

serie
estado y política

EL ESTADO EN ACCIÓN

fortalezas y debilidades
de las políticas sociales en la argentina

carlos h. acuña
(compilador)

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS
04310 MÉXICO, D.F.
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP
BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

salto de página

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.bibliotecanueva.es

anthropos

DIPUTACIÓN 266, BAJOS
08007 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

La Fundación OSDE tiene como uno de sus pilares la defensa del pluralismo, por lo cual el presente trabajo no necesariamente expresa las ideas de la Fundación, siendo el contenido de este ejemplar de exclusiva responsabilidad del autor.

Acuña, Carlos H.

El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. 288 p.; 23x16 cm. - (Estado y política; 2)

ISBN 978-987-629-360-0

1. Ensayo Político.

CDD 320

© 2014, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

ISBN 978-987-629-360-0

Impreso en Altuna Impresores // Doblas 1968, Buenos Aires
en el mes de marzo de 2014

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Prólogo y agradecimientos del compilador	11
<i>Carlos H. Acuña</i>	
Introducción: qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos	13
<i>Carlos H. Acuña</i>	
1. Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos	19
<i>Fabián Repetto</i>	
2. Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”	71
<i>Rodrigo Zarazaga S.J.</i>	
3. Políticas laborales: rupturas, continuidades y retos en contextos cambiantes	109
<i>Adrián Goldin</i>	
4. Políticas de seguridad pública: “surfeando” la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001	155
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
5. Políticas de comunicación: la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	209
<i>Luis Alberto Quevedo</i>	
Referencias bibliográficas	267

A Elsa y Male, quienes con su amor y eterna paciencia hacen a este trabajo tan suyo como mío.

Prólogo y agradecimientos del compilador

Cuando me inicié como investigador en los años ochenta me veía obligado a argumentar que para entender la política era necesario prestar atención a las instituciones. Desde entonces, el reconocimiento de la relevancia de las instituciones ha ganado mucho terreno. Tanto es así que ahora me encuentro argumentando que otras cosas también importan.

En este contexto, no dudé en aceptar la oportunidad que me brindó la Fundación OSDE al proponerme diseñar y dirigir la investigación que aquí se publica como serie de libros sobre el Estado y la política en la Argentina.

Este desafío me permitió hacer tres cosas de gran valor para mí. En primer lugar, articular argumentos y líneas de trabajo que durante una década se cruzaron, no siempre de la manera más ordenada. En segundo lugar, me permitió trabajar de forma sistemática con un grupo de expertos y expertas a quienes admiro y de quienes se aprende mucho. A ellos, mi agradecimiento por su disposición a integrarse al equipo de trabajo, por la tolerancia exhibida frente a las críticas y por su apasionada participación en nuestros debates. En tercer lugar, y no por menos importante, también me permitió colaborar en el armado del rompecabezas que constituye la dinámica político-institucional argentina, con la aspiración de que el conocimiento generado por este trabajo resulte un aporte significativo no sólo a su comprensión sino también a su mejoramiento.

Durante años la Fundación OSDE ha mostrado su compromiso con la investigación y ha contribuido al debate plural y fundado de las cuestiones que hacen a nuestra sociedad y nuestra cultura. En este sentido, mi primer agradecimiento es hacia la fundación y su presidente, Tomás Sánchez de Bustamante, y con especial énfasis hacia Omar Bagnoli y Vilma Paura, quienes desde un principio brindaron a este proyecto su convicción, su desvelo y su generosa creatividad. También quiero agradecer el esfuerzo y la calidad de trabajo de Tomás Martínez, quien fue clave en la

(titánica) tarea de dar consistencia a las citas bibliográficas en el primer volumen de esta serie.

Mis ex alumnas y ahora amigas Fernanda Potenza y Mariana Chudnovsky, como otras veces y de distinta forma, resultaron pilares fundamentales en el exitoso sostén y procesamiento del trabajo conjunto; Jimena Rubio, por su parte, puso su usual inteligencia al servicio de aclarar las ideas. Gracias, como siempre, a las tres.

La investigación insumió algo más de dos años, en los que recorrió diversas instituciones. Se inició en la Universidad de San Andrés, a la que agradezco su apoyo institucional. Por otra parte, fue la Universidad Nacional de San Martín la que a través de la creación de su programa *Estado y Políticas Públicas* cobijó la intensidad de los difíciles tramos donde el trabajo cobró forma integral. En este sentido, quiero expresar un especial agradecimiento a su rector, Carlos Ruta, y a María Matilde Ollier, decana de la Escuela de Política y Gobierno, quienes me abrieron las puertas de la universidad y recibieron este proyecto con un entusiasmo y un cariño que aprecio hondamente. Finalmente deseo expresar mi reconocimiento a Daniel Heymann, quien me invitó a incorporarme al Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de UBA-Conicet, donde tuve la oportunidad de rever mis ideas a la luz de los debates allí realizados. Fue en estas dos instituciones donde se completaron los volúmenes de esta serie sobre el Estado, la política y las políticas públicas en la Argentina.

Sobre mi hermosa familia, lo que tengo para decir lo digo en la dedicatoria.

CARLOS H. ACUÑA

Introducción

Qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos

*Carlos H. Acuña**

¿Son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad? Esta pregunta tiene una dimensión teórica, abstracta, y otra concreta, que está en el corazón del accionar político cotidiano: para comprender y resolver nuestros problemas como sociedad y contar con mejores políticas públicas, ¿nos centramos en las instituciones o en otras cuestiones (lo socioeconómico, lo ideológico-cultural, la organización y el comportamiento de los actores, alguna otra)?

En la actualidad, la relevancia de las instituciones para explicar los procesos sociopolíticos se da por sentada, así como también se da por sentado que, por el solo hecho de importar, producirán buenos resultados. Frente a procesos que muestran comportamientos disfuncionales, problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad o alta conflictividad, se tiende a suponer que en algún lugar de las relaciones sociales existen malas reglas (o buenas reglas que no se cumplen, lo que es lo mismo). De cualquier forma, si el problema es económico, político, cultural o social, la causa que le imputa el sentido común dominante en la sociedad y en la academia es institucional. Sin embargo, no es obvio que las instituciones importen y, cuando lo hacen, tampoco son obvias las razones por las que lo hacen o aquellas por las que, por el solo hecho de importar, mostrarán “buenos” resultados (de hecho, tampoco es obvio que los actores importen ni son obvias las razones por las que lo harían).

Aquí adelanto mi respuesta¹ a estos interrogantes, una respuesta cuyas implicancias son el sostén del diseño de la investigación plasmada en estos volúmenes:² a mi entender, las instituciones primero importan por su potencial de modificar comportamientos (la presencia o ausencia de

* UNSAM-IIIEP/UBA-Conicet.

1 Respuesta basada en los argumentos que desarrollamos con Mariana Chudnovsky en nuestro capítulo del primer volumen.

2 Este y otros dos: Acuña, comp. (2013 y 2014b).

instituciones puede resultar en conductas diversas). Y esto no se debe necesariamente a que las instituciones los “moldeen” en la dirección de lo establecido por sus reglas (y por tanto permitan prever conductas a partir de la letra de la ley). Importan porque muchas veces modifican comportamientos, aunque lo hagan en una dirección que apunte a evitar la regla o su cumplimiento (lo que sugiere que muchas veces las instituciones influyen sobre las conductas aunque no resulten buenas variables predictivas). Segundo, porque aquellas instituciones que efectivamente logran moldear comportamientos sobre la base de la regla establecida podrían resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una dirección de mayor eficiencia y justicia (como se la quiera definir), lo que es relevante para la sociedad y los intereses y derechos que la atraviesan (aunque también hay veces en que las instituciones, a pesar de moldear conductas, por su contenido lo hacen en una dirección que empeora la coordinación de la sociedad o resuelve conflictos distributivos de manera injusta, por lo que las instituciones que importan y logran moldear comportamientos no necesariamente producen buenos resultados). Tercero, las instituciones no sólo pueden definir el accionar de los actores y la dinámica política, económica e ideológico-cultural en una sociedad, sino que pueden a su vez ser definidas por los actores y por las otras variables de la matriz política donde están inmersas, en cuyo caso no importan para explicar lo que nos pasa –y esta es una información clave para despejar confusiones y entender mejor la política–. Cuarto, al facilitar o dificultar el alcance de objetivos y la realización de los intereses de los actores, importan porque distribuyen poder; sin embargo, la distribución de poder no se agota en las instituciones, porque esta también resulta influida por los recursos y por las capacidades de origen extrainstitucional con que cuentan los actores, en cuyo caso las instituciones importan aunque no bastan para explicar lo que nos pasa. Quinto, las estructuras institucionales son heterogéneas, y pueden convivir en un mismo momento y lugar partes o arenas en las que las instituciones no importan para entender los procesos sociales porque se ven determinados por otras variables o por actores; otras en las que importan y dentro de las que importan, unas que mejoran la dinámica social y otras que no. Estas son las razones para reconocer que el estudio de las instituciones es ineludible en el entendimiento de los procesos políticos.

Estas cinco razones tienen tres implicancias relevantes para la forma que adopta nuestro análisis: a) si importan, por qué importan y cuáles son las implicancias de esa importancia dependerá de la lógica de procesos sociales espacio-temporalmente acotados; en definitiva, dependerá

de la historia; b) el análisis del papel político de las instituciones implica ineludiblemente su articulación con el análisis de los actores que interactúan con ellas; y c) este análisis demanda desagregar el entendimiento al nivel de las partes o arenas que articulan la estructura de la institucionalidad política y su dinámica: la de las diversas arenas de gobierno, las distintas áreas temáticas de política pública y la lógica de organización y comportamiento de actores relevantes en su interacción con las instituciones.

En definitiva, estos son los supuestos en los que se basó el diseño analítico a partir del cual se desarrollan nuestros tres libros: los estudios aquí incluidos sitúan históricamente la interacción entre instituciones y actores, en el primer volumen desagregando el análisis en cuatro arenas institucionales gubernamentales (presidencia y Estado a cargo de Roberto Martínez Nogueira; el Legislativo, Ernesto Calvo; el Poder Judicial, Martín Bohmer; y el federalismo bajo la responsabilidad de Marcelo Leiras) y en la organización y el comportamiento de tres actores clave en su relación con la dinámica gubernamental (partidos políticos a cargo de Ana María Mustapic; sindicatos, Sebastián Etchemendy; y organizaciones de la sociedad civil, Gabriela Ippólito-O'Donnell). El segundo y tercer volumen estudian la interacción entre instituciones y actores con foco en dinámicas de política pública específicas: con atención en la cuestión social, el segundo libro analiza las políticas sociales (a cargo de Fabián Repetto); de transferencia condicionada de ingresos (Rodrigo Zarazaga); laboral (Adrián Goldin); de seguridad (Marcelo Sain); y de comunicación (Luis Alberto Quevedo). Y con foco en lo internacional, las políticas económicas y de infraestructura, el tercer volumen cubre la política exterior (análisis a cargo de Juan G. Tokatlian y Federico Merke); políticas macroeconómicas (José María Fanelli y Mariano Tommasi); comercial (Roberto Bouzas y Paula Gosis); fiscal (Oscar Cetrángolo); de transporte (José Barbero y Julián Bertranou); y energética (cargo de Nicolás Gadano).

Los trabajos son precedidos por un primer capítulo en el primer volumen (Acuña, 2013) que escribimos con Mariana Chudnovsky, con el ánimo de elaborar una forma de entender las instituciones y su relación con la política que trascienda lo que consideramos debilidades de las teorías institucionalistas hoy dominantes en el análisis político. Este marco contiene el herramental analítico que brindó pistas para la confección de los estudios y también consideraciones que para nosotros resultaron aprendizajes de los productos y debates que atravesaron los dos años de investigación que insumió este estudio. Por otra parte, en el tercer volu-

men se incorpora un capítulo de cierre con conclusiones sobre la institucionalidad política argentina, sus causas, características e implicancias.

Es en este contexto que la investigación cuenta con un foco de atención y un supuesto común: el foco son las instituciones y los actores de la política en la Argentina, y el supuesto es que estos resultan ineludibles a la hora de explicar aspectos centrales de su historia, su presente y su futuro político (un supuesto que, como se dijo, es menos obvio de lo que parece y que no necesariamente debería llevarnos a considerar de manera consistente y excluyente la institucionalidad como causa –y solución– de nuestros problemas). Aparte de estas coincidencias fundamentales a la hora de forjar un lenguaje común para la elaboración conjunta, los trabajos comparten las nociones de instituciones, de actores y de elementos para analizarlos. Más allá de estas coincidencias centrales, al desarrollar el proyecto grupal también se persiguió³ que el producto contara con tres pilares que consideramos fundamentales para nuestro entendimiento de las instituciones y la política en la Argentina. Primero, se buscó que los trabajos se alejasen de las apropiaciones disciplinares excluyentes en el abordaje del objeto de cada estudio y, dada su complejidad, contasen con la ventaja de un diálogo/debate multidisciplinario: el proyecto y su dinámica de discusión en los talleres que organizamos incorporaron politólogos, sociólogos, economistas, juristas, historiadores y especialistas en organizaciones.

Segundo, se procuró capitalizar la riqueza de diferencias analíticas y de estrategias expositivas que hoy atraviesan el análisis de las instituciones. Consecuentemente, algunos capítulos sustentan su explicación con un mayor peso en las reconstrucciones históricas, otros en formatos más modelizados y otros mediante la conjunción de ambos estilos. Por otra parte, algunos capítulos utilizan con mayor énfasis supuestos de diversos institucionalismos, en tanto otros quedan abiertos al debate sobre si las instituciones son causa o efecto de otras variables. En definitiva, el mosaico estructurado por los trabajos en estos volúmenes está acotado por un mismo objeto de estudio y por ciertas nociones conceptuales compartidas para su abordaje, al tiempo que es plural con respecto a sus formatos expositivos y con las cuestiones a priorizar en la observación y cómo procesarlas.

³ Mediante la selección de diversos perfiles entre las expertas y expertos que se integraron al proyecto y una dinámica de trabajo que incluyó talleres de exposición y debate de trabajos.

Tercero, se buscó ir más allá de la conclusión “lógicamente necesaria” a partir de la evidencia empírica y propia del producto de investigación académica, para también incorporar recomendaciones sobre cursos de acción prioritarios para el mejoramiento de la dinámica político-institucional argentina. En este sentido, esta investigación apunta a fortalecer el entendimiento de la lógica político-institucional de nuestra sociedad y también aspira a realizar un aporte a los debates sobre las soluciones a sus problemas.

1. Políticas sociales

Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos

*Fabián Repetto**

INTRODUCCIÓN

Los años recientes, en particular desde 2003, han sido una etapa de recuperación del protagonismo estatal en materia de políticas sociales, luego de más de una década de retracción. Un dato contextual ayuda a entender parte de este proceso: el fracaso de la Alianza, que no había logrado modificar la sustancia de las reformas del menemismo más allá de las expectativas previas en tal sentido, se conjugó con una profunda crisis económica y político-institucional que estalló a finales de 2001. El corolario de esa situación, que implicó en 2002 la salida de la convertibilidad, fue un marcado rechazo (con más robustez práctica en algunas áreas que en otras) hacia todo lo que se había hecho en los años noventa, lo cual incluía las modificaciones promercado de la política social.

Las transformaciones acontecidas en las políticas sociales a partir de 2003 (ya algunas de ellas esbozadas un año antes) requieren ser explicadas más allá de sus particularidades sectoriales. Es evidente que estas reformas en áreas diversas –el sistema previsional, las asignaciones familiares, la salud pública o la educación– tuvieron un fundamento específico en lo que acontecía con el desempeño previo de esos sectores y las posibles respuestas que podrían darse técnicamente a los problemas sociales específicos. No obstante, cuando la pregunta es por qué se respondió de cierto modo, la explicación que adquiere mayor fuerza va más allá de los sectores, y se vincula con las ventanas de oportunidad que generó la dinámica político-institucional de los años recientes, y el modo en que los actores gubernamentales las aprovecharon para avanzar hacia cambios de importante magnitud en cada área. En esto colaboró, sin duda, el margen fiscal que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina

* CIPPEC. Escrito con la colaboración de Fernanda Potenza Dal Masetto.

