

Argentina 2011-2015: Propuestas para optimizar la protección social

REPETTO, FABIAN – CIPPEC

Introducción y Diagnóstico

En los últimos años, la **Argentina creció a tasas altas**: 7,4% promedio entre 2003 y 2009. Este proceso, que permitió la **creación de millones de puestos de empleo formales**, no fue suficiente para revertir plenamente la situación de pobreza y vulnerabilidad de buena parte de la población, ligadas a la informalidad laboral.

Las tendencias de largo plazo marcaron un deterioro de la situación social desde los años setenta, que parecería estar revirtiéndose en materia de desigualdad, pobreza e indigencia medidas por ingresos. Según estudios confiables no oficiales (CEDLAS), entre 2007 y 2010 la **tasa de pobreza urbana** se mantuvo relativamente **estable, en torno al 22%**, cifra superior a la oficial. La desigualdad medida por ingresos mostró un desarrollo similar al de la pobreza: **el coeficiente de Gini se redujo** luego de la crisis de 2001/2002.

La pobreza no afecta por igual a todos los grupos poblacionales. Se concentra en los niños (que representan más del 40% de los pobres) y en los jóvenes (más del 20%). La situación de los adultos mayores también es precaria. Por otra parte, **la pobreza incide mayoritariamente en las provincias del NOA, NEA y en el conurbano bonaerense**, donde se presentan situaciones más graves que en el resto del país, tanto en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como en el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Esto da cuenta de que existen otras dimensiones

más allá del ingreso. Estas disparidades etarias y regionales son cruciales para diseñar políticas públicas equitativas.

La **tasa de desempleo** creció de manera constante desde 1980 hasta la crisis de 2001/2002, para luego disminuir entre 2003 y 2007, y alcanzar niveles equiparables a los de principios de los años noventa. Los jóvenes son un grupo particularmente crítico, con una tasa de desempleo del 18,43% (fines de 2009). En materia de **informalidad**, casi un 35% resultan asalariados sin descuento jubilatorio, por lo que se ve afectada su seguridad social presente y futura.

Estos cambios en el mercado laboral fueron acompañados por **transformaciones en el interior de las familias**: el hogar nuclear tradicional pasó de ser la regla a la excepción. Así, se observa una **gran carencia en términos de organización social del cuidado** de los niños/as, adultos mayores y personas con discapacidades.

A su vez, la administración central del Estado argentino encargada de afrontar estas problemáticas enfrenta retos estructurales. Por un lado, **problemas de coordinación sistémica**, que afectan la coherencia y la integralidad de los recursos asignados. Por el otro, **desiguales capacidades de gestión operativa**. Desde 2003 no hubo reformas importantes para resolver ambos desafíos, como ilustra el bajo desempeño institucional del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

La **coordinación interjurisdiccional es también limitada**: los Consejos Federales vinculados a temáticas específicas de la protección social muestran desempeños heterogéneos tras la descentralización de los servicios sociales.

Esto genera superposiciones (y, en algunos casos, incompatibilidades) entre las ofertas programáticas y de servicios de los distintos niveles de gobierno.

Para finalizar, cabe destacar que no existe en el Estado argentino ni una concepción ni una nomenclatura administrativa o presupuestaria específica de la protección social, sea en su dimensión “ingreso” o en otro tipo de prestaciones. **El sector de la protección social en la Argentina carece de un sistema**, especialmente en comparación con otros sectores sociales (como el caso de la educación). En su lugar existe una proliferación de intervenciones (muchas veces bajo la modalidad de programas) que no responden a lógicas integrales y que, desde el ámbito nacional, aterrizan de diversas formas en los heterogéneos territorios provinciales y municipales.

Se abre así un escenario social con “claroscuros” que genera grandes retos, pero también grandes oportunidades al futuro Presidente.

Políticas en marcha

Desde 2003, los dos últimos gobiernos dejaron huella con políticas que apuntan a asegurar ingresos y atender las necesidades de distintos grupos vulnerables.

- **Programas de transferencias condicionadas (PTC).** Se destacan el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Programa de Empleo Comunitario, el Programa Familias por la Inclusión Social, y el Seguro de Capacitación y Empleo. Con un formato que no responde a los tradicionales PTC, es fundamental el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” que transfiere poder de compra de alimento a los hogares. En 2009, casi todos los programas de este tipo fueron reemplazados por la Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social, que garantiza un ingreso a cerca de 2 millones de hogares.

