de 2009, el régimen contributivo nacional de ANSES cubriría a diciembre de 2009 a 4,8 millones de menores, mientras que 800.000 más estarían indirectamente cubiertos por la pensión no contributiva para madres de siete o más hijos. A esa cantidad hay que sumarle los niños y adolescentes que perciben asignaciones familiares de regímenes contributivos provinciales.

<sup>13</sup> Centro de Investigaciones y Formación de la República Argentina

Gráfico 28. Personas menores de 18 años según cobertura potencial del régimen de asignaciones familiares y de la AUH



Fuente: CIFRA. Documento de trabajo N 7. La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación.

Respecto a la impacto de esta política en las desigualdades regionales, se advierte que el alcance cubre la totalidad del país con una focalización en aquellas provincias con baja cobertura contributiva.

Cuadro Asignaciones familiares por hijo por jurisdicción

Provincia	Sector Activo		Sector Pasivo		AUH (1)	
	Beneficios	%	Beneficios	%	Beneficios	%
Buenos Aires	960.741	29.3%	61.654	25.9%	1.171.468	33.3%
CABA	586.888	17.9%	6.420	2.7%	110.382	3.1%
Catamarca	23.446	0.7%	5.380	2.3%	75.631	2.1%
Chaco	57.487	1.8%	9.066	3.8%	159.965	4.5%
Chubut	67.011	2.0%	2.335	1.0%	29.152	0.8%
Córdoba	276.362	8.4%	13.337	5.6%	286.817	8.2%
Corrientes	61.640	1.9%	9.177	3.9%	121.796	3.5%
Entre Ríos	93.841	2.9%	8.674	3.6%	109.385	3.1%
Formosa	20.317	0.6%	4.252	1.8%	85.605	2.4%
Jujuy	51.352	1.6%	9.036	3.8%	59.741	1.7%
La Pampa	26.787	0.8%	1.245	0.5%	23.835	0.7%
La Rioja	22.370	0.7%	3.545	1.5%	31.126	0.9%
Mendoza	144.712	4.4%	8.147	3.4%	159.573	4.5%
Misiones	92.038	2.8%	11.528	4.8%	132.299	3.8%
Neuquén	50.235	1.5%	1.571	0.7%	37.521	1.1%
Río Negro	63.401	1.9%	4.412	1.9%	48.962	1.4%
Salta	112.223	3.4%	14.527	6.1%	159.603	4.5%
San Juan	65.274	2.0%	6.791	2.9%	73.360	2.1%
San Luis	39.821	1.2%	2.647	1.1%	24.008	0.7%
Santa Cruz	36.612	1.1%	614	0.3%	11.674	0.3%
Santa Fe	258.169	7.9%	13.781	5.8%	299.098	8.5%
Santiago del Estero	40.561	1.2%	21.523	9.0%	128.356	3.6%
Tierra del Fuego	18.575	0.6%	241	0.1%	6.392	0.2%
Tucumán	109.332	3.3%	18.231	7.7%	172.499	4.9%
<b>Total</b>	<b>3.279.194</b>	<b>100%</b>	<b>238.134</b>	<b>100%</b>	<b>3.518.248</b>	<b>100%</b>

(\*) Datos correspondientes a diciembre 2009 para los Activos, febrero 2010 para pasivos y marzo 2010 para AUH.

Fuente: Gerencia Estudios de la Seguridad. ANSES.

La AUH es el programa de transferencia de ingresos más importante de la historia argentina y de la región<sup>14</sup>

<sup>14</sup> “Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable”, Ministerio de Economía y ANSeS

Cuadro Programa similar a AUH por país y % PBI

País	Programa	% del PBI
Argentina	Asignación Universal por Hijo	0,9%
Brasil	Bolsa Familia	0,8%
México	Oportunidades	0,3%
Chile	Chile Solidario	0,1%
Colombia	Familias en Acción	0,1%
Perú	Juntos	0,2%

Fuente: “Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable”, Ministerio de Economía y ANSeS

La AUH es percibida en un 87% por mujeres. Este dato fue destacado como un avance en materia de igualdad entre los géneros en el informe presentado por nuestro país ante el Comité de la Convención contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de la ONU en el mes de julio de 2010.