Fernández de Kirchner fueron logrando durante sus primeros años en el marco de un alto y sostenido crecimiento económico (con generación de empleo genuino y registrado), que les permitió contar con recursos presupuestarios apropiados para hacer frente a las reformas emprendidas en la primera década del siglo XXI, que, si bien fueron importantes en general, no cambiaron de raíz ciertas tendencias previas, por ejemplo la descentralización de algunos sectores sociales o la persistencia de intervención vía programas (sólo unos pocos de ellos de alcance muy masivo en la actualidad).

La conjunción de decisión política para reformar áreas críticas de la política social, crecimiento económico y recuperación del binomio empleo-salario es un elemento que ayuda a explicar la mejoría en estos años de algunos indicadores sociales fundamentales, como por ejemplo los relativos a pobreza e indigencia, desempleo, cobertura de seguridad social o desigualdad, entre varios otros. Sin embargo, cuando se explora con mayor detalle la estructura social argentina, se observan aún retos significativos en términos de sus problemas fundamentales (incluyendo causas y alcances). Es precisamente la persistencia de ciertos problemas estructurales –acordes con los cambios demográficos, sociales y económicos del país– lo que obliga a poner en perspectiva no sólo los avances logrados en los últimos años, sino también las asignaturas pendientes. Esto es aún más evidente cuando la mirada se torna federal, en tanto son particularmente claras las heterogeneidades en términos de bienestar y calidad de vida entre el conjunto de las provincias argentinas.

Los retos no se limitan a la evolución de los indicadores sociolaborales y sus impactos en la desprotección social, sino que abarcan también aspectos no resueltos en un conjunto de escenarios donde la institucionalidad social se expresa con singular relevancia. Esto se enmarca en dos elementos críticos que afectan los márgenes de acción gubernamental al momento de iniciarse los dos años finales del mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Por un lado, una macroeconomía con marcados problemas y laberintos de difícil salida, con provincias con escasa capacidad de maniobra, rasgos que impactan sin duda sobre el mercado laboral y las posibilidades de promover más inversión social. Por el otro, la mayor complejidad del juego político, incluidas las elecciones legislativas de 2013 que no resultaron favorables al oficialismo, y en un contexto donde la figura principal del sistema político –la presidenta– no tiene ya oportunidad de lograr una reelección.

Son precisamente esos desafíos, que afectan a la estructura social pero también a las reglas y a los actores de las diversas políticas sociales, los

que dejan al descubierto algunos déficits estructurales en cuanto a las capacidades estatales para priorizar problemas clave, decidir rumbos sustantivos y asegurar implementaciones exitosas que ayuden a ampliar derechos y disminuir desigualdades. En esencia, los cambios acontecidos en sectores centrales de la política social han carecido de una estrategia precisa que ayudase a potenciar cada reforma en particular en pos de la consolidación de una nueva matriz de política social en la Argentina, más inclusiva y alejada de la alta dependencia del mercado laboral formal.

Este capítulo, además de la presente introducción, se articula en tres partes. La primera ofrece un enfoque conceptual sobre la institucionalidad social, en tanto entramado que, afectado por el entorno político, condiciona la agenda de la cuestión social y las respuestas estatales. La segunda pasa revista a las transformaciones de los últimos veinte años –con foco en lo acontecido en los dos gobiernos recientes– de las políticas de transferencia de ingresos, el mercado laboral y la seguridad social, la distribución del ingreso, y los sectores de educación y salud. Finalmente, la tercera explora un conjunto de escenarios de institucionalidad social donde persisten asignaturas pendientes, y se exploran algunos retos a emprender para avanzar hacia un entramado de reglas y de actores capaces de consolidar los cambios ya realizados en tiempos recientes, a fin de profundizar el camino hacia una nueva etapa histórica de las políticas sociales, que torne a estas en instrumentos realmente eficientes y eficaces para atender los desafíos que genera la compleja estructura social y demográfica que hoy tiene el país, y algunas de cuyas tendencias a mediano plazo ya pueden visualizarse.

BREVES NOTAS CONCEPTUALES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL¹

Es necesaria una mirada introductoria sobre la institucionalidad social desde lo conceptual, porque su funcionamiento y calidad, en el marco más amplio de la institucionalidad política, habrá de condicionar fuertemente el juego de poder y las tensiones ideológicas que afectan la política social (y por ende, tanto sus reformas sectoriales como sus asignaturas pendientes).

En tanto se reconoce que la institucionalidad social no es neutral respecto del impacto en las capacidades y los comportamientos de los invo-

1 Este punto toma como referencia, entre otros trabajos, Repetto (2009).

lucrados en este campo de la gestión pública (Acuña y Repetto, 2009), cabe señalar que el desafío de construir o reconstruir esa institucionalidad de un modo que opere en pro de la real resolución de los problemas sociales que adquieren status público, es arduo y de largo plazo. Vale recordar una vez más que las instituciones, en tanto reglas de juego no sólo formales y escritas (leyes, reglamentos, manuales operativos), sino también informales y no escritas, resultan expresión de la correlación de fuerzas entre aquellos actores con recursos de poder suficientes como para incidir en momentos críticos de la política pública (sea en la definición del problema, sea en la decisión de qué hacer, por citar sólo dos etapas fundamentales).²

Es menester contar con una concepción amplia de institucionalidad social, en relación con concepciones más acotadas como las que ilustran las propuestas de Machinea y Cruces (2006), y Székely (2006).

Se interpretará a la “institucionalidad social” como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad.³

Así entendida la institucionalidad social, cabe preguntarse: ¿mayor institucionalización es sinónimo de mejor calidad institucional? La respuesta debe ser evidentemente matizada, sobre todo porque a veces una mayor

2 A lo largo de estas páginas, se hace propia la definición de actores y de los elementos que los caracterizan propuesta por Acuña y Chudnovsky (2013): sus intereses, sus recursos/capacidades, y sus ideas/entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan).

3 Este concepto ya ha sido desarrollado en otras oportunidades por el autor (Repetto, 2004, 2009). No obstante, aquí se amplía el argumento al reconocer la importancia de la institucionalidad social al momento de definir qué problemas serán atendidos y cuáles son sus características distintivas, aspectos obviamente sesgados por la correlación de fuerzas de los actores y grupos involucrados.

institucionalización deriva en rigideces y rutinas improductivas, o tan sólo se queda en meros formalismos. Asimismo, la mirada centrada en la calidad de la institucionalidad social nos permite observar el modo en que esa institucionalidad “filtrará” los problemas sociales: cuáles alcanzarán prioridad en la agenda gubernamental (incluyendo cierta lectura sobre sus causas) y cuáles serán los contenidos de política social que se decidirán, diseñarán e implementarán. Esto implica, por ende, atender tanto los *para qué* como los *cómo* de las políticas sociales y sus vínculos con los asuntos críticos de la cuestión social.

En cuanto al *para qué* de las políticas sociales, una “institucionalidad social de alta calidad” abre la posibilidad (sólo la posibilidad) para la conformación de una agenda amplia de problemas sociales a enfrentar (y que no represente únicamente los intereses de los grupos organizados y con poder político), así como el eventual avance (sólo eventual) hacia respuestas de políticas sociales que atiendan las causas estructurales de dichos problemas, aprovechando las mejores capacidades de los actores involucrados y las oportunidades que brinda el sistema de reglas formales e informales conformado en “clave de derechos”. Esto implicará, asimismo, atender a los efectos que el abanico combinado de restricciones y oportunidades institucionales generará sobre los márgenes de decisión de quienes están en condiciones de definir (o incidir en) la agenda gubernamental en materia de política social, en un marco más amplio del conjunto de las políticas públicas. En cuanto al *cómo* se enfrentarán los principales desafíos sociales en un entorno institucional apropiado, la gestión social tendrá mayores posibilidades de agregar valor y fomentar mejores resultados (al menos de equidad social y legitimidad política) en tanto los nudos críticos son procesados a partir de la concertación de intereses y transparencia decisional, sin que por ello desaparezcan, por supuesto, los conflictos político-ideológicos. Para ello, ayudará la existencia de organizaciones públicas en lo social con capacidades institucionales y recursos humanos lo suficientemente adecuados al momento de afrontar problemas complejos y estructurales.

Una situación muy diferente habrá de observarse si las características de las reglas de juego vigentes expresan una “institucionalidad social de baja calidad”, lo cual derivará en una “ventana para oportunismos”, donde los actores más poderosos incorporarán sesgos particularistas en la definición de las prioridades y las políticas sociales estratégicas (su *para qué*). Definir cuáles temas atender y cuáles dejar fuera de la agenda sobre la cual se toman decisiones de política pública supone, sin duda, el ejercicio de amplios márgenes de discrecionalidad fruto de desequilibrios en

las relaciones de poder, a la vez que una cabal expresión de las implicancias de operar con reglas excluyentes. Esto puede expresarse, también, en marcados desequilibrios en términos de las relaciones intergubernamentales y su impacto en el modo de procesar las respuestas estatales a problemáticas críticas. A su vez, en este tipo de entornos institucionales, *cómo* se gestionan las políticas sociales suele expresarse en intervenciones de carácter clientelar, llevadas adelante –por ende– con escasa transparencia y por organizaciones que, siendo eficientes en asignar recursos sólo guiadas por la cooptación de eventuales votantes y grupos de apoyo, carecen de apropiadas capacidades institucionales. No puede negarse, sin embargo, que a veces este tipo de entornos de mala calidad institucional facilitan poner en marcha acciones que en otras condiciones no podrían instrumentarse, lo cual no invalida por supuesto el argumento general al respecto, sólo lo complejiza.

Esta lectura de la institucionalidad social y sus “tipos” debe ser complementada con un enfoque que atienda a los entornos institucionales de cada sector específico de la política social. Esta singularidad se expresa no sólo en entramados de actores e involucrados sectoriales, sino en culturas organizacionales y saberes disciplinarios propios, modalidades y estilos de gestión específicos, trayectorias consolidadas de relaciones entre niveles de gobierno, por citar sólo algunos aspectos significativos.

Ya se trate de una perspectiva de institucionalidad social en un sentido global o de una perspectiva que reconoce las especificidades sectoriales, lo cierto es que sus procesos de reformas son intrínsecamente conflictivos. González-Rossetti llama la atención sobre este tipo de cuestiones:

Apuntar a la naturaleza política de las reformas sociales significa que la definición de los problemas, de los medios elegidos para resolverlos, así como de la velocidad y profundidad de los cambios institucionales y de políticas necesarios, son todos aspectos que afectan los intereses de grupos y actores involucrados [...]. Tanto los servidores públicos como los grupos sociales tienen ante sí diferentes opciones y preferencias en la elección de las políticas a seguir, como cuáles deben ser las áreas prioritarias, quién tiene derecho a los servicios, quién los proveerá, y cómo debe ser distribuido el presupuesto. Así, mientras que los criterios técnicos dirigidos a mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios servirán de base para estas decisiones durante el diseño de la reforma, será la política la que defina en último término la respuesta a estas preguntas (2005: 17-18).

Y complementa Grindle (2003), cuando afirma que durante las reformas, en tanto procesos, el modo en que interactúan los protagonistas involucrados (ganadores, perdedores, reformistas) dentro de complejos marcos institucionales implica dar lugar a la acción estratégica de esos y otros actores, a partir de lo cual los resultados de las reformas pueden variar.

Siendo estas las principales coordenadas que orientarán el análisis que se presenta a continuación, vale una última mención retomando lo desarrollado por Acuña y Chudnovsky (2013: 63-64) en cuanto a un concepto que encuentra particular expresión en el campo de la política social: la heterogeneidad institucional. Una mirada a las políticas públicas desde esta perspectiva supone considerar que “el entendimiento del ejercicio del poder político en una sociedad demanda centrar la atención en la interrelación entre instituciones y actores en los diversos ámbitos de gobierno y políticas públicas”.⁴

Esta breve revisión conceptual, en suma, apunta a dar el marco analítico fundamental para entender desde un plano político-institucional lo que ha acontecido recientemente en la política social argentina, así como también para mensurar sus retos y oportunidades de cara al futuro.

ACERCA DE PROBLEMAS Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA: LA CAMBIANTE TRAYECTORIA DE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS⁵

En este complejo y amplio marco de la institucionalidad social argentina, con sus actores y disputas político-ideológicas, se ha ido definiendo y redefiniendo el contenido y la dinámica de las principales políticas sociales. Colocando la atención desde inicios de los años noventa, pero con particular foco a partir de 2003, esta sección apunta a revisar lo acontecido en cuatro grandes ámbitos-problemas sociales: primero, lo referido a la indigencia y pobreza por ingreso;⁶ segundo, lo relacionado

4 Esto supone, también, tener presente que los actores se mueven de forma simultánea en varios de esos ámbitos y que, por lo tanto, su comportamiento no sólo es la resultante de sus recursos e ideologías, sino también de los incentivos cruzados que imponen esos diferentes juegos (Acuña y Chudnovsky, 2013: 63).

5 Esta sección se respalda en Repetto y Potenza Dal Masetto (2011).

6 Cabe mencionar aquí un importante déficit en materia de institucionalidad que el país ha venido afrontando desde 2007, con impacto directo en lo referido a magnitud de la pobreza e indigencia, relacionado con el deterioro

con el mercado de trabajo y la seguridad social; tercero, y en tanto expresión fuertemente correlacionada con la dinámica en los dos primeros, lo acaecido con la desigualdad en la distribución del ingreso; y en cuarto y último lugar, lo sucedido en materia de educación y salud. Para ello, cabe de entrada presentar un encuadre general desde la perspectiva del gasto social, en tanto este expresa no sólo las prioridades concretas del Estado en materia social, sino también los pesos relativos de cada área y nivel de gobierno.

CARACTERÍSTICAS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO⁷

Desde el retorno a la democracia a finales de 1983, el gasto público social consolidado ha mostrado una tendencia al crecimiento. Mientras representaba entonces cerca del 44% del gasto público total, con el paso de los años fue aumentando progresivamente hasta dar cuenta, en tiempos recientes, de aproximadamente un 64% del gasto público total. Al observarse la evolución del gasto social consolidado como porcentaje del PBI, también se verifica esta tendencia en aumento. Mientras que a comienzos de los ochenta representaba tan sólo el 11% del PBI, esta proporción comienza a ser del orden del 20% en la década siguiente. En los últimos tiempos, la proporción más baja se corresponde con los años de la crisis y su etapa inmediatamente posterior (2002 a 2004), momentos en que el gasto social consolidado representó el 19% del PBI. La información disponible para 2009, último año para el cual se cuentan con datos oficiales,⁸ permite concluir que el gasto público consolidado mostraba una tendencia en aumento, llegando en ese momento a un pico histórico de 28% del PBI (véase gráfico 1.1).

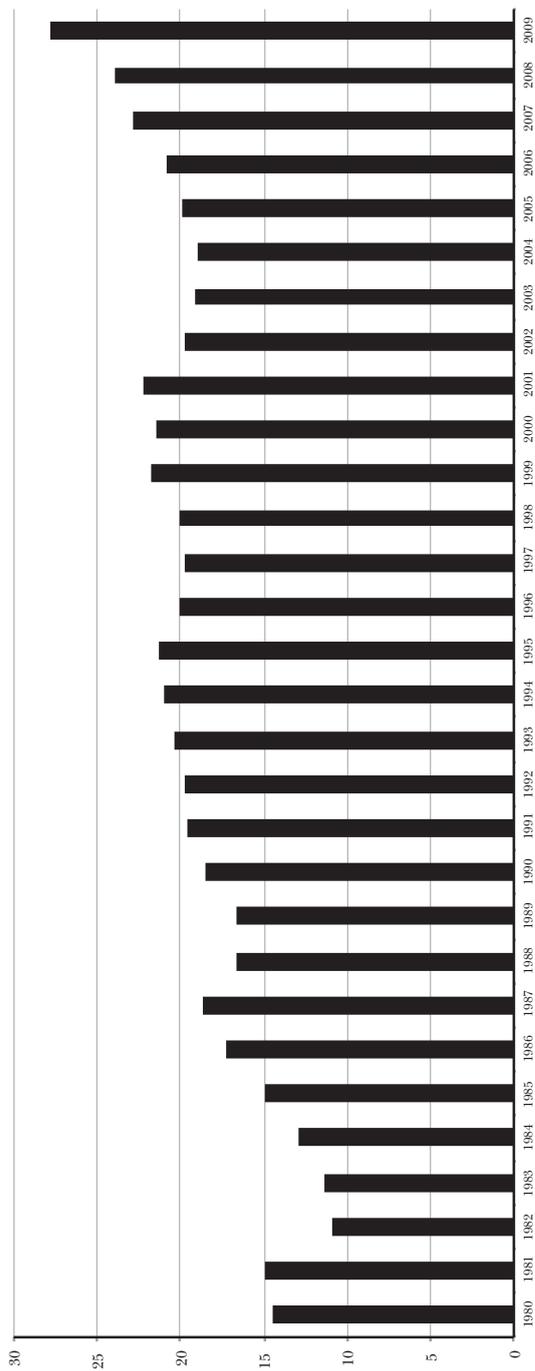
Por su parte, la evolución sectorial muestra que el gasto en previsión social ha sido históricamente el de mayor volumen dentro del total del gasto público social de los tres niveles de gobierno, con un porcenta-

técnico, por causas políticas, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec).