- **Niñez y adolescencia.** Tres grandes hitos renovaron el marco institucional en el que opera la protección de derechos: la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2006) y la Ley 26.233 sobre los Centros de Desarrollo Infantil (2007).
- **Jóvenes.** Sobresale el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creado en 2008.
- **Adultos mayores.** Se concretaron varias iniciativas: la Ley 25.994 de Prestación previsional anticipada y moratorias, que amplió la cobertura del sistema (2005); y la reforma previsional y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), con la Ley 26.425 (2008).
- **Inclusión laboral y mejora de la calidad del empleo.** Se destacan el Plan de Regulación del Trabajo No Registrado (2009) y un conjunto de medidas desarrolladas por el Ministerio de Trabajo para combatir la informalidad y el desempleo, como por ejemplo el régimen para empleados del servicio doméstico.

Grandes dilemas

¿Política social fragmentada y asistencialista o sistema de protección social integral?

Aspirar a la construcción de un sistema de protección social integral significa romper con las antiguas concepciones de la intervención social del Estado (políticas fragmentadas, de carácter asistencialista y dirigidas a paliar la pobreza extrema).

Un sistema de protección social integral se basa en tres pilares. Por un lado, implica abordar la política social desde un enfoque de derechos, que permita la construcción de una ciudadanía social en la que las responsabilidades se encuentren compartidas con el Estado. Por el otro, exige atender los problemas de grupos sociales vulnerables, pero también las problemáticas del mercado de trabajo y la seguridad social. Así, se intentan

cubrir todas las situaciones de desprotección del ciclo de vida de las personas. Por último, debe aspirar a combatir la pobreza y la desigualdad por ingreso y en los aspectos no monetarios.

Protección social universal vs. focalizada: ¿una falsa dicotomía?

El **criterio de universalidad**, según el cual el acceso a bienes o servicios va más allá del poder adquisitivo o condición socio-laboral, es considerado muy costoso y supone para muchos el riesgo de entablar una dinámica distributiva regresiva. El **criterio de focalización**, donde la asignación de recursos o prestaciones a un sector de la población es definida por ingreso, edad, género u otros implica concentrar los recursos en la población más vulnerable.

Esta falsa dicotomía reapareció en el debate público con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Sin embargo, el universalismo es un principio de la política social mientras que la focalización constituye un instrumento, que puede ser utilizado para alcanzar este mismo principio. Es decir, **se puede lograr la universalización de una política a través de distintos programas o servicios focalizados**. Por ejemplo, con la AUH se logró un acceso casi universal a las asignaciones familiares a través de canales diferenciados para los trabajadores formales y los informales.

¿El financiamiento de la protección social debe ser contributivo o no contributivo?

El carácter **contributivo** de una política pública implica que los beneficios serán distribuidos únicamente a las personas que hayan aportado ingresos en algún tipo de seguro. Una política es **no contributiva** cuando los individuos

pueden acceder a las prestaciones sin haber contribuido directamente para el propósito específico aunque sí lo estén haciendo a través del pago de impuestos.

En el país las prestaciones de la seguridad social funcionaron históricamente bajo el principio contributivo. El elemento no contributivo de la protección social estuvo compuesto por las prestaciones no monetarias (asistenciales y, en mayor medida, servicios sociales sectoriales). Hoy en día, esta distribución funcional se encuentra cuestionada por diversas políticas: recurso a fuentes de financiamiento tributarias para costear las prestaciones de la seguridad social, ampliación de la cobertura del sistema previsional mediante moratoria, aumento de la cantidad de pensiones no contributivas y creación de programas masivos de transferencias de ingreso enfocados a la reducción de la pobreza.

Es indispensable seguir avanzando hacia una **apropiada combinación entre los componentes contributivos y no contributivos de la protección social**.

¿Las políticas de la protección social deberían ser condicionadas o no condicionadas?

Esta tensión surgió con fuerza en años recientes en América Latina, con la creación de los programas de transferencias condicionadas: ¿es legítimo condicionar el acceso a prestaciones monetarias por parte del Estado al cumplimiento de **requisitos de educación y salud** o exigir algún tipo de **contraprestación laboral** (como ocurre en el Jefas y Jefes de Hogar y en el Argentina Trabaja)?

A favor del carácter condicionado de las transferencias se sostiene que implican progresos en términos de dotación de capital humano y de posibilidades de inserción socio-laboral. En su contra, se señalan los costos operativos del monitoreo de las condicionalidades y la falta de cobertura de los social y territorialmente excluidos. A su vez, la educación, la salud y el trabajo suelen ser considerados derechos universales que debieran garantizarse por otros canales y no implicar condicionalidad alguna.

Podemos sortear este dilema con la noción de **corresponsabilidad**: las familias son responsables por el uso eficiente de los servicios otorgados por el Estado y éste debe proveer servicios de calidad, y mostrarse activo en la promoción de su uso.

Propuestas

(1) Crear un Gabinete Nacional y Mesas Provinciales como marco institucional para un sistema de protección social integral.