El decreto 1602/2009 establece que cuando padre y madre comparten la tenencia de los hijos e hijas, la perceptora de la asignación será la madre, en quien recaerá en consecuencia el cumplimiento del componente en materia de salud y educación de los niños y niñas.

La desocupación y la informalidad laboral afectan más fuertemente a mujeres que a varones. La percepción mayoritaria a cargo de mujeres contribuye a equilibrar las desigualdades.

La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) da cuenta que en la región, por cada adulto pobre hay 1,7 de niños y niñas en esa situación, mientras que por cada varón en situación de pobreza, existen 1,15 de mujeres<sup>15</sup>. según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) la tasa de desocupación en el segundo trimestre de 2009 fue del 8,8%, y mientras que la más baja se registra entre los varones de 30 a 64 años (5,2%), la más alta se observa entre las mujeres de hasta 29 años (18,6%).

Como toda política nueva de protección social, la AUH plantea aciertos pero también algunos desafíos tanto en su diseño como implementación.

En cuanto a su alcance, la AUH ha llegado a todas las jurisdicciones del país y en eso ha sido decisiva su acertada formulación. Al diseñarse como una extensión del sistema contributivo de asignaciones familiares vigente en todas las provincias de nuestro país, la AUH funciona complementando el sistema ya existente, contribuyendo a equilibrar las desigualdades territoriales existentes en el interior de nuestro país.

Si comparamos la cobertura de la AUH por jurisdicciones y fijamos dos extremos que estarían dados por la provincia de Formosa y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, podemos advertir que la AUH tiene una cobertura casi cuatro veces mayor a la del sistema contributivo en la Provincia de Formosa, relación que se invierte en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

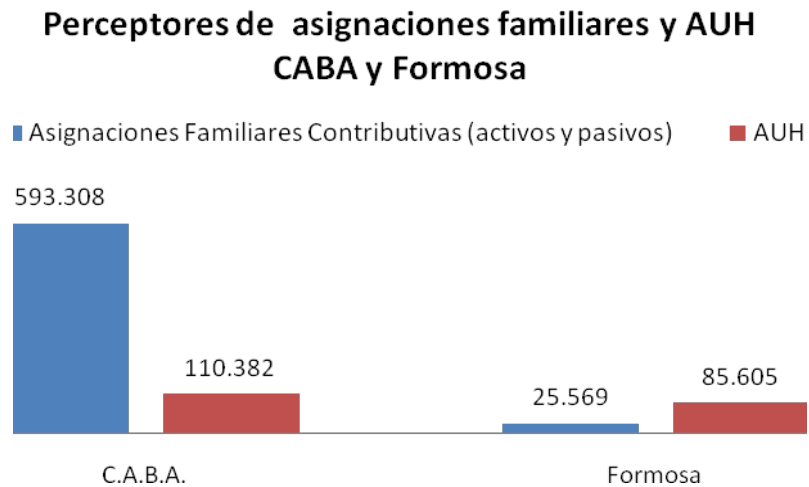
<sup>15</sup> Ver “Panorama social de América Latina 2009”, CEPAL, 2009.

Cuadro Cantidad de perceptores Asignaciones Familiares Contributivas y AUH. CABA y Formosa

	Asignaciones Familiares Contributivas (activos y pasivos)	AUH
	Perceptores	Perceptores
C.A.B.A.	593.308	110.382
Formosa	25.569	85.605

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anses<sup>16</sup>

Gráfico .Cantidad de perceptores Asignaciones Familiares Contributivas y AUH. CABA y Formosa



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anses

Otro acierto ha sido su implementación a través de ANSES. Más allá de la experiencia en gestión que aseguró su rápida y eficaz puesta en marcha, este organismo tiene presencia territorial en todo el país, lo que ha garantizado el amplio alcance de esta política.

Un desafío es que la ANSES, por su propio origen, puede presentar algunas limitaciones para la gestión de una política integral de protección social para la infancia y la adolescencia, en la que necesariamente deben intervenir otras áreas ministeriales, por ejemplo frente a incumplimientos en las condicionalidades en materia de educación y salud. De hecho, ya se han hecho articulaciones con otros ministerios que han resultado efectivas, por ejemplo, con el Ministerio de Salud y el Plan Nacer.