7 Esta denominación hace referencia al gasto de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

8 La falta de datos para años más recientes se vincula sin duda al desmantelamiento del área que, dentro del Ministerio de Economía, se encargaba de la recopilación y el análisis de la información de este tipo, con la consecuente discontinuidad en las series de datos publicadas. La información más reciente disponible se puede consultar en <www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/serie_gasto.html>.

Gráfico 1.1. Evolución del gasto social consolidado como porcentaje del PBI (1980-2009)



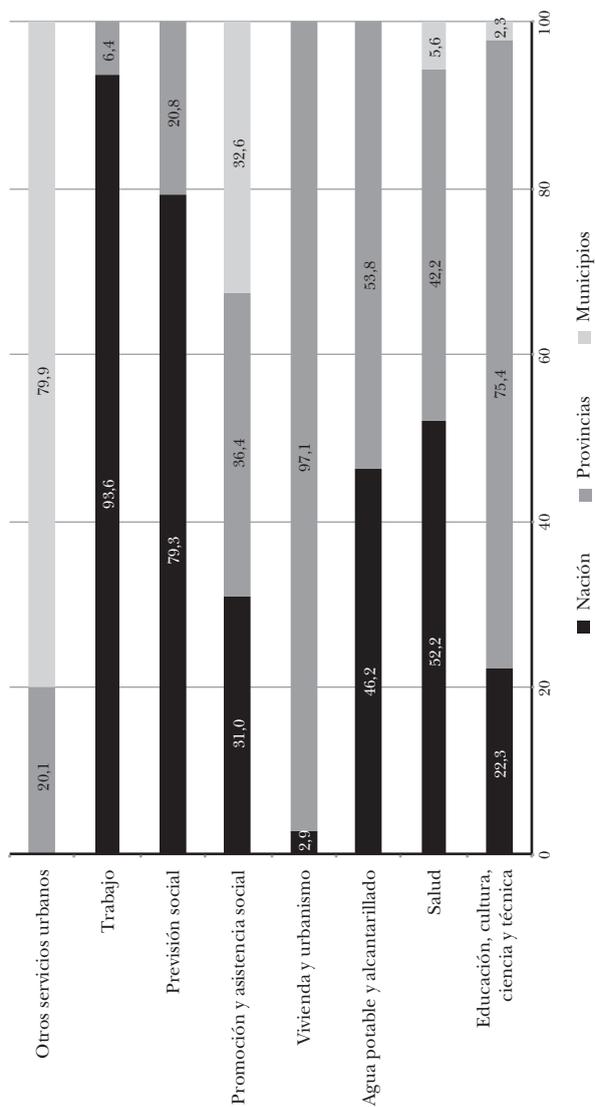
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la ex Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación.

je cercano, en tiempos recientes, al 35%. Le siguen, en orden de importancia, el gasto asociado a educación y a salud: durante los últimos años, el gasto en educación muestra una tendencia al alza, representando cerca del 25% del gasto público social consolidado, mientras que el gasto en salud muestra una tendencia de leve disminución, ubicándose en el 21,8%. Del resto de los rubros del gasto social, se destaca el incremento que en los últimos tiempos ha tenido el gasto en promoción y asistencia social.

Una mirada adicional se relaciona con los aspectos de descentralización del gasto social (véase gráfico 1.2). Si se analiza la estructura del gasto social en cada uno de sus rubros, considerando la incidencia de los diferentes niveles de gobierno, se observan situaciones diversas, como lo muestra una revisión de datos consolidados. La presencia del Estado nacional es preponderante en las áreas de trabajo y previsión social. A diferencia de esto, son las provincias las que presentan mayor peso dentro del gasto en los rubros vivienda y urbanismo, y educación. La situación es bastante equilibrada entre nación y provincias en las áreas de salud y agua potable y alcantarillado, aunque en el primer caso resulta levemente preponderante la participación del Estado nacional en el gasto sectorial y en el segundo lo es la participación de las provincias. En materia de promoción y asistencia social, la participación en el gasto se reparte de manera bastante pareja entre los tres niveles de gobierno. Por último, el gasto en el rubro otros servicios urbanos da cuenta fuertemente de la participación de los municipios.⁹

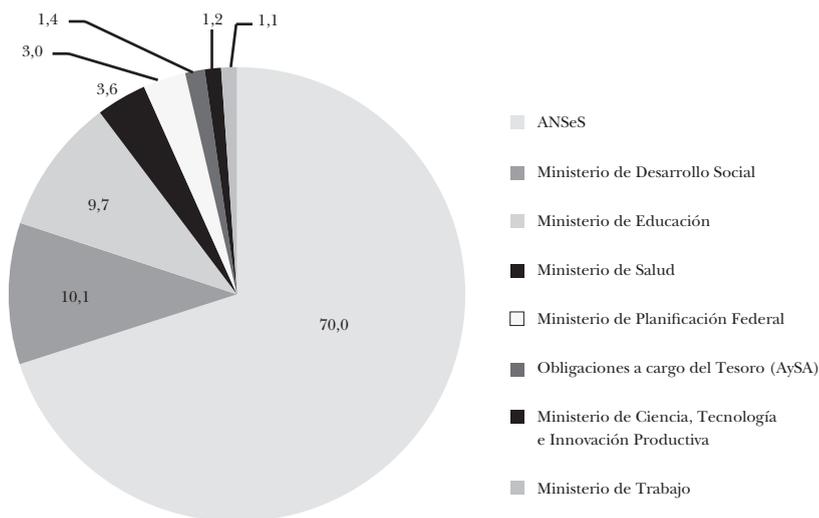
Cuando la atención se concentra ya no en los tres niveles de gobierno, sino en el gasto social del gobierno nacional –para lo que sí hay datos más actualizados–, se observa que este representa aproximadamente un 63% del presupuesto nacional de 2013, mientras que daba cuenta del 59% del presupuesto nacional ejecutado durante el año anterior. Las prioridades del gasto social se centran actualmente en los programas de seguridad social, sobre todo en la Asignación Universal por Hijo y en las jubilaciones y pensiones. De esta manera, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) concentra cerca del 70% del gasto social del gobierno nacional (Cogliandro, 2013).

9 A pesar de que tampoco para este caso contamos con información más reciente, se presume que la estructura de esta distribución no ha variado en términos sustantivos.

Gráfico 1.2. Distribución del gasto público social por funciones y niveles de gobierno (2009)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la ex Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 1.3. Proporción que representa cada jurisdicción en relación con el total del gasto social del gobierno nacional (2013)



Nota: Dicho estudio se refiere a ocho jurisdicciones que representan el 90,1% del gasto social del gobierno nacional.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Cogliandro (2013).

TRANSFERENCIA DE INGRESOS Y SUS IMPACTOS EN LA INDIGENCIA Y LA POBREZA¹⁰

El país no conoció problemas de escala relevante en materia de pobreza (y mucho menos de indigencia) hasta bien entrada la década de los ochenta. Fue a partir del proceso hiperinflacionario de 1989-1990 cuando ambas problemáticas alcanzaron un nuevo estatus en la agenda pública, no sólo por el efecto en la opinión pública de una alta conflic-

¹⁰ La indigencia y la pobreza medidas por ingreso resultan, como es sabido, una aproximación unidimensional y por ende parcial de los problemas que afectan a una sociedad en un momento determinado. No obstante, dada la utilización de esta aproximación por autoridades estatales y demás actores involucrados en el debate público, es pertinente esbozar trazos gruesos de lo que ha sucedido con ambos indicadores en la Argentina reciente.

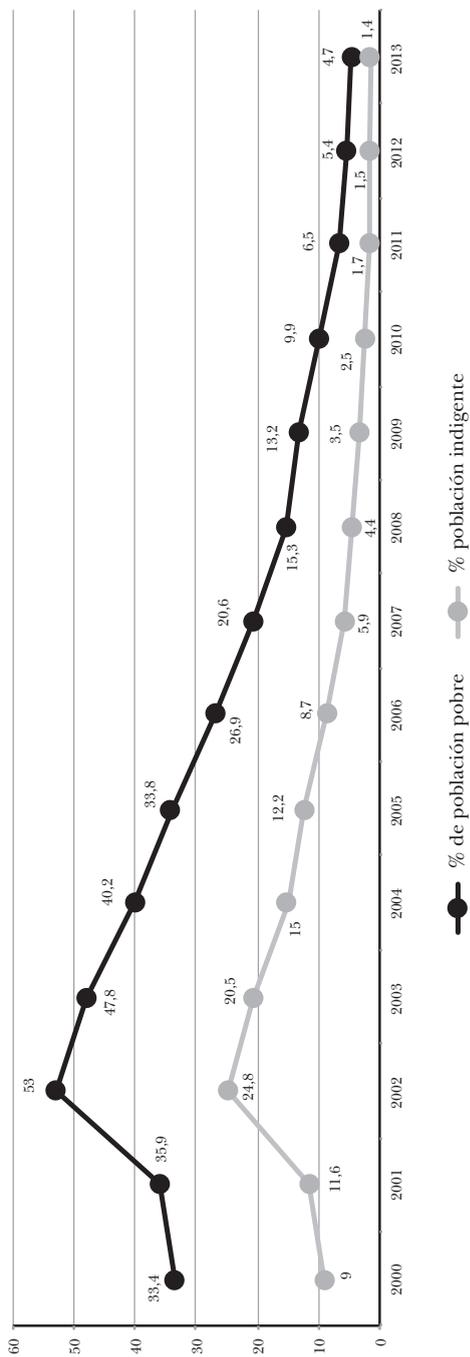
tividad social relacionada con la crítica situación, sino también por el empobrecimiento de las clases medias y su efecto en el imaginario de la movilidad social ascendente (Minujin y Kessler, 1995). Desde ese entonces, los datos sobre pobreza e indigencia han fluctuado en función del ritmo de la dinámica económica. Así, con los primeros años del Plan de Convertibilidad, puesto en marcha en 1991, y hasta 1994, tanto la pobreza como la indigencia se redujeron considerablemente, para aumentar hasta llegar a extremos muy altos como consecuencia de una nueva gran crisis que estalló entre 2001 y 2002, momento en que se puso fin a la convertibilidad.

Por su parte, la etapa de crecimiento económico sostenido que se registra durante los últimos años (con excepción de 2009, de crisis económica internacional), junto con mejoras en las condiciones laborales y la puesta en marcha de diversas políticas de empleo e ingresos, mostraron como resultado un avance en la reducción de la pobreza y la indigencia. De acuerdo con los datos oficiales, tanto la pobreza como la indigencia habrían caído en forma excepcional durante los últimos diez años: mientras que en 2002 un 53% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza y un 24,8% era considerado indigente, en 2013 esos valores se ubicarían en 4,7% y 1,4% respectivamente (véase gráfico 1.4). Fuentes no oficiales, a la luz de los problemas de credibilidad en las mediciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos desde 2007, comparten el diagnóstico de la tendencia a la baja en ambos indicadores, aunque señalan que la reducción no ha sido tan drástica.¹¹

Estos cambios se expresan también en la evolución de la pobreza y la indigencia en cada una de las regiones y provincias del país, aun cuando subsisten importantes diferencias entre ellas. En el año 2003, con excepción de la Patagonia, todas las regiones registraban valores de pobreza superiores al 40%. Las zonas más afectadas eran las del Norte, con un 60% de su población o más por debajo de la línea de pobreza. Actualmente, siguiendo las estadísticas oficiales, la población pobre no alcanzaría al 5% en la mayor parte de las regiones del país, con excepción del Noreste (provincias de Corrientes, Misiones, Formosa y Chaco), donde el porcentaje de población en esta situación llegaría a casi un 9% (véase gráfico 1.5).

11 Según el reconocido centro CEDLAS, para el primer semestre de 2012 la pobreza por ingreso era del 21,4% y la indigencia del 4,8%.

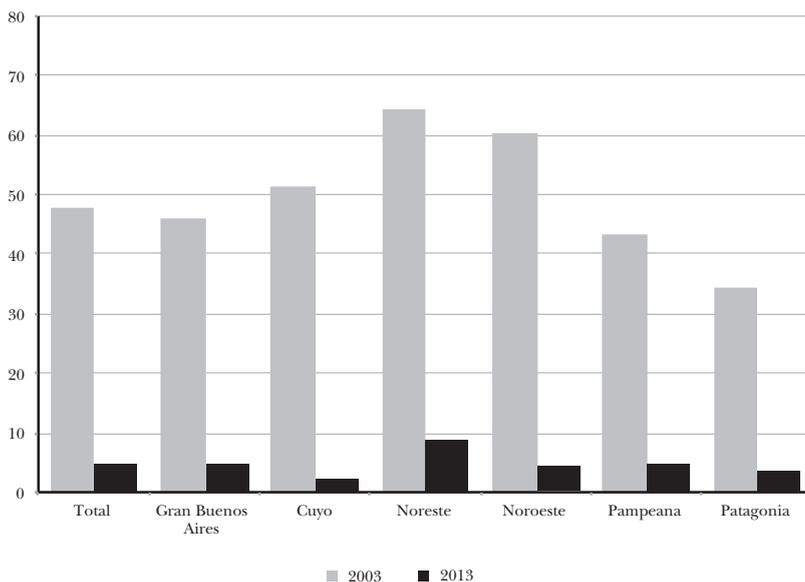
Gráfico 1.4. Evolución del porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de pobreza e indigencia (2000-2013)



Nota: Los datos de los años 2003 a la fecha corresponden al segundo semestre del año, con excepción de 2007 y 2013.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Indec (2013) y CNCPS-PNUD (2012).

Gráfico 1.5. Evolución del porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de pobreza según regiones (2003 y 2013)



Nota: Los datos de 2003 corresponden al segundo semestre y los de 2013 al primer semestre.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de EPH e Indec.

Vale reforzar aquí el punto ya planteado respecto del negativo impacto en la institucionalidad social que supone el deterioro y desprestigio de las cifras oficiales de pobreza e indigencia. Esto afecta, entre múltiples aspectos, el diseño de las políticas públicas destinadas a enfrentar ambas problemáticas, así como el monitoreo de sus eventuales impactos.

A partir de lo anterior es posible, no obstante, afirmar que además de lo acontecido con el mercado laboral en un contexto de alto crecimiento durante varios años (lo cual se observará enseguida), otra parte de la respuesta a esa evolución favorable de la tendencia a la baja desde el 2003 en lo que refiere a carencias de ingresos en los hogares y territorios del país se explica por la puesta en marcha de dos iniciativas: las tradicionales pensiones no contributivas y la más reciente Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual constituye la principal medida de protección social de las últimas décadas en la Argentina.