Uno de los principales desafíos institucionales para consolidar un sistema de protección social integral y federal es la coordinación intersectorial e interjurisdiccional. Crear un Gabinete Nacional y Mesas Provinciales de Protección Social es la clave para emprender este desafío.

El **Gabinete Nacional de Protección Social**, que reformularía el actual Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, debe contar con representantes nacionales de los distintos sectores de la protección social (desarrollo social, trabajo, seguridad social, educación y salud). Dos objetivos deberían liderar su agenda: **asegurar articulación interinstitucional** (incluyendo el abordaje territorial de las políticas nacionales), y asignar los

recursos fijando prioridades claras y acordes a los principales problemas a enfrentar. Su liderazgo tendría que ser anual y rotativo entre los ministros de Desarrollo Social y de Trabajo, y debería contar con capacidad para incidir de modo directo en la organización (y eventual reorganización) programática. El Gabinete podría contar además con rectorías temáticas para los distintos grupos etarios (niñez y adolescencia, juventud, edad activa y adultez mayor). En función de estas rectorías se deberían introducir los cambios correspondientes en la nomenclatura presupuestaria.

Las **Mesas Provinciales de Protección Social** fueron pensadas como un **espacio bilateral de diálogo** entre los representantes nacionales de los sectores de la protección social y sus contrapartes provinciales. Su objetivo es favorecer la complementariedad entre los servicios sociales y la oferta programática nacional y provincial, y un esquema de asignación de gastos acorde a la estructura de riesgos y vulnerabilidades sociales de cada provincia.

El rediseño institucional debe estar acompañado, en cada instancia, de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas que permitan el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

(2) Reformular aspectos de la Asignación Universal por Hijo e impulsar la efectiva implementación de la ley de protección integral de niños y adolescentes en todo el país.

La sanción de la Ley 26.601, al inaugurar el **Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes**, marcó el rumbo a seguir. No obstante, su grado de implementación varía en cada

provincia. Para avanzar más y mejor, proponemos fortalecer el rol de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación y del Consejo Federal como organismos que garanticen su implementación en los ámbitos subnacionales mediante la promoción de medidas administrativas, judiciales, legislativas y presupuestarias. Para ello, deben generarse mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas descentralizadas a partir de sistemas de información interjurisdiccionales. El Estado nacional debe asegurar los recursos humanos y económicos para llevar adelante las políticas de promoción y protección, y brindar asistencia técnica y capacitación a organismos provinciales, municipales y agentes comunitarios. Además, sugerimos establecer **lineamientos para la concreción de prestaciones integrales**, especialmente en temas críticos para el desarrollo de los niños/as y adolescentes.

La Ley 26.061 debe integrarse con otras políticas destinadas a niños/as y adolescentes; entre ellas, el **régimen de Asignaciones Familiares (AAFF)**, que debe mantenerse vigente. Esto incluye la **Asignación Universal por Hijo (AUH)**, a la que sugerimos incluir algunas modificaciones:

- Establecer un mecanismo de actualización de las AAFF (incluyendo a la AUH) basado en la canasta total de alimentos.
- Incorporar en la AUH a los grupos formales excluidos de las AAFF contributivas y a los niños/as y adolescentes que concurren a escuelas de gestión privada.
- Revisar y flexibilizar los criterios para la inclusión de extranjeros que residen en el país, y fortalecer la política de documentación del inmigrante.
- Permitir la complementariedad entre la AUH y otras prestaciones, según la problemática en cuestión.
- Promover iniciativas para mejorar la calidad y equidad regionales de los servicios sociales requeridos para la percepción de las AAFF y la AUH.

- Promover mayor coordinación entre la AUH y las políticas activas de empleo.
- Fomentar estudios acerca de la incidencia de la AUH sobre la oferta laboral (registrada) y sobre la oferta y calidad educativa y sanitaria.

La ejecución de las modificaciones planteadas a las AAFF (incluyendo a los actuales titulares de la AUH e incorporando a los monotributistas) requiere de **aproximadamente \$32.400 millones anuales** (si se toma como referencia la Canasta Básica Total oficial), lo que implica un **incremento del 0,87% del PBI** (según estimaciones de CIPPEC para 2010). Esto no incluye posibles reasignaciones de otros programas actualmente vigentes.

(3) Ampliar e integrar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y elevar la Dirección Nacional de Juventud a una Secretaría de Estado: dos apuestas de una política integral para la juventud.