<sup>16</sup> *Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables*, Vanesa D'Elia, Alejandro Calabria, Analía Calero, Julio Gaiada, Sergio Rottenschweiler, Gerencia Estudios de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social



En cuanto al componente condicional de de salud y educación existen opiniones divergentes, hay quienes consideran que exigir condicionalidades aleja a la AUH de ser considerada un derecho y que este requisito no está previsto para la percepción de la asignación por hijo del sistema contributivo.

Las llamadas condicionalidades si están presentes en programas sociales de alcance masivo implementados en Latinoamérica, como el Bolsa Familia de Brasil y el Oportunidades de México, con reconocido éxito.

La incorporación de este componente coincide también con la estrategia de desarrollo de la protección social impulsada por las Naciones Unidas, como piso de protección social para permitir una plataforma de inclusión y desarrollo humano de frente a la meta de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>17</sup>

Su inclusión en el diseño de la AUH parece estar más bien dirigida a contar con información precisa acerca de la situación de salud y educación de la niñez y adolescencia en nuestro país y a promover los controles, que a funcionar como requisito de la percepción de la prestación. De hecho no se conocen a la fecha datos de “bajas” por este motivo.

Un dato alentador y que refuerza la necesidad de mantener el componente condicional es que a partir de la AUH se habría evidenciado un crecimiento del 71 % en la inscripción al Plan Nacer del año 2010 respecto a 2009. Los controles de salud y la vacunación habrían subido un 56% y el Plan Nacer permitido identificar a 30.000 niños y niñas que no integraban ninguna de las bases de datos que tenía ANSES para conformar el universo de los destinatarios de la AUH.<sup>18</sup>

Respecto a las incompatibilidades establecidas para la percepción con otras prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la inclusión de las mismas han generado la migración de los destinatarios de los programas sociales vigentes a cargo de distintos ministerios y estamentos gubernamentales, a la AUH, por contar este programa con beneficios monetarios más generosos.

Esta migración de los destinatarios de programas sociales a la AUH, favorece la consolidación de los programas sociales y contribuye a evitar la fragmentación de la protección social.

Tal vez el aspecto más importante a destacar respecto a su diseño es que al haberse formulado como extensión o universalización de las asignaciones familiares contributivas, la AUH adquiere una característica especial, que es su permanencia. Este rasgo la diferencia de los programas sociales que generalmente cuentan con plazos de inscripción o con cupos determinados comúnmente por los recursos disponibles para su financiamiento.

La AUH no sólo supone un aumento al ingreso familiar sino que asegura un monto que no está sujeto a las fluctuaciones laborales o macroeconómicas, fundamental teniendo en cuenta que las familias en situación de pobreza son las que presentan mayor inestabilidad en sus ingresos.

Además, por su universalidad, es una política que evita la estigmatización propia de los programas sociales focalizados, no se trata de un programa dirigido a paliar la pobreza, sino de la extensión de una política de la seguridad social con vigencia por más de cincuenta años en nuestro país.

Otro acierto en la formulación de la política es que no genera desincentivos a la aceptación por parte del trabajador de un empleo registrado, ya que si el perceptor de la AUH pasa a la formalidad laboral, no deja de percibir la prestación porque sigue dentro del mismo sistema, solo pasará del subsistema no contributivo de la AUH al subsistema contributivo de las asignaciones familiares, mejorando su situación al incrementar el número de prestaciones a percibir.-

---

<sup>17</sup> “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares”, BERTRANOU, Fabio (Coord.). Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA. Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, 2010.

<sup>18</sup> Según expresiones del Ministro de Salud de la Nación, Dr. Juan Manzur, publicadas en la Agencia Telam el día 03-03-2011

En relación a la cobertura, el Decreto 1602/2009 excluye del cobro de la prestación a los trabajadores informales cuya remuneración supere el SMVM.-

También quedan fuera de la protección social que establece la AUH los monotributistas de las categorías más bajas de este impuesto que por no ser trabajadores en relación de dependencia tampoco son cubiertos por el régimen contributivo de asignaciones familiares.