Las pensiones no contributivas (que incluyen las pensiones asistenciales) han aumentado su relevancia en los últimos años. Están dirigidas a diferentes grupos de personas (en particular, mayores de 70 años, madres de más de siete hijos y personas con discapacidad) que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y que no realizan o han realizado aportes contributivos. De esta forma, estas personas pueden acceder a una pensión, así como a atención médica gratuita para ellos y su grupo familiar a través del Programa Federal de Salud (PROFE). Estas pensiones son vitalicias, en tanto se mantengan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento.¹²

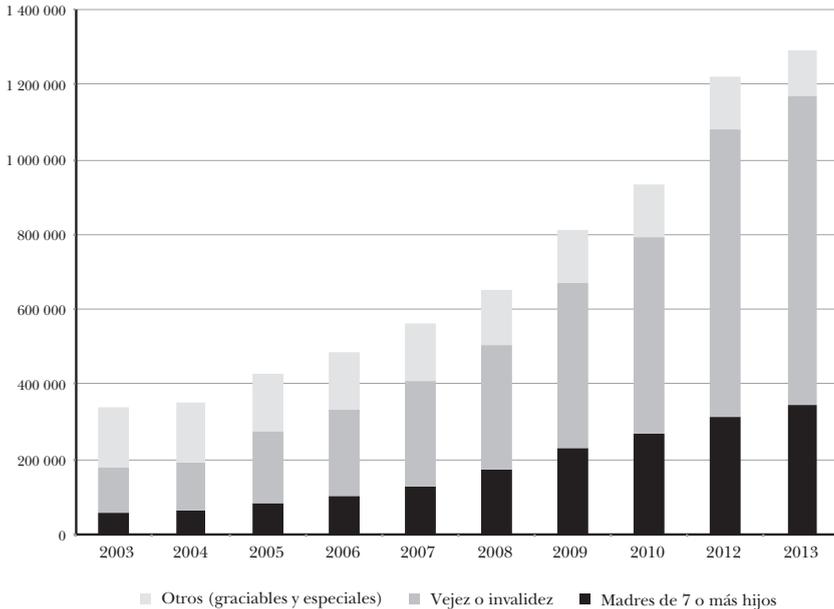
A partir de 2003, se ha registrado un notable aumento en la cantidad de personas que reciben estas pensiones, como resultado de una política explícitamente orientada a incrementar su cobertura (mayores asignaciones presupuestarias, operativos de inscripción, readecuación de los procesos de trabajo, etc.). Mientras que en 2003 se entregaron 178 278 pensiones asistenciales (dirigidas a madres de siete hijos o más, por vejez o discapacidad), en 2013 estas ascendieron a 1 171 152 (véase gráfico 1.6). Cabe indicar que también el monto de las pensiones se ha ido incrementando paulatinamente.

Por su parte, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) fue creada por el Decreto 1602 en octubre de 2009 y se incorporó al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24 714 como su tercer pilar.¹³ El objetivo general de la AUH se centra en atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el mencionado régimen, instituido originalmente para los trabajadores formales. La puesta en marcha de

12 También tienen acceso a este tipo de beneficios quienes reciben pensiones especiales (derivadas de leyes) o graciabiles (otorgadas por los miembros del Congreso de la Nación) y ex combatientes de Malvinas.

13 Según el art. 1° de la Ley 24 714, a partir del 1° de noviembre de 2009 el Régimen de Asignaciones Familiares se basa en un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del seguro de desempleo; un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez; un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Gráfico 1.6. Evolución en las pensiones asistenciales y total de pensiones no contributivas (número de beneficiarios 2003-2013)



Fuente: Subsecretaría de Seguridad Social, sobre la base de ANSeS para los años 2003 a 2010. Cogliandro (2013) para los años 2012 y 2013.

esta medida se inscribió en un contexto de amplio debate público, donde además de iniciativas de larga data de académicos y actores sociales, estaban presentes varias propuestas legislativas para transferir recursos a las poblaciones más vulnerables (Repetto, Díaz Langou y Marazzi, 2009). A pesar de la existencia de estos antecedentes (que incluían también la presión de la Iglesia Católica por avanzar hacia una transferencia a la niñez), la AUH fue creada por Decreto de Necesidad y Urgencia en una reacción rápida a la derrota legislativa registrada pocos meses antes, lo que expresó claramente el ejercicio de la autoridad presidencial en pos de capitalizar el indudable y merecido crédito político que la medida otorgó desde un inicio. Esto ayudó también a los gobernadores a descargarse de la presión social que los conducía a empezar a tener planes provinciales de transferencia de ingresos, con el alto costo fiscal que ello implicaba. Constituyó, sin duda, una muestra cabal de un estilo decisorio

propio de los dos últimos gobiernos desde el 2003, basado en el factor sorpresa, con niveles acotados de consulta y con alto impacto (no sólo comunicacional). Un aspecto político-institucional que también dejó al desnudo la efectivización de la AUH es que dentro del mapa de actores gubernamentales de la política social (en especial ministros) no había nadie capaz de presentarle obstáculos a la decisión presidencial, lo que dejó por ende sin efecto cualquier oposición a una medida tan positiva y necesaria como esa, que apenas semanas antes de su puesta en vigor se expresaba (minoritariamente, pero con peso) dentro del gobierno. Como dato más reciente, interesa notar que durante las campañas para las elecciones legislativas de 2013 ninguna fuerza política cuestionó esta medida en términos sustantivos.

Los sujetos de derecho establecidos por esta Asignación Universal son los niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, de hasta 18 años de edad, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24 714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas sociales o trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del servicio doméstico, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. Se sumaron posteriormente, en 2011, las mujeres embarazadas luego del tercer mes de gestación. También son considerados titulares de derecho las personas discapacitadas sin límite de edad, en tanto se encuadren en las demás condiciones antes enumeradas.¹⁴ Consolidada su instrumentación, la cantidad de beneficiarios de este programa alcanzaría en 2013 a cerca de 3 597 000 niños, niñas y adolescentes, y 219 000 embarazadas (Cogliandro, 2013).

En sus pasos iniciales, aproximadamente un 40% de los beneficiarios correspondían a traspasos de otros programas de asistencia social, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Familias (Bertranou, 2010). El 80% del monto previsto se paga mensualmente a los titulares de la prestación a través del sistema de pagos de la ANSeS. El restante 20% se deposita en una caja de ahorros a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina. Esta suma puede cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, en

14 Para un detallado análisis acerca de la Asignación Universal por Hijo, las características del nuevo paradigma que propone y su relación con la política social provincial, véase Mazzola (2013).

el caso de los niños menores de 5 años y, en el caso de los niños y adolescentes en edad escolar, cuando el titular acredite, además, la certificación de cumplimiento del ciclo lectivo escolar correspondiente.¹⁵ Para cumplir con estos requisitos, se ha avanzado en la implementación de una Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Esta condición aplicada sobre un porcentaje del total de la transferencia implica un reto de gran relevancia en términos de las relaciones entre niveles de gobierno, toda vez que los servicios sanitarios y educativos están bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Hasta el momento, y aun cuando hacen falta evaluaciones más rigurosas, parecen ser importantes los impactos de la AUH en términos de la cobertura en ambos servicios, particularmente en aquellos niveles como el inicial o el medio, donde el alcance no llega a ser universal. Asimismo, estudios de corte cualitativo¹⁶ advierten acerca de tensiones que se estarían produciendo en algunos territorios (principalmente en aquellos de poblaciones más vulnerables) como resultado de la insuficiente oferta de servicios educativos y de la interferencia de las subjetividades (docentes, directores de escuela), que desde lo “micro” muchas veces obstaculizan la inclusión educativa que la Asignación Universal propone desde lo “macro”. Si bien todas estas líneas de indagación deben ser continuadas y profundizadas, plantean algunas alertas que no pueden soslayarse.

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2009), el 51% de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH nunca antes habían recibido ayuda social en forma de transferencia de dinero. Si se considera que, además de la AUH, habría 7,5 millones de niños incluidos en algún otro esquema de seguridad social, la cobertura brindada a los niños, niñas y adolescentes superaría el 91% de la población menor de edad, considerando tanto los componentes contributivos como los no contributivos de la previsión social. Los datos aportados por Danani y Hintze (2013) son coincidentes y dan cuenta del aumento en el alcance de la seguridad social para los menores de 18 años. Mientras que en 2005 las asignaciones familiares llegaban al 35% de ellos, en 2012 cubrían al 84% (el 28% como parte del sistema no contributivo).

15 El monto de la AUH pasó de \$ 180 mensuales por hijo en noviembre de 2009 a \$ 460 en 2013.

16 Por ejemplo, Gluz y Rodríguez Moyano (2011), que analizan la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires. Dicho análisis forma parte de un grupo de investigaciones solicitadas a cinco universidades nacionales por parte del Ministerio de Educación de la Nación.

Estas autoras también destacan el aporte de la AUH en la disminución de la pobreza y la indigencia, que se habrían reducido en un 28% y en un 39% respectivamente, entre los años 2009 y 2012. Las observaciones de Gasparini y Cruces (2010) son coincidentes respecto de la alta cobertura alcanzada por la AUH. Afirmaban estos autores, además y sobre la base de proyecciones, que la universalización en la práctica de la ayuda estatal por hijo implicaría un impacto sustancial sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos.

En el decreto de creación se define que la Asignación Universal se financiará con los recursos establecidos en el artículo 18 de la Ley 24 241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) y sus modificatorias, y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por el Decreto 897/07 y modificatorias. Emerge en este punto, como aspecto crítico, la necesidad de una profunda discusión acerca de sus fuentes futuras de financiamiento, lo que coloca en primer plano el potencial papel que podría jugar el Poder Legislativo no sólo para darle estatus de ley a la medida, sino para velar por una sostenibilidad presupuestaria por medio de otras fuentes no endógenas a los recursos de la seguridad social. Ello implicaría, además, repensar el lugar de la AUH dentro del conjunto de la política social, donde eventualmente podría no ser parte del componente “asignaciones familiares” de la seguridad social, aspecto crítico a atender de cara al futuro de la matriz de política social argentina.

Luego de cuatro años de implementación, podemos decir que la AUH representa un importante logro para la política social de nuestro país en tanto avanza hacia la lógica de derecho universal en la medida en que extiende derechos que hasta el momento estaban circunscriptos a los trabajadores formales. Asimismo, busca reemplazar la lógica de los programas con cupos y acotados en términos temporales, por otra asociada al derecho para todos quienes cumplan con los requisitos de acceso y respecto de la cual se podría razonablemente prever continuidad a pesar de los futuros cambios de gobierno. Sin embargo, hay quienes plantean que esta nueva lógica de derechos y pretensiones de cambio de paradigma encuentra una contradicción en el control de cumplimiento de condicionalidades, que “posiciona a los perceptores bajo la sospecha de apropiarse de recursos que no les pertenecen en la medida en que no muestren el esfuerzo pretendido” (Gluz, 2013).

MERCADO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL¹⁷

El trabajo ha sido históricamente un factor clave en la integración de la sociedad argentina, y ha resultado fundamental (vía ingresos y seguridad social) en los procesos de movilidad ascendente que se dieron en diversos períodos históricos de la segunda mitad del siglo XX. Por ende, lo que acontece en este ámbito afecta directamente las condiciones sociales de amplios grupos de la población, a la par que impacta sobre el conjunto de la política social destinada a afrontar dichas problemáticas. En este marco, el sindicalismo se constituyó en un actor clave no sólo de algunos ámbitos críticos de la política social, sino del sistema político en su conjunto.

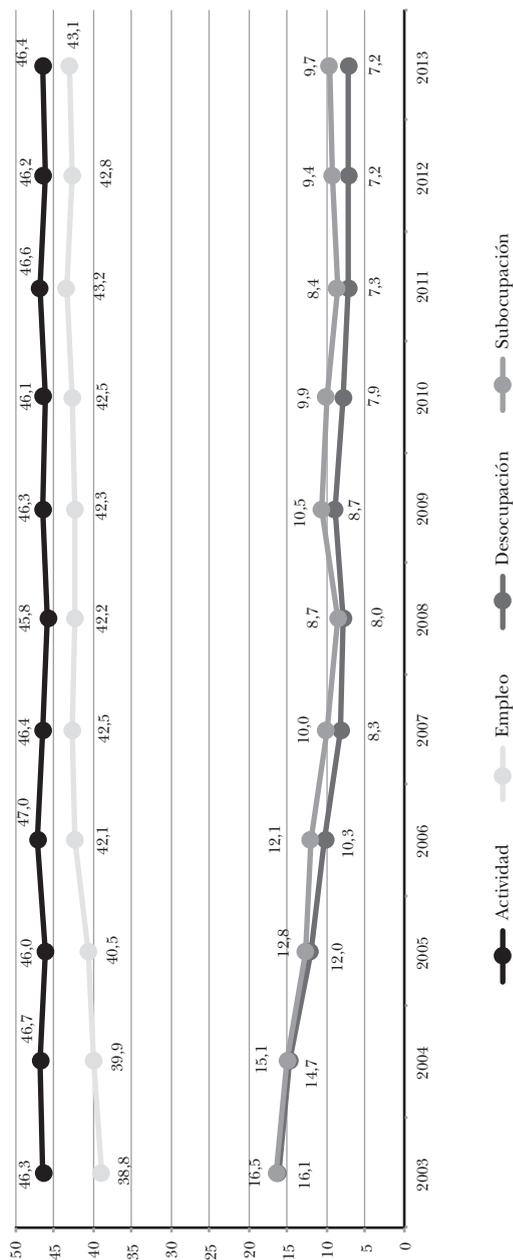
La década más delicada para el caso argentino en tiempos recientes fue la de 1990, momento en que la coalición dominante destinó parte importante de su capital político y de su influencia ideológica a cambiar los patrones regulatorios del “factor trabajo”. Al respecto, Danani y Lindenboim (2003) afirman que durante esa década y hasta la crisis de inicios de siglo, se sucedieron modificaciones que, casi en su totalidad, contribuyeron a desmontar (al menos parcialmente) la protección de los trabajadores asalariados, lo que generó aumento del desempleo, del subempleo y de la precariedad laboral.¹⁸ Al analizar la evolución de la tasa de desocupación desde comienzos de la primera década del siglo XXI, se observa que entre los años 2000 y 2003 se registra un incremento notable en este indicador, que llegó al 20,7%, valor nunca antes alcanzado en el país.

El período que se inició en 2003 vio mejoras de singular importancia en este aspecto. La reactivación de la producción industrial y de la construcción tuvo un impacto significativo en el descenso de la desocupación, con una leve interrupción en el 2009. Este proceso ha estado acompañado, asimismo, de una importante recomposición del salario real promedio (PNUD y CNCPS, 2010). Estas tendencias positivas se

17 No se abordará en esta parte el componente de salud de la seguridad social (obras sociales en el caso argentino), subsector sobre el que se señalarán algunos aspectos más adelante.

18 “Las reformas estructurales introducidas en buena parte de los mercados de trabajo en América Latina durante las décadas de los ochenta y los noventa han tendido a independizar la formalidad laboral de la protección social. Como consecuencia de lo anterior, el acceso al empleo, si bien resulta una condición necesaria para la inclusión y la protección social, está lejos de ser una condición suficiente” (Paz, 2004: 93). La Argentina, claro está, representó un ejemplo evidente de dicha afirmación.

Gráfico 1.7. Indicadores del mercado de trabajo (2003-2013)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH e Indec. Se ha considerado el relevamiento del tercer trimestre para 2003 y segundo trimestre para el resto de los años.

observan también en términos de las tasas de actividad, tasa de empleo y de subocupación, tomando como referencia los datos oficiales (véase gráfico 1.7).

De acuerdo con las estadísticas oficiales, la tasa de desocupación actual rondaría –finalizando el 2013– el 7%. Recordemos que los dos picos para este indicador se presentaron en 1995 (18%) y 2002 (22%), momento a partir del cual comienza la tendencia a la baja (con un repunte en 2009). Por supuesto, el análisis más pormenorizado de algunas jurisdicciones (provincias, municipios) o grupos de población (jóvenes) advierte sobre el tratamiento que debe darse a estas cuestiones en casos específicos.¹⁹

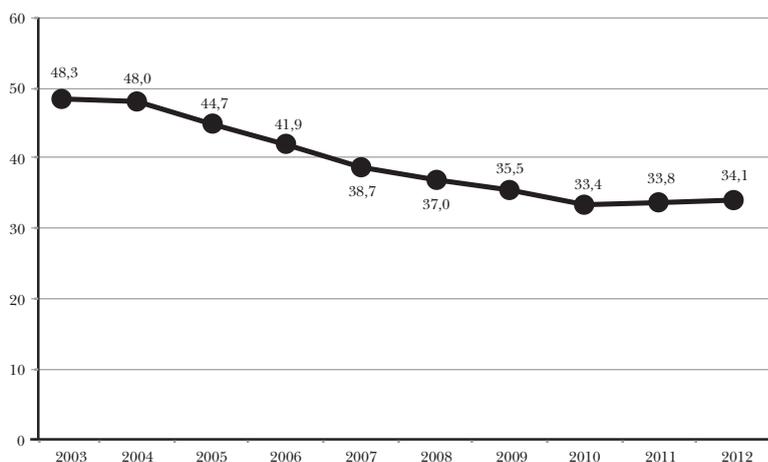
Por otra parte, la tasa de empleo no registrado²⁰ también presenta una evolución positiva desde mediados de la primera década del siglo: tras alcanzar un máximo en el año 2004 (43,4% del empleo no registrado), se redujo en 8,5 puntos porcentuales desde ese momento hasta 2009 (véase gráfico 1.8). Pese a estas mejorías, la problemática de la informalidad laboral asociada precisamente al empleo no registrado constituye uno de los aspectos críticos que emergen como desafío presente y futuro para diversos sectores de la política social argentina, y cuyo reconocimiento por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner ayuda a explicar la puesta en marcha de la AUH.

Dando cuenta de la ya indicada heterogeneidad subnacional en muchas problemáticas sociales, varias provincias se distancian del promedio nacional, que de acuerdo con la última información disponible se situaba en 34,1%. Así, por ejemplo, mientras que la tasa de empleo no registrado alcanzaba al 46,6% en Santiago del Estero o al 43,7% en Tucumán, mostraba valores de 9,7% en Tierra del Fuego. Lo mismo sucede al considerar grupos de edades específicos: el empleo no registrado afecta al 58,7% de los jóvenes de entre 18 y 24 años, pero al 29,2% de quienes tienen entre 25 y 49 años, y al 32,7% de aquellos de 50 años o más.

19 Por ejemplo, mientras que la tasa general de desempleo para el segundo trimestre de 2013 era del 7,2%, alcanzaba el 10,3% en el Gran Córdoba, y el 10,2% en Paraná.

20 Este indicador se define como el conjunto de asalariados a quienes no les realizan aportes al sistema de seguridad social. Su relevancia está dada por el hecho de que implica la ausencia de los derechos y beneficios que prevé la normativa para los trabajadores en relación de dependencia. El empleo no registrado supone una inserción laboral precaria que no brinda condiciones mínimas de subsistencia. Se calcula como el cociente entre los asalariados no registrados y el total de los asalariados de 18 años y más, excluyendo los beneficiarios de planes de empleo.

Gráfico 1.8. Evolución de la tasa de empleo no registrado en mayores de 18 años (2003-2012)

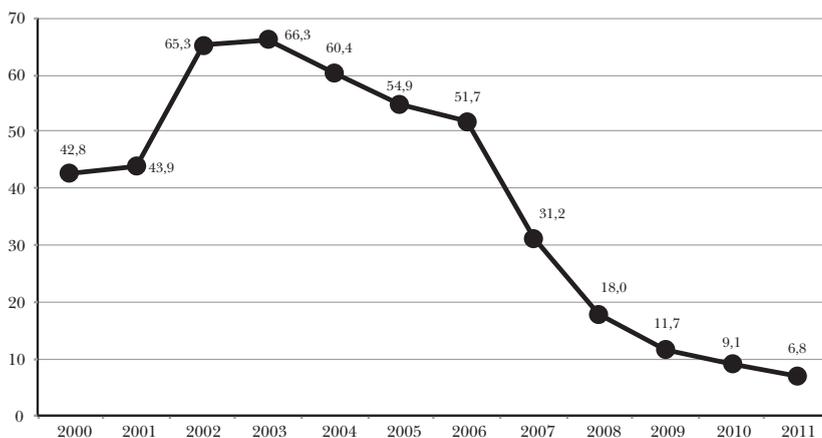


Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH e Indec. Se consideró el cuarto trimestre de cada año.

Cabe mencionar aquí el tema crítico de la inspección laboral, por sus efectos directos sobre el nivel de empleo registrado. En tanto es una potestad de las provincias, las propias diferencias de capacidades de gestión provincial y de incentivos de sus autoridades respecto a cómo intervenir en la economía provincial explican en parte aquellas diferencias en los niveles de informalidad. Un Estado central más activo, que colabore con la potestad provincial, podría ayudar parcialmente a afrontar el reto fundamental que afecta al vínculo entre políticas económicas y sociales.

El último aspecto a considerar es el que se refiere a la evolución de la capacidad adquisitiva del salario (véase gráfico 1.9). Luego de un largo período de contracción en este sentido, en 2003 el salario inicia una etapa de recuperación y crecimiento impulsada por una política activa de ingresos y la expansión general de la economía y el empleo. De acuerdo con los datos de PNUD y CNCPS (2010), el salario medio real de 2009 registra el valor más alto en los últimos veinte años, a la vez que a partir de 2004 se observa una pronunciada reducción de la proporción de ocupados que reciben salarios inferiores a la canasta básica familiar tipo establecida por el organismo oficial correspondiente.

Gráfico 1.9. Evolución de la proporción de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica (2000-2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de EPH e Indec.

En síntesis, haciendo un balance de las dos últimas décadas, y retomando lo planteado por Beccaria y Maurizio (2013), podemos decir que en lo que respecta al mercado de trabajo, durante los últimos diez años se registra, en promedio, un período de elevado crecimiento y notable mejora de los indicadores sociales y laborales, lo que revierte la tendencia marcada en la década de los setenta y profundizada por las transformaciones de los noventa.

Además de que la mejoría en la cantidad de empleo registrado y el aumento del salario real a partir de 2003 aportan de modo significativo a la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso, también favorecen al aumento de la cobertura en el sistema previsional,²¹ luego de

21 Este tipo de política social constituyó sin duda la columna vertebral de la matriz de bienestar de la sociedad argentina en la segunda posguerra. Respaldo en una fuerte alianza entre los sindicatos (por lo general ligados sólidamente al peronismo) y el Estado, desde los años cuarenta del siglo pasado se consolidó un conjunto de prestaciones que habría de perdurar hasta el presente, y que coloca al trabajo formal como condición fundamental para un apropiado funcionamiento de esta modalidad de intervención. Su dinámica, por ende, habría de estar desde

muchos años de retracción. En este sistema, el cambio más profundo generado durante los años del menemismo estuvo representado, sin duda, por la Ley 24 241 de 1994, que incentivó la construcción de un modelo de capitalización de aportes gestionado por las administradoras privadas (AFJP), a las cuales se les brindó una serie de garantías para incentivar su participación (Lo Vuolo y otros, 1999). A pesar de los importantes cambios en la composición de los aportes y las edades y condiciones de retiro, tras más de una década de funcionamiento, el Estado no había podido prescindir de los subsidios al sistema, ni las AFJP habían generado un aumento sustancial del ahorro interno. La inestabilidad macroeconómica y la absorción de recursos por parte del Estado ante un persistente déficit fiscal implicaron, además, que el cambio tampoco representara ganancias para sus beneficiarios, a la vez que quedó claro que aquella reforma no sería capaz de atender el desafío estructural de largo plazo, asociado a cómo proteger a una gran proporción de trabajadores cuyos aportes no les aseguran una pensión mínima cuando abandonen el mercado de trabajo.

De acuerdo con Goldberg y Lo Vuolo (2006), entre los principales puntos críticos ocasionados por la reforma de los noventa sobre el sistema de pensiones se encontraban los siguientes: 1) la profundización del desequilibrio financiero del sistema y de las cuentas fiscales; 2) el deterioro de las condiciones de vida de los pasivos; 3) la profundización del patrón distributivo regresivo; 4) la caída de la cobertura; 5) los desincentivos a la afiliación y a los aportes permanentes; y, 6) la mayor fragmentación institucional y normativa.

Es en el marco de esos problemas que se inscribe el accionar de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en la materia. Diversas fueron las acciones que en los últimos años promovieron transformaciones profundas en el sistema previsional argentino, en general caracterizadas por una fuerte expansión de la cobertura y las reformas en la institucionalidad. En este sentido, la masiva incorporación –a través de moratorias– de personas que no cumplían todos los requisitos anteriormente previstos, y las jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos, así como la Ley 26 417, que definió la actualización semestral de los haberes, marcaron hitos relevantes (sobre todo el primero, por su magnitud). Dichas jubilaciones, en rigor,

siempre “atada” a la dinámica laboral y los impactos en esta del ciclo macroeconómico.

son caracterizadas como parte de un esquema “semicontributivo” (Bertranou, 2010: 20-21). Según PNUD y CNCPS (2010), parcialmente como resultado de esta medida, Argentina pasó a tener la tasa de cobertura previsional²² más alta de América Latina, ya que 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria reciben algún tipo de beneficio previsional. Este avance se profundizó notablemente durante los últimos años. Según la información aportada por Danani y Hintze (2013), en el año 2003 la proporción de adultos mayores de 65 años con acceso a la previsión social era del 68%, cifra que se elevó al 90% para 2012.

En concordancia con lo ya mencionado, puede agregarse que, según datos de la ANSeS (2010), entre enero de 2003 y mayo de 2010 el total de jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Previsión Social aumentó en un 74,2%, al pasar de 3,2 millones a 5,6 millones respectivamente. Así, mientras que en 2003 estaba incluido en la previsión social el 57% de los adultos mayores, esta proporción se incrementó sustancialmente en 2007, ya que pasó al 76,4%, y a partir de entonces aumentó de manera paulatina hasta llegar actualmente al 87,6%. A esto se debe sumar, tal como ya indicamos, la cobertura de vejez vía pensiones no contributivas. Cabe mencionar, además, que la expansión de la cobertura previsional marcó un comportamiento que fortaleció en mayor medida la cobertura en algunas provincias menos favorecidas socialmente. Corrientes, Chaco, Misiones y Formosa aumentaron en más del 100% (más del 200% en el caso de esta última) su cobertura previsional entre 2003 y 2010.

No obstante, a pesar de la alta cobertura de la seguridad social, cabe llamar la atención respecto de otro tema preocupante: el monto de las jubilaciones y pensiones. Tal como plantean Danani y Hintze (2013), como resultado de una política explícita de priorización del haber mínimo, se observa que este tuvo una mejora real importante con respecto a aquel de diciembre de 2003 (del orden del 92%). Pero como ese piso era tan bajo, aún falta mucho para poder cubrir de esta forma las necesidades mínimas de la población de adultos mayores. Por su parte, el haber medio se encuentra o bien en valores similares a los de la poscrisis o bien por debajo de ellos.

Pero sin duda el principal hito en este campo de la política social se produjo en octubre de 2008, con la aprobación de la Ley 26 425 que creó

22 Este indicador mide la relación entre los adultos mayores que cuentan con un beneficio previsional y la población que, por su edad, estaría en condiciones de recibirlo, independientemente de que lo reciban o no.

el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA). En la práctica, esta reforma estructural implicó la reestatización de los fondos de pensiones, y puso fin –por ende– al sistema de capitalización individual. La ley introdujo las siguientes modificaciones a la institucionalidad existente por entonces: a) el SIPA es un sistema único (solidario de reparto), a diferencia del SIJP, que estaba compuesto por dos pilares (régimen de reparto y de capitalización individual); b) los fondos del SIPA son íntegramente administrados por el Estado a través de la ANSeS, bajo la supervisión de una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación;²³ c) todos los beneficiarios del régimen de capitalización individual fueron transferidos al sistema público emergente, así como también los fondos de sus cuentas individuales, los que pasaron a conformar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (que representa aproximadamente un 10% del PBI). Esta reforma estructural del sistema de pensiones, única en América Latina por su alcance, muestra con claridad un estilo del Poder Ejecutivo de decisión rápida y con pleno ejercicio del poder político acumulado, que aprovecha la mayoría legislativa y la falta de una coalición opositora organizada (política y económica) a semejante medida.

¿Habría sido esta la medida que asegurará una previsibilidad a largo plazo para el sistema previsional? No resulta clara la respuesta, por lo que conviene acompañar a Arza cuando, al analizar los cambios previsionales hasta finales de siglo pasado, afirmaba:

Estos vaivenes de la política previsional no sólo impiden a las familias el planeamiento de largo plazo en la aseguración de los riesgos de la vejez. Limitan, además, en un proceso de retroalimentación, la institucionalización futura del sistema, lo vuelven más proclive a nuevos cambios estructurales, y más expuesto al riesgo político (2010: 291).

Las *asignaciones familiares* son el segundo elemento que integra el componente contributivo de la seguridad social. En 1996 la legislación de Asignaciones Familiares fue reformada profundamente con la Ley 24 714, que simplificó el esquema de prestaciones y limitó entonces el acceso a beneficiarios con remuneraciones inferiores a \$ 1500 (equivalentes a 375

23 Dicha comisión no ha desempeñado, desde su creación y hasta el momento, un papel sustantivo en lo que se refiere al núcleo de su tarea, y fortalecer su funcionamiento sigue siendo una asignatura pendiente.

dólares) –cifra que en el año 2011 se elevó a \$ 4800, equivalente a 1200 dólares–, es decir, focalizó los beneficios en los trabajadores asalariados registrados de ingresos bajos y medios. Acompañando este proceso y en el marco de una fuerte embestida empresarial, también se redujeron las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento, de 7,5% en 1994 a valores aproximados al 5%. En 2009 se terminó de completar la “cobertura horizontal” del sistema con el ya citado Decreto 1 602/09 que puso en marcha la AUH, abordada previamente. Interesa destacar que para el año 2013, el Estado nacional preveía un presupuesto de \$ 14 936,4 millones para el pago de asignaciones familiares del sistema contributivo y un monto bastante similar (\$ 14 096,3 millones) para el pago de la AUH (Cogliandro, 2013).

En cuanto a los cambios más recientes en el régimen de asignaciones familiares, cabe mencionar dos momentos. Por un lado, las modificaciones introducidas en el régimen de asalariados formales, consistentes principalmente en considerar el ingreso familiar en lugar del individual de los miembros del hogar. Esto, junto con la inflación, restringió el cobro de las asignaciones familiares a un segmento de asalariados de ingresos medios. En contrapartida, en 2013 se procedió al cambio de escalas, lo que compensó en parte aquella restricción (Danani y Hintze, 2013).

Finalmente, el *seguro de desempleo* es un beneficio para quienes, trabajando en relación de dependencia, son despedidos (Ley 24 013). Esta protección comprende una prestación económica y una médico asistencial, el pago de asignaciones familiares y el cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. El monto del beneficio debería ser el equivalente al 50% de la mejor remuneración en los seis meses anteriores al despido, y no puede resultar inferior a los \$ 250 (el equivalente a 62,5 dólares), pero en la práctica no es superior a \$ 400 (100 dólares), muy lejos de aquel 50% recién mencionado. Esta prestación dura un año como máximo, a lo largo del cual el monto recibido se va reduciendo progresivamente. Cabe destacar aquí la muy baja suma que representa esta prestación, y que dista mucho de ayudar a cubrir el costo de la canasta básica de bienes y servicios, e incluso la de alimentos. Por otra parte, también hay que subrayar que alcanza a una porción muy pequeña de la población desocupada.²⁴ Sin embargo, no se trata de una

24 De acuerdo con información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, actualmente reciben este subsidio aproximadamente unas noventa mil personas. Información disponible en <www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>.

prestación sobre la cual los actores de la política social y laboral hayan manifestado, en los últimos años, particular interés en modificar, por lo que representa una asignatura pendiente a ser considerada. Es destacable, en este caso, la despreocupación tanto del sindicalismo como de la propia autoridad estatal en materia laboral.