Consideramos que de a poco deberían ir salvándose esas exclusiones e ir tendiendo a la equiparación de requisitos entre ambos sistemas (contributivo y no contributivo)

Muy recientemente el gobierno nacional decidió otra inclusión, extendiendo la AUH a las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación, siempre que estén desocupadas, que sean monotributistas sociales, que se desempeñan en la economía informal o sean empleadas de casas particulares y perciban un salario igual o inferior al SMVM.

Se estima que esta medida permitirá la cobertura de aproximadamente 250.000 mujeres. Además de la prestación monetaria, cuyo monto será igual al de la AUH, las destinatarias y sus hijos tendrán cobertura sanitaria completa y oportuna a través del Plan Nacer.

Las mujeres embarazadas podrán acceder no sólo a un esquema completo de controles prenatales, ecografías y vacunas, sino también a consejerías sobre cuidados durante la gestación y después del parto.

## 6. Conclusiones

La AUH ha vuelto a poner en primer plano el debate sobre la política social en la Argentina. Se trata de un debate no muy viejo, con un origen muy preciso: la consolidación del modelo neoliberal.

La discusión sobre la política social estuvo ausente durante gran parte del Siglo XX, debido a que existía en nuestro país un Estado de Bienestar extendido y sólido que con sus instituciones de la seguridad social incorporaba a la vasta mayoría de la población.

El aumento de la pobreza, la indigencia, la desigualdad, el desempleo y la informalidad laboral fueron consecuencia y condición del modelo neoliberal, que comenzó con la dictadura y se profundizó durante la década de los noventa. Los programas de transferencia de ingresos focalizados entraron en escena para tratar de mitigar las consecuencias.

En un nuevo contexto inaugurado en 2003 de mejora de todos los indicadores, aún persistía la exclusión de un sector de la población que por estar fuera del mercado formal del trabajo no percibía ninguno de los beneficios de la seguridad social.

En ese contexto surge la AUH, marcando un antes y un después en la historia de la protección social en Argentina.

En la misma línea que el plan de inclusión jubilatoria, de fortalecer el sistema de la seguridad social, desde un enfoque de derechos, con características de universalidad y con perspectivas de cobertura que superan el 10% de la población total del país y abarcar la totalidad de la población infantil del país.

Nada puede ocultar que la llave para superar los problemas de pobreza estructural se encuentra en seguir avanzando hacia el pleno empleo y lograr un trabajo decente. Sin embargo, no queremos dejar de rescatar la magnitud de esta política, que le otorga una base amplia e igualitaria al sistema de protección social en nuestro país.

La AUH constituye una política de Estado que es acorde al proyecto político que se estableció desde el año 2003. Fortalecer el sistema de *seguridad social* como eje de la inclusión social debe partir desde la niñez y debe asumir el compromiso de múltiples actores sociales y fundamentalmente de la acción directa del Estado.

Con la Declaración de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1959, se reconoce a los niños como un grupo social más vulnerable y sobre el cual se erige el futuro de un país. De este modo, la AUH ha permitido, finalmente, que el 65 % de niños y adolescentes abandonen condiciones de indigencia significando un mejor futuro. De hecho, los mismos son la primera generación de familias que ingresan en el sistema escolar.

Con esto no queremos decir que está todo dicho, sino que es un punto inicial de marcada importancia y de resultados fundamentales para poder avanzar hacia una sociedad más justa y con equidad social.

Asimismo, a partir de la participación del Estado y la transferencia de ingresos que el mismo ejecuta se puede defender la propuesta de un ingreso ciudadano: Esta noción se fundamenta en el criterio de que todas las personas tienen derecho a un ingreso digno de manera incondicional, con lo cual se pone de manifiesto una nueva cosmovisión del mundo en donde cobra centralidad el ser humano y la posibilidad de brindar cierta seguridad en un mundo marcado por las fluctuaciones y los cambios que se reproducen permanentemente, determinando que no hay mayores capacidades de adaptación sino que lo importante es desarrollar potencialidades de modo tal de poder hacer una lectura sobre los sucesos en el momento en el que acontecen.

Por otro lado, el compromiso (y la responsabilidad) del Estado en cuanto a la producción de una sociedad inclusiva mediante mecanismos redistributivos comporta la reducción de intermediarios, que solían manejarse por intereses particularistas, y una vinculación directa entre Estado y Sociedad Civil.