LOS AVANCES EN LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

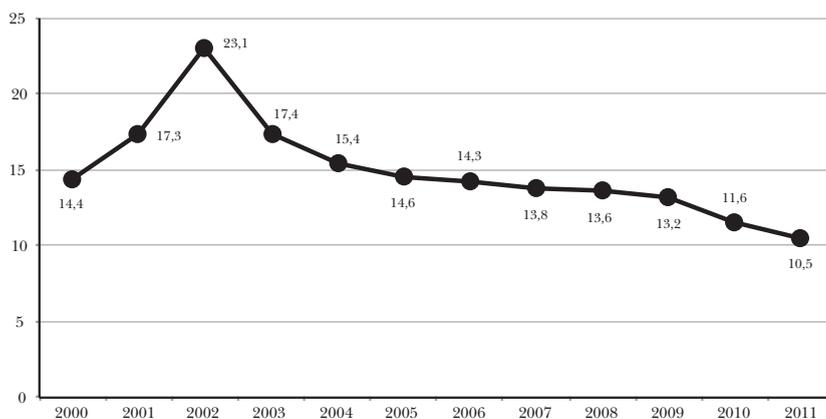
Sobre esta cuestión, sin duda crítica dada la historia reciente del país desde mediados de los setenta hasta iniciado el siglo XXI (etapa en la cual y más allá de coyunturas muy cortas se afectó negativamente el patrón distributivo), se registran avances recientes. Estos están fuertemente asociados a lo acontecido con los ingresos laborales y las transferencias monetarias del Estado, sea vía contributiva o no contributiva.

Durante la última década, los indicadores que se vinculan con la desigualdad en el ingreso muestran, además de importantes progresos, desafíos futuros. Si se considera la brecha de ingresos entre el último y el primer quintil de la distribución, se observa que la desigualdad entre los sectores de mayores y menores ingresos se redujo en un 55% entre los años 2002 y 2011, según información oficial. Mientras que en el segundo semestre del 2002, el 20% más rico de la población tenía un ingreso 23 veces mayor que el 20% más pobre, esta diferencia disminuyó a 10,5 veces en el segundo semestre de 2011 (PNUD y CNCPS, 2012) (véase gráfico 1.10). La implementación de la AUH, a partir de 2009 puede haber contribuido a la reducción más pronunciada de la brecha que se observa para los últimos datos de la serie.

El coeficiente de Gini, por su parte, mostró una mejora también importante sobre todo a partir de 2002, de tal forma que se registra una mejora del 19% en el período que abarca desde ese año hasta el 2011. En 2008 se había logrado un nivel de distribución similar al de comienzos de los noventa (cuando el coeficiente de Gini medía 0,461). A partir de entonces se observa una mejoría, presumiblemente relacionada con la implementación de políticas más progresivas (véase gráfico 1.11).

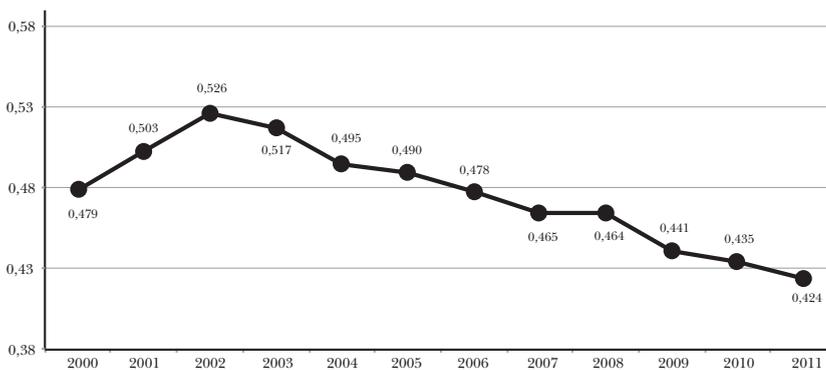
En síntesis, los avances logrados en materia redistributiva han sido sin duda relevantes, no sólo en términos de indicadores concretos, sino también por su significado en términos de la economía política de las políticas sociales. Luego de un continuo deterioro de los patrones distributivos desde mediados de los años setenta, se observan medidas concretas ya presentadas (de transferencias de ingresos y recomposición laboral) que tienden a modificar la tendencia. ¿Implica acaso esto la expresión

Gráfico 1.10. Evolución de la brecha de ingresos, quintil 5/quintil 1 (2000-2013)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de PNUD y CNCPS (2012).

Gráfico 1.11. Coeficiente de Gini (2000-2011)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de PNUD y CNCPS (2012).

consolidada de una nueva matriz de fuerzas sociopolítica? No parece haber evidencia clara para responder afirmativamente este interrogante, entre otras razones porque sigue como asignatura pendiente una

profunda reforma tributaria. Cabe también señalar la falta de evidencia empírica robusta que demuestre a lo largo de un período significativo cuáles han sido los impactos de recientes reformas en servicios sociales sobre el comportamiento de la desigualdad y la distribución del ingreso.

EDUCACIÓN Y SALUD: SUS PROBLEMAS CRÍTICOS, LAS REFORMAS Y POLÍTICAS RECIENTES

Se exploran ahora aspectos fundamentales de dos sectores críticos de la política social, tales los casos de la educación y la salud. Ambos servicios son estructurantes de la inversión en capital humano y tienen pretensiones de acceso universal. Desde 2003 en adelante, si bien se fortaleció el protagonismo del Estado nacional y mejoró el esfuerzo de los gobiernos provinciales, no hubo un cambio estructural respecto de lo que fue el gran cambio institucional de las décadas previas: la descentralización de estos servicios.

Educación

La evolución histórica de la matrícula en la escuela primaria fue constante, y a comienzos de los noventa ya se había alcanzado un nivel casi universal. Los datos en lo referido al analfabetismo siguieron una tendencia muy asociada a esta expansión constante de la educación primaria desde fines del siglo XIX. Registran una reducción significativa hasta la década del sesenta, y a partir de ese momento continúa en declive, pero de manera más moderada. La educación secundaria, por su parte, evidencia “explosiones de acceso”: la primera de ellas, durante la época del peronismo; la segunda, con la recuperación democrática en los años ochenta y, posteriormente, con la extensión de la educación obligatoria como resultado de la Ley Federal de Educación (Rivas y otros, 2010). Cabe esperar avances adicionales a partir de la condicionalidad educativa introducida en la AUH. Algunos de ellos ya se perciben, como se ha mencionado, en la matrícula del nivel medio y preescolar.²⁵

Si bien el país ha logrado importantes progresos en términos de cobertura (más allá de los pendientes en el caso de la secundaria), las de-

²⁵ Estudios cualitativos han destacado, también, cierto impacto en la demanda de matriculación en las salas previas de 2, 3 y 4 años, como estrategias de las familias para asegurarse luego un lugar en la sala de 5 años (Gluz y Rodríguez Moyano, 2011).

ficiencias en materia educativa se expresan en otros indicadores, tales como la repitencia, el abandono y la promoción efectiva, todos los cuales muestran, a su vez, importantes variaciones entre provincias. Respecto de la repitencia, las causas son muchas y complejas, pero cabe destacar aquí que, en un contexto de crecimiento de la inclusión escolar, el acceso de niños/as, adolescentes y jóvenes de sectores sociales históricamente excluidos desafía las tradiciones y prácticas del sistema. Esto pone de manifiesto que las escuelas no están lo suficientemente preparadas para dar cuenta de las articulaciones de la desigualdad y la diversidad que suponen estos nuevos perfiles (Rivas y otros, 2010). En cuanto al abandono, su tasa se incrementa sensiblemente en el octavo año de escolaridad, como resultado de factores concurrentes. En ese momento, gran parte del alumnado acumula años de repitencia y una consecuente sobreedad. Junto con esto, muchas veces los adolescentes y jóvenes que viven en contextos sociales menos favorecidos se ven impulsados a insertarse en el mercado informal de trabajo, abandonando por ende la institución escolar (PNUD, 2010).²⁶

Tradicionalmente, las desigualdades socioeconómicas se expresaron en el sistema educativo de dos maneras: en las dificultades para acceder y permanecer en él, por un lado, y en la configuración de circuitos diferenciados, por otro. En otras palabras, se construyen trayectorias educativas en instituciones formalmente iguales pero muy diferentes en cuanto a las posibilidades que brindan a los estudiantes. En las últimas décadas, además, las desigualdades educativas se vieron reforzadas por el crecimiento en el número de escuelas de gestión privada, que captan principalmente a los sectores de las clases medias y altas de las grandes ciudades.

La Ley 24 195 Federal de Educación de 1993 introdujo una serie de reformas. Según estas, el Estado nacional quedó como responsable de la regulación, orientación y evaluación del sistema educativo y de la compensación de las diferencias regionales. Las provincias, por su parte, quedaron a cargo de la gestión cotidiana de las instituciones escolares y tuvieron que asumir los costos de la educación y su transformación (Rivas, 2004). Según plantean Anlló y Cetrángolo (2007), los problemas

26 Se señala en este informe que si bien la expansión de la obligatoriedad escolar modificó parcialmente este panorama, no se ha llegado a cambiar la matriz pedagógica de la educación secundaria ni un contexto social que, caracterizado por la desigualdad y la pobreza, fuerza a una prematura inserción laboral (PNUD, 2010).

de calidad que presenta el sistema educativo de la Argentina dejaron en evidencia las tensiones entre el aumento en la cobertura y la insuficiencia del presupuesto destinado al área. La transferencia, en el año 1992, de la administración de las escuelas secundarias y la educación superior no universitaria a las provincias (Ley 24 049), implicó una importante descentralización de establecimientos, recursos humanos y presupuesto. De acuerdo con algunos autores, la descentralización del gasto educativo fue una decisión de origen fiscal antes que de política educativa, por lo cual fue realizada con un bajo nivel de planificación sectorial (Cetrángolo y otros, 2002).

Ya durante el gobierno de Néstor Kirchner, entre los años 2005 y 2006 se registraron avances en la institucionalidad formal del sector, en tanto fueron aprobadas las leyes 26 075 de Financiamiento Educativo y 26 206 de Educación Nacional, que reemplazaron a las que habían sido aprobadas en la década anterior.

La Ley de Financiamiento Educativo estableció un aumento progresivo de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología por parte del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de alcanzar una participación del 6% en el Producto Bruto Interno (PBI) en el año 2010. De acuerdo con dicha norma, el esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en este rubro habría de repartirse en un 40% a cargo de la Nación y un 60% de las provincias (CIPPEC, 2007). De acuerdo con el análisis de Bezem, Mezzadra y Rivas (2012), esta norma marcó un hito en la educación argentina al favorecer el aumento de la inversión en el sector, la cual pasó del 4% al 6,2% del PBI. Esto permitió, a su vez, que Argentina avanzara del puesto 81 al 19 en el ranking mundial de inversión educativa con relación a su riqueza.²⁷

La Ley Nacional de Educación hizo hincapié en la conformación de un sistema que debería tener una estructura unificada en todo el país, y además estableció la obligatoriedad escolar desde la edad de cinco años (preescolar) hasta la finalización de la educación secundaria (13 años en total).²⁸ Asimismo, insta a la universalización de los servicios educativos

27 Sin embargo, a pesar de este cumplimiento global, cabe señalar también que algunas provincias (Salta, San Luis, Santiago del Estero y Corrientes) no pudieron cumplir con sus objetivos de inversión para 2010 (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012).

28 Las sucesivas extensiones de la obligatoriedad escolar impactaron en la ampliación de la matrícula, pero también plantearon nuevos desafíos en

para los niños/as de 4 años (educación inicial) y a la ampliación de la jornada escolar en las escuelas de nivel primario. Respecto del gobierno de la educación, la nueva ley mantuvo el esquema de responsabilidades concurrentes y concertadas entre el ministerio nacional y las jurisdicciones. Finalmente, la ley aborda el tema de las acciones orientadas a promover la igualdad educativa, fijando para ello la responsabilidad al gobierno nacional, en acuerdo con las provincias, para desarrollar políticas de promoción de la igualdad educativa que aseguren la equidad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Como complemento de estas importantes medidas, que incluyó un protagónico rol del Poder Legislativo y el apoyo de las provincias a través de acuerdos en el Consejo Federal del sector y vía sus representantes al Congreso, cabe mencionar avances en la oferta programática tendientes a materializar algunos de los propósitos del nuevo marco legal. Al respecto, sobresalen una serie de iniciativas orientadas a lograr la retención y la inclusión escolar, gestionadas a través de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPSE). Desde esta repartición se implementan acciones y proyectos orientados a fortalecer las condiciones del aprendizaje para aquellos niños/as, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Se ha buscado reemplazar la lógica de intervenciones compensatorias (características de los años noventa) y trabajo por programas para hacer énfasis en la promoción de derechos y abordaje por políticas.

Uno de los rubros más importantes dentro del gasto social que el Estado nacional destina a educación está representado por *Conectar Igualdad* (creado recientemente a través del Decreto 459/10). Este programa se implementa en forma conjunta entre el Ministerio de Educación, la ANSeS, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Jefatura de Gabinete. Está orientado a promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las escuelas, mediante la entrega de una computadora portátil a todos los alumnos y docentes de la educación secundaria de gestión estatal y educación especial, y la instalación de aulas digitales móviles con computadoras portátiles para los Institutos Superiores de Formación Docente.

Este programa, cuyo presupuesto forma parte de los recursos manejados desde la ANSeS, contaba para 2013 con \$ 1706,7 millones, lo que su-

relación con el acceso, la permanencia y el egreso en el sistema educativo argentino (PNUD, 2010).

pone un incremento de un 33,5% con respecto al año anterior (Cogliandro, 2013). De acuerdo con la información oficial publicada en la página de la ANSeS, hasta mediados de 2013 se habían entregado 3 millones de *netbooks* en todo el país. Sin embargo, queda aún un camino importante por recorrer en materia del vínculo TIC-escuelas, no sólo en lo referido a profundizar y mejorar la capacitación a los docentes, sino también de aprovechar mejor las oportunidades que ofrece la tecnología para la propia gestión de la estructura administrativa del sistema educativo.

Para finalizar, vale destacar que a pesar de los avances y las reformas promovidas respecto de la educación, algunas cuestiones siguen resultando problemáticas en términos de inclusión educativa e integración social, y demandan la atención tanto del gobierno nacional como de los gobiernos provinciales. En particular, sobresalen las crecientes dificultades para retener a los alumnos en las escuelas, la heterogeneidad en la magnitud de los recursos que las diferentes jurisdicciones destinan al gasto en educación, y la segregación socioeducativa entre escuelas y al interior de las mismas. A este listado de cuestiones propiamente educativas se agregan otras, de índole contextual, que refuerzan las disparidades: el empeoramiento en las cualidades de vida de los alumnos, las deficiencias nutricionales y organizativas de los comedores escolares, la desigual distribución en las condiciones materiales de las escuelas y la desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales (Veleda, 2008). Las ya mencionadas disparidades posibilidades fiscales de cada jurisdicción para atender sus propios sistemas educativos, intentando cumplir al mismo tiempo con lo previsto en la normativa sectorial, agravan esta situación.

Salud

El sector salud constituye uno de los más complejos en el campo de la política social argentina, en particular por la coexistencia conflictiva de tres subsistemas: el público, el de la seguridad social (que, a su vez, comprende a las obras sociales nacionales, las provinciales y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –INSSyP - PAMI–) y el privado. Existe consenso en caracterizarlo como muy fragmentado, heterogéneo y poco equitativo, tanto en su organización y financiamiento como en cuanto al acceso a los servicios.²⁹

29 Arce (1993), Bisang y Cetángolo (1997), Cetrángolo, Lima Quintana y San Martín (2007) y Belmartino (2009), entre otros.

El subsector público se ha venido deteriorando en forma creciente con el paso de los años. Este proceso, sumado a una masiva transferencia de las responsabilidades de la administración de los hospitales públicos a las provincias (las que disponen de dispar capacidad financiera y de gestión), ha generado dos problemas de singular importancia: por un lado, la pérdida de calidad del servicio, dada la baja inversión pública y la sobredemanda de la población; por el otro, la heterogeneidad de la atención sanitaria incluso dentro del subsistema de salud pública, en función de las disímiles capacidades instaladas en cada provincia y/o municipio.³⁰ Sumado a esto, la carencia de seguros de salud aumenta a medida que disminuye el nivel de ingresos per cápita de las familias. Un aspecto crítico lo constituye el hecho de que el 40% de la población que acude a los centros de atención primaria y a los hospitales públicos posee algún tipo de cobertura, sin que el subsistema público recupere los costos en los que incurre por atender a ese amplio número de personas (Maceira, 2008). Esto acontece porque el sistema público no logra cobrarles a las obras sociales cuando atiende a sus afiliados, debido a problemas de capacidad de información y gestión.³¹

Respecto del subsector de la seguridad social, la existencia de una variada oferta de servicios de salud gestionados por las diversas obras sociales,³² en manos de organizaciones sindicales de regulación centrali-

30 Si bien todos los ciudadanos pueden ser asistidos por el sector público de la salud, esta cobertura es muy diferente según la provincia e incluso entre los prestadores dentro de cada una de ellas. Cada provincia opera con particulares restricciones presupuestarias, sus propias políticas sanitarias, perfiles diferenciados de demanda y marcos regulatorios específicos. Coexisten, incluso, diversas modalidades de organización a nivel microeconómico. Las diferencias son tales que se ha llegado a afirmar que el proceso de descentralización no ha sido uno sino tantos como jurisdicciones tiene el país, por la combinación de diferentes grados de autonomía hospitalaria y niveles de integración de las redes de atención (PNUD, 2010). De esta forma, el porcentaje de población sin cobertura (y, por lo tanto, usuaria de los servicios públicos) muestra diferencias muy notables entre provincias: mientras que Formosa y Chaco tienen dos tercios de su población no asegurada, en otras jurisdicciones estos valores representan cerca del 30% (Santa Cruz, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires) (PNUD, 2010).

31 Las reformas introducidas en el sector durante los años noventa enfatizaron la búsqueda de una supuesta eficiencia sustentada en la libre elección en la afiliación a las obras sociales y una mayor autonomía de los hospitales públicos. Estos objetivos no se lograron (PNUD, 2010).

32 Mientras que algunas son muy pequeñas (con no más de tres mil beneficiarios), otras son muy grandes (con más de un millón). Alrededor del 70% de los beneficiarios se concentra en unas treinta entidades (PNUD, 2010).

zada, genera una dispersión de la cobertura y dificultades para coordinar políticas de salud. Su financiamiento se encuentra directamente relacionado con la dinámica del mercado laboral, por lo cual la precarización de las décadas del ochenta y noventa significó menores ingresos para ellas, proceso que se ha revertido en los últimos años a partir de la recuperación del empleo registrado. Cabe destacar que el gobierno central tiene facultades para fiscalizar el funcionamiento de las obras sociales nacionales a través de la Superintendencia de Seguros de Salud, pero este mandato no alcanza a las obras sociales provinciales, al INSSJyP ni al sector privado (PNUD, 2010).

Junto con esto, la existencia de un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público (Cetrángolo y otros, 2002), a la vez que vulnera derechos fundamentales en relación con la equidad en el acceso y la calidad de la atención en salud.

La economía política del sector y sus subsectores es sin duda compleja. Afirma Belmartino:

En sistemas como el argentino, las tensiones entre universalidad/particularismo; ciudadanía/clientela; representación territorial/corporativismo; decisiones institucionales/puja distributiva; organizaciones de base popular/sindicatos controlados por cúpulas prebendarias, tienen peso decisivo en la definición del sistema de servicios de atención médica (2010: 164).

Tras la crisis de inicios del siglo XXI, y particularmente a partir del año 2003, se fortaleció el rol del Estado nacional a través de algunos avances en la institucionalidad sectorial que fueron acompañados por programas de gran importancia. Se comenzó a retomar, por ejemplo, una orientación centrada en garantizar el acceso de los grupos más vulnerables a los medicamentos y servicios. También, con mayor claridad en el período 2003-2007, se avanzó en la revitalización del papel del Consejo Federal de Salud (COFESA) que nuclea a la autoridad nacional con las autoridades provinciales del sector.³³

³³ A pesar de ello, debe destacarse que no existe una normativa que defina claramente los lineamientos de la política sanitaria para todo el país, como sí sucede, por ejemplo, en el caso de la educación.

En los últimos años, una de las acciones más destacadas en materia de salud pública es el Plan Nacer, que desde el año 2012 ha extendido su alcance en términos de población objetivo y ha pasado a denominarse “Sumar”.³⁴ Este programa fue creado en 2005, y dos años después ya había logrado cobertura nacional. Comenzó atendiendo a embarazadas, puérperas y niños/as menores de 6 años que no tuvieran cobertura explícita en salud; es decir, como un seguro para servicios de maternidad e infancia, pensado para reducir la mortalidad materna e infantil. Posteriormente, incorporó a niños y adolescentes hasta los 19 años y a mujeres hasta los 64 años. Para 2013, tenía previsto alcanzar a unas 4 666 300 personas, con un presupuesto de \$ 1347,1 millones (Cogliandro, 2013).

Cabe mencionar que existe una estrecha relación entre este programa y la Asignación Universal por Hijo (AUH), ya que, como requisito para cobrarla, los niños/as deben estar inscriptos en el Plan Nacer. De acuerdo con información publicada por el Ministerio de Salud,³⁵ las sinergias entre ambos programas son notables: con la AUH se incrementó en un 50% la inscripción de los niños/as en el plan, a la vez que aumentó en un 12% el número de niños con controles de salud completos.³⁶

Este plan planteó un cambio en la lógica de los modelos de financiamiento tradicionales de pago por presupuesto hacia una que opera según los resultados. Los recursos se transfieren a las provincias por medio de cápita: un 40% en función de objetivos alcanzados y un 60% en relación con el envío de padrones de beneficiarios captados. Las provincias pagan a sus prestadores (básicamente, red pública de centros de atención primaria de la salud y maternidades) según los servicios brindados, listados en un nomenclador, cuyos precios son fijados por la provincia. Los prestadores pueden destinar el dinero recibido a equipamiento, infraestructura, pago de recursos humanos (incentivos) o insumos. Esta modalidad de gestión, en vías de consolidarse, constituye un avance importante respecto de una redefinición de las relaciones interguberna-

34 Para un análisis más pormenorizado del plan y su implementación en las provincias, véase Potenza Dal Masetto (2012).

35 Véase <www.msal.gov.ar/sumar/index.php?option=com_content&view=article&id=373:asignacion-universal-por-hijo-y-asignacion-por-embarazoasignacion-universal-por-hijo-y-asignacion-por-embarazo&catid=7:destacados-separados373>.

36 Recientemente se ha firmado, además, un convenio entre el Ministerio de Salud y la ANSeS para la incorporación automática a la AUH de aquellas embarazadas que estén inscriptas en el Sumar.

mentales en el sector, ya que genera reglas e incentivos más claros que redundan en la mejoría del servicio.

Un par de medidas estratégicas de salud pública tomadas antes del gobierno de los Kirchner (durante la gestión de Duhalde) fueron mantenidas y respaldadas fuertemente a partir del 2003, lo que incluyó también la continuidad entre ese año y el 2007 del ministro que las había diseñado y liderado con solvencia técnica y capacidad política. Una de ellas es la Ley 25 649 de Genéricos, que establece que toda receta o prescripción médica u odontológica debe expresar el nombre genérico del medicamento, de forma tal que el consumidor pueda elegir la marca y el precio de su conveniencia. Como consecuencia de esta medida, que beneficia mayormente a la población de menores ingresos, se habría revertido la tendencia histórica al alza en el precio de los medicamentos (PNUD, 2010). La otra, asociada a la anterior, es la creación del Programa Remediar (actualmente Remediar + Redes), cuyo principal propósito ha sido garantizar el acceso de la población en situación de pobreza a medicamentos que sirven para tratar el 90% de las patologías más frecuentes en el primer nivel de atención. Esta última intervención, cabe mencionar, ha perdido en tiempos recientes el protagonismo que tuvo en sus años iniciales.

En el 2011 se avanzó también fuertemente en modificar la ley de medicina prepaga, un aspecto crítico del sector salud por su papel en la atención a los sectores medios y altos y por sus implicancias (directas o indirectas) sobre los otros subsistemas. Entre sus méritos fundamentales, sobresalen al menos los siguientes tres aspectos:

- a) garantiza que no se nieguen las prestaciones de cobertura obligatoria, buscando además evitar los abusos en los valores de las primas;
- b) establece que las empresas ya no podrán rechazar la afiliación de personas por razones de enfermedad preexistente o de edad, previéndose que quienes ingresen con enfermedades serán sujetos de cuotas de valor diferencial a fijar por las autoridades regulatorias; y
- c) prohíbe la no admisión de afiliados, a la vez que no permite la posibilidad de alzas por razones de edad a los mayores de 65 años si dicha persona estuvo al menos diez años en una empresa (o dentro del sistema, según otras interpretaciones del texto legal).

Esta medida implica una acción concreta que favorece a los sectores medios, quienes habiendo dejado de usar en las últimas décadas (salvo para situaciones extraordinarias) el sistema público, encuentran en el privado una alternativa posible, en línea con la disponibilidad de sus aportes a las obras sociales.

**MÁS ALLÁ DE LOS AVANCES EN LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS:
LOS DESAFÍOS DE MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL**

Una primera mirada general a los cambios en la política social argentina en los últimos diez años –que en diversas áreas tomaron una dirección diferente de lo sucedido en la década anterior– da cuenta de avances hacia la conformación de una nueva matriz (matriz que, si bien en algunos aspectos específicos se diferencia claramente de la vigente en tiempos previos, en otros aún muestra continuidades).

Desde principios de la década de 1990 hasta la crisis de 2001, la matriz de la política social se caracterizó por la privatización de la seguridad social, la descentralización territorial de la administración de los servicios de salud y educación en gobiernos provinciales y la proliferación de acciones focalizadas en la reducción de la pobreza. Desde 2001 en adelante, se ha venido desarrollando una segunda matriz de protección social, cuya nota característica está dada por el hecho de que el Estado ha buscado recuperar, progresivamente, el control sobre la gestión de los fondos de pensiones, el sistema educativo y el de la salud. Además, las políticas de reducción de la pobreza han sido unificadas, y la seguridad social se ha ido universalizando de a poco mediante la combinación de las herramientas contributivas y no contributivas.

Este pasaje de una matriz a la otra plantea las grandes coordenadas institucionales para comprender lo sucedido durante las últimas décadas, a la vez que arroja dos datos fundamentales. En primer lugar, se observa un mayor protagonismo del Estado en áreas críticas como la seguridad social, la transferencia de ingresos, la salud o la educación. Esto se expresa no sólo en programas específicos, sino en reformas orientadas a promover políticas más amplias, aun cuando su impacto en el fortalecimiento de sistemas haya quedado limitado a aquellos casos en que estos ya existían (sistema previsional y educación). Lo avanzado en materia de transferencias de ingresos constituye un hito importante, incluso cuando la construcción de “vasos comunicantes” con el resto de la oferta progra-

mática destinada a los grupos en situación de vulnerabilidad todavía no registre avances significativos. En lo referido a salud, las acciones emprendidas recentran el papel del Estado, pero no logran aún impactar sobre un sector históricamente heterogéneo y con una compleja economía política difícil de afrontar.

El segundo elemento que cabe enfatizar, casi una consecuencia del primero, es que las reformas iniciadas durante los dos últimos gobiernos no contaron con una visión estratégica integral que articule los cambios sectoriales emprendidos. Esto implica que aún queda un largo camino por recorrer –desde bases claramente apropiadas y que colocan al Estado en primer plano– para consolidar una nueva matriz de política social en el país. En un sentido macro, sigue abierta la pregunta sobre qué debe cambiar o profundizarse en la institucionalidad política y económica de la Argentina para que las modificaciones recién reseñadas de la política social confluyan en la consolidación de una nueva matriz de política social con rasgos sólidos de inclusión y universalidad, lo cual conduce a dejar sentada la vinculación que tienen las matrices nacionales de bienestar con la correlación de fuerzas entre intereses en conflicto y la dinámica económica (y su expresión en materia tributaria). Pero también implica preguntarse qué ha sucedido en los diversos escenarios propios de la institucionalidad social, en tanto estos habrán de ayudar a entender no sólo muchos de los cambios producidos, sino también las asignaturas pendientes.

EXPLORANDO ALGUNOS ESCENARIOS ESTRATÉGICOS

Revisar lo acontecido en diversos escenarios de institucionalidad social, expresión del encuadre conceptual inicial, ayudará a identificar algunas de las claves fundamentales de los claroscuros de la política social argentina, en particular desde 2003 hasta la fecha.³⁷

Las desiguales capacidades de las organizaciones estatales

Al observar este escenario en el caso argentino, sobresale la existencia de ministerios y de organismos estatales con desiguales capacidades y

37 Un abordaje asociado al análisis de este tipo de escenarios a un caso concreto (de políticas públicas sobre discapacidad en la Argentina) se puede observar en Acuña y Bulit Goñi (2010).

legitimidades técnico-políticas. Es pertinente resaltar dos casos: por un lado, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; por el otro, la ANSeS, que si bien depende funcionalmente del primero, posee grados muy importantes de autonomía, a la vez que ha ido transformando su rol hasta constituirse –en tiempos recientes– en un importante actor político-territorial. Ambos casos constituyen ejemplos en los que se destacan identidades organizacionales, equipos técnicos y capacidad operativa relevante, además de liderazgos políticos que (aun cuando su fuente varíe) han sido capaces, en los últimos años, de gestionar con éxito sus respectivos organismos. Por el contrario, el Ministerio de Desarrollo Social, más débil históricamente en términos de sus capacidades operativas, se ha limitado –desde su creación como Secretaría de Desarrollo Social en 1995– a intervenciones que no atienden las causas estructurales de los problemas sociales, expresión de liderazgos políticos que más allá de su poder relativo no han sido capaces de llevar a la práctica un enfoque superador del asistencialismo, aun cuando desde 2003 su máxima autoridad goza de un alto peso político, lo que redundó en un aumento importante del presupuesto. En los casos de los ministerios de Educación y Salud, que se transformaron en la década de los noventa a causa de la profundización de procesos descentralizadores, en los últimos dos gobiernos han ido paulatinamente mejorando su papel, acorde a una autoridad sectorial que debe ejercer la rectoría sin tener incumbencia directa sobre los efectores de los respectivos servicios.

*La falta de una instancia que asegure
la dirección estratégica y el enfoque integral*

El espacio gubernamental previsto para la coordinación de la política social argentina –el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que reemplazó apenas nominalmente al anterior Gabinete Social– ha tenido en años recientes un pobre desempeño, no sólo en la citada función de ordenar a un conjunto amplio de ministerios relacionados con las intervenciones sociales (incluido el Ministerio de Economía), sino –y esencialmente– en lo que podríamos denominar “función de gobierno” de la política social (es decir, el ejercicio del rumbo estratégico del conjunto de las organizaciones estatales involucradas, más allá de las agendas sectoriales). Esta situación no puede ser explicada por la falta de ministros con experticia en sus respectivas áreas (ya que en diversos casos hubo máximas autoridades con probados saberes sectoriales), sino por carencia, desde su liderazgo, de una concepción estratégica orientada

a la construcción de una nueva matriz de materia social que sea capaz de aprovechar oportunamente poder político, solvencia técnica y recursos fiscales, para darle coherencia sistémica a un conjunto de reformas que, importantes en sí mismas desde la lógica sectorial, no tuvieron en el Consejo su ámbito de definición política que permitiese promover las evidentes sinergias intersectoriales que muchas de ellas tenían desde su propio diseño y razón de ser. Estas carencias del Consejo no habían sido suplidas hasta finales de 2013 –ni siquiera de modo marginal– por la Jefatura de Gabinete de Ministros, la que según mandato constitucional tendría que ejercer un activo rol articulador entre los diversos ministerios que compartan una problemática particular de interdependencia (en este caso, “lo social”).

Las heterogéneas situaciones sectoriales entre niveles de gobierno

Este escenario en la Argentina conduce a resaltar las asignaturas pendientes en términos de definiciones más precisas (no sólo desde las normas formales) respecto a quién hace qué en cada nivel de gobierno en los respectivos sectores que conforman la política social. Si bien en la década de los noventa la descentralización de la educación y la salud (entre otras áreas) les dio un creciente protagonismo a los Consejos Federales sectoriales, que en los dos casos mencionados se ha fortalecido en tiempos recientes, cierto es que ese tipo de ámbitos tiene aún retos por afrontar en otros sectores, de los cuales el más evidente es el referido a los temas de desarrollo social más allá del avance en relaciones intergubernamentales específicas sobre diversos grupos vulnerables (niñez, discapacidad, etc.). A esta complejidad en el vínculo Nación-provincias se suma, además, la muy desigual capacidad de gestión técnica y el margen fiscal de cada una de las jurisdicciones subnacionales, lo que en muchos casos imposibilita adecuar la oferta nacional a las realidades y necesidades del territorio. Un capítulo aparte merecen los más de dos mil municipios que existen en el país y donde finalmente “aterrizan” muchos programas sociales con el foco puesto en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Las diferencias en términos de fortalezas organizacionales y competencias de sus recursos humanos para fomentar las adaptaciones de esas políticas y programas (en general nacionales y a veces provinciales) tienen grandes implicancias en los resultados de las intervenciones a nivel local. Suele destacarse, en este sentido, una ausencia importante en términos de estrategias masivas de fortalecimiento institucional, centrado precisamente en mejorar las capacidades de gestión municipal en materia social.