Entonces, el giro que la AUH implementado desde el año 2009, significa en sí misma:

- Una nueva interpretación de la realidad (ya no focalizada sino universal),
- Una atención sobre las necesidades reales de las personas,
- Una fuerte participación y acción del Estado,
- Un reconocimiento de interlocutores provenientes de la Sociedad Civil que anteriormente han sido acallados,
- Una perfeccionamiento institucional y de la gestión pública,
- Una mejora de la situación social representada en los indicadores claves,
- Una ampliación de la seguridad social a sectores antes abandonados (a pesar de que la misma debe seguir ampliándose a los sectores medios y a grupos productivos que escapan de los esquemas tradicionales)
- Aumento de la capacidad regulativa del Estado
- Nuevo mapa de fuerzas sociales
- Reducción de la desigualdad
- Disminución de la pobreza
- Disminución importante de la indigencia
- Aumento de justicia social
- Una mayor inclusión social
- Disminución de vulnerabilidad social en sectores históricamente desprotegidos
- Promueve el reconocimiento de derechos desde la niñez
- Y, por último, implica el inicio de un cambio en cuanto a las políticas públicas de contenido social que fueron continuadas con políticas de promoción del empleo y educativas.

Mediante la exposición de los puntos anteriores, confirmamos la explicación de que la AUH ha determinado un cambio sustancial en cuanto a las políticas sociales. La misma hoy día, se contempla como una protección a las personas tratando de menguar los efectos negativos que el sistema vuelca sobre las sociedades, y la búsqueda de condiciones de igualdad para una mejor adaptabilidad a los cambios que tienden recurrentemente a la exclusión de manera sistemática.

## Bibliografía

- Acuña Carlos H. y Repetto Fabián, “Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social” Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Arriagada Irma, “Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias” Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL- UNFPA, Chile, 2007.
- Arroyo, D (2006), “Lineamientos de Políticas Sociales” Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Documento Institucional, Buenos Aires.
- Barceinas, Fernando y Yúnez, Naude (2000) *Efectos de la desaparición de Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos*. En Revista Estudios Económicos Vol. 15 N° 2 (Pág. 189 – 227).México.
- Barquera, Simón, Rivera Dommarco, Juan y Gasca García, Alejandra. (2001)*Políticas y programas de alimentación en México*. En Revista Salud Pública de México, Volumen 43, número 5. México.
- Bertolotto, María Isabel y Clemente Adriana Editoras. (2004)*Espacios Multiactorales y Políticas Públicas. De la experiencia a la conceptualización*. CENOC –IIED- Consejo Nacional de Políticas Sociales. Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio M, Solorio, Carmen y Ginneken, Wouter van (2002) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. OIT, Santiago de Chile.
- Cabrero, Ernesto (1996), “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”. en *Nueva Sociedad*, 142.
- CEPAL, “La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad”, Uruguay, 2006.
- Cimadamore, A, (Comp.)(2008) *La Economía Política de la Pobreza*. CLACSO LIBROS, Buenos Aires.
- Clemente, Adriana (2005) *Pobreza y políticas socioproductivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en época de crisis*. En: Políticas socioproductivas para el desarrollo local. Ministerio de Desarrollo Social- IIED-AI: Buenos Aires.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006) *Transferencias con responsabilidad*. FLACSO- México, México D.F.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-Naciones Unidas (2008 a) *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Coraggio, José Luis (2008) *Economía social: acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)* Ciccus, Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (2003) *El Estado Nación y a crisis del modelo. El estrecho sendero*. Norma, Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo (2005). *La agenda ética pendiente en América Latina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de España.

Lechner, Norberto (1986) *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseable*. Madrid, Siglo XXI/CIS.

Nohlen, Dieter (Ed.) (1991), *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.

PNUD (1990): “Informe sobre desarrollo humano: Concepto y medición del desarrollo”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

PNUD (2008) Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. Programa de Naciones Unidas para el desarrollo.

Spicker, P y otros (2007) Pobreza. Un glosario internacional. CLACSO LIBROS, Buenos Aires.

Tilly, Charles (1990, 2000) La desigualdad persistente. Manatíal, Buenos Aires.