La preeminencia del Poder Ejecutivo y el rol de los otros poderes del Estado

En un régimen político como el argentino, con un fuerte sesgo presidencialista, el rol del Poder Legislativo en materia social no ha sido necesariamente acotado o deslucido. Ya en los años noventa, en una etapa de fuertes cambios que desestatizaron la política social, el Congreso jugó un rol activo para dar marco legislativo a leyes relevantes en el campo educativo, en la desregulación de las relaciones laborales, o para modificar propuestas más extremas del Ejecutivo en materia de seguridad social (por ejemplo, la reforma del sistema de pensiones en los primeros años de aquella década). En los últimos diez años, con o sin mayoría oficialista, el Congreso también ha tenido un rol protagónico precisamente en esas mismas áreas, sea para promulgar una importante ley de financiamiento educativo o para una nueva ley nacional del sector, sea para reconstruir la legislación laboral a favor de los trabajadores, sea para transformar (al principio de modo parcial y luego radical) el sistema previsional.³⁸ En ambas décadas se destaca la ausencia de protagonismo estatal a la hora de dar un apropiado marco jurídico a otras áreas de intervención social, más relacionadas con programas frente a la pobreza, donde la ausencia de sistema y de actores con fuerte capacidad de incidencia en el Poder Legislativo parece dejar a merced del Poder Ejecutivo la dinámica de dichas intervenciones, expresado esto en la unilateralidad de intervenciones como la AUH o programas (sin soporte de ley) en los sectores de Trabajo, Educación y Salud. Con relación al Poder Judicial, luego de haber acompañado en la década del noventa la retracción y desprotección estatal de los derechos sociolaborales, en los últimos años (sobre todo desde la conformación de una nueva Corte Suprema a partir de 2003) ha crecido lentamente el activismo judicial para proteger, a través de diversos mecanismos y herramientas, los derechos vulnerados de carácter social, laboral o ambiental.

*¿Hacia un nuevo mapa de actores en el vínculo**Estado-mercado-sociedad civil-sistema internacional?*

Si algo ha cambiado en la Argentina durante las últimas dos décadas, al menos en la superficie (¿cuánto en términos de sus relaciones estructurales?), es el mapa de actores involucrados en las políticas sociales, in-

³⁸ Este papel activo del Congreso coincide con lo apuntado por Calvo en su capítulo sobre el Congreso en estos volúmenes.

cluyendo sus grados de incumbencia en momentos críticos. La década de los noventa mostró algunos rasgos evidentes: por un lado, el sector privado ganó fuerte protagonismo en campos específicos factibles de lucro (el más notorio fue la seguridad social, pero también en temas de educación y salud); por otro, los sindicatos vieron socavadas sus bases de movilización y poder, en tanto expresión de la crisis del mercado laboral (lo cual no afectó por igual a sus líderes). También fueron años donde las organizaciones no gubernamentales crecieron en número e importancia, sobre todo al momento de implementar múltiples programas focalizados. Asimismo, resultó protagónico el papel de los organismos multilaterales de crédito, que promovieron y apoyaron técnica y –sobre todo– financieramente una agenda social que fomentó la retracción estatal. Tras la crisis de inicios de siglo, pero en esencia a partir de 2003, los sindicatos recobraron fuerza como resultado de la mejoría del empleo registrado y el crecimiento económico, y aumentaron su capacidad de influencia (en parte también por su rol de apoyo político al gobierno) al momento de redefinir pautas salariales y condiciones laborales. Además, en el marco de una acción estatal más proactiva, perdieron protagonismo (por diversas razones) las organizaciones no gubernamentales, cuyo auge había quedado de manifiesto en la etapa previa, a la vez que varios movimientos sociales nacidos bajo la crisis socioeconómica de finales de siglo fueron articulando sus intereses con los de gobiernos dispuestos a atender algunas de sus demandas sociales. Los años recientes también mostraron un protagonismo mucho más acotado de los organismos internacionales de crédito, que –aun manteniéndose presentes en su rol de financiadores (con una mayor preponderancia de la CAF en detrimento del BID y del Banco Mundial, instituciones estas que a su vez revieron en general sus estrategias de influencia en política social)– vieron acotados sus márgenes de incidencia respecto de las líneas estratégicas y programáticas del ámbito social. Este nuevo escenario, sostenido sobre un mayor margen fiscal, interpela a su vez el grado de fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado, aspecto sobre el cual aún queda camino por recorrer. El sector privado continuó siendo un actor importante fruto de la transición masiva de sectores medios y altos hacia sus ofertas de salud y educación (aunque no exclusivamente), pero encontró en años recientes una mayor regulación estatal.

Las competencias técnicas y el papel de la gestión del conocimiento

Este es un aspecto donde la Argentina muestra importantes heterogeneidades, expresión de las diferentes trayectorias sectoriales en términos de la conformación de “comunidades de políticas”, del avance y el involucramiento de los saberes disciplinarios específicos (pedagogos en educación y sanitaristas en salud son sin duda los dos ejemplos más obvios), de la tensión entre murallas y puentes según sector entre expertos académicos y organizaciones estatales. Aun cuando el país carece realmente de un buen servicio civil para su administración pública nacional, algunos ministerios sociales han ido conformando buenos planteles de funcionarios de carrera (más allá de las diversas relaciones contractuales que suelen coexistir). En este sentido, los casos más destacados ya han sido citados: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la ANSeS, lo que ayuda a entender, en parte, los avances concretos registrados en materia de trabajo y transferencias de ingresos. Aun cuando los ministerios de Educación y Salud han debido amortizar su curva de aprendizaje para adaptarse en las últimas dos décadas a sus nuevos roles posdescentralización, también se observan –en ambos casos– núcleos técnicos con una apropiada formación especializada que se pone de manifiesto en algunos de sus programas más destacados. Mayores carencias se observan, una vez más, en el Ministerio de Desarrollo Social, sin que ello implique desconocer la presencia, en diversos momentos (incluyendo la actualidad), de personal técnico bien formado y con alto compromiso por su labor.

En líneas más generales, debe destacarse como un pasivo de las últimas dos décadas, más pronunciado aún en años recientes, la debilidad del rol capacitador del Estado a través de sus instancias específicas para esa tarea, lo cual ha tendido a ser suplido de modo imperfecto por ofertas no estatales, muchas veces sectorializadas. El problema se agudiza en el ámbito provincial, donde incluso existiendo escuelas o institutos de formación, sólo en raras excepciones desempeñan un papel protagónico. En el caso de los municipios, la carencia de espacios y estrategias de formación de sus funcionarios sociales es todavía más pronunciada, salvo en casos muy aislados.

Por último, debe hacerse una breve mención a la función de evaluación de las políticas públicas, descuidada durante largo tiempo, y recientemente retomada como parte de las acciones de la Jefatura de Gabinete.³⁹ En

39 A través del Programa de Evaluación de Políticas Públicas, creado por Resolución 416/2013.

caso de desarrollarse esta decisión de fortalecer la función crítica de evaluación de las acciones públicas en general, será un avance relevante en lo que se refiere a la institucionalidad social en particular.

ALGUNOS RETOS POR ENFRENTAR:

¿HACIA EL LOGRO DE UNA MEJOR INSTITUCIONALIDAD SOCIAL?

Lo señalado en cada uno de los escenarios estratégicos de institucionalidad social reseñados más arriba deja en claro que la Argentina tiene importantes cuentas pendientes en materia de reglas de juego que regulen el accionar de los actores de las diversas políticas sociales. No afrontarlos supone el riesgo de retroceder en algunos avances significativos logrados durante la última década –logros que ayudaron a reconstruir niveles de inclusión social perdidos en los años noventa y los primeros momentos del nuevo siglo–. Por tal razón, cabe concluir este trabajo llamando la atención sobre cuatro de esos retos, tendientes todos a mejorar el entorno político-institucional en el cual tanto se priorizan los problemas como se definen los rumbos a seguir y su consiguiente implementación.

¿Quién fija el rumbo estratégico de la política social?

Avanzar en la consolidación de una nueva matriz requiere no sólo de gran liderazgo político en lo más alto del Poder Ejecutivo nacional, sino también de rectorías sectoriales aún más fuertes (política y técnicamente) de las que ha habido, capaces de afrontar (y resolver) los retos estratégicos que requieren abordajes intersectoriales. Muchos de los problemas sociales (desempleo juvenil, deserción escolar, desigualdad en el ingreso, por citar sólo tres ejemplos) responden a múltiples causas y demandan, por ende, la articulación y sinergia entre diversas áreas del Estado nacional. Se sabe ya que la sumatoria de lo sectorial no da necesariamente como resultado una mejor gestión integral, por lo cual, además de las mejorías necesarias en el papel del actual Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, se requiere un rol preponderante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como ámbito con el potencial de liderar planificaciones estratégicas integrales que, trascendiendo el quehacer de la política social, impacten sin embargo sobre los problemas sociales fundamentales (ejemplo obvio, la política fiscal).

Para que ello ocurra, sin embargo, deben construirse capacidades y competencias dentro de la propia Jefatura de Gabinete que aún no

se han logrado (o querido) desarrollar, pese a sus casi dos décadas de existencia. Pero el rumbo estratégico de la política social no sólo se expresa en este reto de transitar hacia la integralidad (y cómo hacerlo), sino también en el enfoque mismo. En tal sentido, la Argentina tiene aún asignaturas pendientes, en tanto persiste una tensión que en apariencia es conceptual pero que es, en esencia, práctica al extremo: ¿el país avanza hacia una matriz de política social que coloca en primer plano al ciudadano social o al trabajador? Si bien compatibles en algún punto, las efectividades conducentes de una u otra opción son disímiles, por ejemplo en términos de cómo se financia la política social (¿con impuestos generales?, ¿con aportes de los actores del mundo del trabajo?) o en la clásica tensión de cómo combinar universalismo con acciones focalizadas. Esto tiene, por supuesto, implicancias prácticas en el tipo de coalición sociopolítica que se requiere para consolidar los avances logrados y, al mismo tiempo, profundizar la perspectiva de ampliación de derechos no sólo en el plano formal, sino en sus efectividades prácticas.

¿Quién hace qué en el marco de un país federal?

La definición de un rumbo estratégico por parte del Estado nacional, y los consiguientes impactos que ello tendría dentro de dicho nivel de la administración pública (incluyendo gestionar la siempre compleja tensión entre las funciones de gobierno, planificación y coordinación) no resuelve necesariamente otro de los grandes retos que tiene la política social argentina: la división de tareas entre los tres niveles de gobierno. Sabido es que parte muy relevante de la política social depende de las provincias y, asimismo, que mucha de la propia oferta nacional y provincial es gestionada en territorios locales, donde los municipios van asumiendo cada vez mayores responsabilidades. Esto coloca en primer plano el reto de revisar las relaciones intergubernamentales de la política social y sus ámbitos de articulación, analizando no sólo cuáles son las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno en cada sector y componente de la política social, sino ubicando en un punto central de la agenda futura la necesidad de revisar las eventuales armonizaciones entre qué hace cada nivel de gobierno en términos sociales y qué correspondencia tiene con las responsabilidades nacionales, provinciales y municipales en materia de recaudación tributaria y gasto social.

¿Cómo avanzar hacia una mayor y mejor ciudadanía social?

Es claro, en la actualidad, que el universalismo, en tanto condición necesaria para promover derechos sociales, constituye un principio de la política social, mientras que la focalización es sólo un eventual medio para lograrlo. Esta falsa dicotomía reapareció en el debate público con la creación de la AUH. Pero, como quedó de manifiesto en este caso, se logró un acceso casi universal a las asignaciones familiares a través de canales diferenciados para los trabajadores formales y los informales. Asimismo, los avances logrados en las áreas de la política social que han tenido históricamente pretensiones de acceso universal presentan aún desafíos que deben ser superados. En materia de salud, avanzar hacia la cobertura para el conjunto de la población implica lograr una mejor articulación entre los componentes público, de seguridad social y privado, así como también la regulación de estos últimos sectores, para garantizar la calidad homogénea más allá del poder adquisitivo o el tipo de acceso que tenga cada individuo o familia. En materia educativa, los avances normativos logrados en años recientes (sumados a los impactos de cobertura vía la mencionada AUH) tienen un potencial importante, pero dada la heterogeneidad de situaciones subnacionales, cabe también esperar problemas mayúsculos en la calidad del servicio. A esos aspectos críticos se suma una agenda de reforma más retrasada, asociada a colocar en el centro de la escena el derecho al cuidado y sus vasos comunicantes con el impacto que esto tendría en materia de conciliación entre vida productiva y reproductiva, en un contexto laboral donde prima la discriminación contra la mujer.

¿Cómo financiar las políticas sociales?

Cabe resaltar aquí, dada su relevancia histórica en el país, el componente contributivo. Hace ya muchos años, décadas más bien, que lo que suele llamarse en la Argentina sistema contributivo no es plenamente tal, ya que una parte importante de las prestaciones (comenzando por jubilaciones y pensiones) se financia con impuestos generales o de asignación específica. Esto no implica, por supuesto, dejar atrás la lógica de la contribución que premia la trayectoria laboral, pero dados los problemas estructurales en el mercado de trabajo es apropiado reconocer el desafío futuro de cómo se financiará el conjunto de la política social en un contexto donde el empleo y la seguridad social centrados exclusivamente en sistemas contributivos han perdido capacidad integradora y de protección contra los riesgos de la vida económicamente activa. Los avances logrados en términos de un mayor gasto social aún deben articularse

virtuosamente con reformas fiscales que redistribuyan cargas y responsabilidades, no sólo en términos de grupos sociales, sino de niveles de gobierno. Este asunto cobra particular relevancia en los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en tanto la situación macroeconómica (nacional, pero también provincial) es más crítica que en los primeros años de la poscrisis de 2001. Esto genera un dilema crucial: ¿cómo ampliar derechos sociales y laborales en una época de escasez, y en la que persisten las grandes desigualdades entre provincias? Es una forma alternativa de preguntarse si en tiempos de bonanza se hizo todo lo que podría haberse hecho.

¿Ha llegado el momento de un cambio copernicano en la gestión social?

Por último, gran parte de los retos que tiene por delante la política social, en términos de avanzar en su dimensión redistributiva y en la igualación de derechos, implica por sobre todo afrontar realmente la desigualdad en sus múltiples dimensiones, y no limitarse sólo a acciones coyunturales para reducir la pobreza por ingreso o para atender sectorialmente necesidades que requieren otro un abordaje más integral. Para ello hace falta, como condición necesaria, una robusta capacidad técnico-operativa. Como quedó expresado, la dimensión organizacional y de recursos humanos de la política social, en sus diversas áreas dentro del Estado nacional y en sus expresiones provinciales y municipales, se caracteriza por un altísimo grado de heterogeneidad en términos de sus competencias y habilidades para afrontar situaciones complejas, volátiles y cuyos nudos problemáticos responden a causas muy diversas y profundas. Por otra parte, intervenir de modo coordinado para generar respuestas integrales constituye un reto adicional de gran envergadura, toda vez que las culturas de gestión en materia social han tendido a consolidar la lógica de “compartimentos estancos”, con escasa colaboración interorganizacional. Pero nada de ello tendrá real impacto, en caso de que efectivamente se avance en la superación de ese reto, si además no se logra un objetivo mayor y que sería realmente el cambio copernicano: que sea el propio Estado argentino el que formule y gestione sus políticas públicas (no sólo sociales), de modo coherente y con nortes estratégicos claros orientados a afrontar las causas estructurales de la desigualdad, causas que ni la mejor política social podrá resolver por sí misma. Esto coloca al saber técnico y a las competencias de gestión operativa en un plano más amplio de las capacidades institucionales del Estado argentino, donde la política importa...y mucho.