Proponemos **ampliar a todo el territorio argentino las prestaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**, orientado a generar oportunidades de inclusión social y laboral de los/as jóvenes. Sugerimos extender sus prestaciones monetarias y no monetarias, y poner énfasis en el componente de “entrenamiento para el trabajo”. A pesar de sus logros, este programa se implementa sólo en 136 municipios de 19 provincias. Fortalecer y extender la **Red de Servicios de Empleo** en todo el país permitiría ampliar su alcance territorial. Para la implementación de esta política, se requieren al menos **\$1.600 millones (0,11% del PBI)**, monto al que se le deben adicionar los recursos necesarios para solventar otras prestaciones del programa, que varían en cada caso individual.

En las **zonas rurales** sugerimos promover esquemas de inclusión socio-laboral que atiendan las especificidades de este grupo poblacional. También aconsejamos revisar el criterio que determina que 24 meses es el **tiempo máximo de permanencia** en el programa. Finalmente, para acompañar a la población vulnerable en todo el **ciclo vital**, proponemos articular el tránsito desde las políticas de niñez y adolescencia hacia las políticas de juventud (enfaticando el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo), y de éstas hacia una inclusión laboral plena.

Para generar una política integral para la juventud, que enfrente estos retos y aborde la temática desde una perspectiva de políticas y no únicamente de programas, hay que **fortalecer la institucionalidad de los organismos** que atienden las problemáticas sociales de los jóvenes. Por ello, proponemos fortalecer y elevar el rango de la actual Dirección Nacional de Juventud a una Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Desarrollo Social, que pasaría a ser responsable de la articulación de todas las políticas, programas y proyectos dirigidos a la juventud. Sus acciones deberían coordinarse con aquellas desarrolladas por la Secretaría de Empleo y con las de otros organismos del Estado con incumbencia en la problemática de la juventud, en especial del área educativa y de promoción deportiva y cultural.

(4) Universalizar la cobertura previsional, integrar los servicios y prestaciones no monetarias y convertir en Secretaría de Estado a la Dirección Nacional de Adultos Mayores: tres medidas necesarias de una política integral para los adultos mayores.

Es fundamental **fortalecer el Sistema Integrado Previsional Argentino** (SIPA). Para ello, proponemos garantizar la universalidad en la cobertura, un desafío menor dado el gran alcance actual del sistema; y asegurar la suficiencia de las prestaciones por medio de una **asignación universal para los adultos mayores**, definida en función de la **canasta básica total**, para quienes no cumplan con los requisitos de aportes al sistema (esto implicaría una revisión de la fórmula de actualización de los haberes). Incorporar a todas las mujeres mayores a 59 años y a todos los hombres mayores a 64 años que en la actualidad no cuentan con cobertura previsional requiere de **\$2.500 millones anuales, lo cual representa cerca de 0,18% del PBI** (ver Memo Seguridad Social).

Uno de los principales desafíos pendientes es desarrollar **políticas específicas pero complementarias y articuladas con las intervenciones del PAMI** para atender la diversidad de situaciones de los adultos mayores:

- Para las personas cuya etapa laboral activa finalizó, pero son autónomas y cuentan con medios físicos y mentales, proveer canales o instancias para la integración y revalorización.
- Para las personas dependientes, por estar privadas de autonomía funcional, el foco de las políticas debe estar puesto en brindar una asistencia que garantice la atención de la salud, los cuidados familiares y/o en lugares de residencia.

Para afrontar estos y otros desafíos derivados del envejecimiento demográfico es prioritario **fortalecer la institucionalidad abocada a los adultos mayores**.

Por ello, proponemos convertir en Secretaría de Estado a la Dirección Nacional de Adultos Mayores, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y que la nueva Secretaría articule sus funciones con la Secretaría de Seguridad Social

del Ministerio de Trabajo, y la ANSES, además del PAMI. Además, sugerimos que el Consejo Federal de Adultos Mayores impulse acuerdos intersectoriales e interjurisdiccionales para el diseño e implementación de legislación que regule (con énfasis en el nivel local) el cuidado y la oferta de bienes y servicios públicos para los adultos mayores.

(5) Integrar las políticas de reinserción laboral de trabajadores desempleados e informales, promover una ley que prohíba la discriminación en las búsquedas laborales, y fortalecer las instituciones que protegen a este grupo vulnerable.

En primer lugar, sugerimos **unificar bajo una lógica integral** todas las políticas y programas destinados a lograr la (re)inserción laboral de los desempleados y garantizar su protección social. En particular, promovemos la integración y ampliación del Seguro de Capacitación y Empleo y del Seguro por Desempleo para garantizar la salida de la pobreza de los hogares con jefes/as de familia en situación de desempleo (considerando todas las transferencias que recibe el hogar). Paralelamente, deben integrarse las políticas anticíclicas, como el Programa de Recuperación Productiva, para aliviar los efectos de los episodios de crisis económica.

En segundo lugar, proponemos **profundizar las políticas para garantizar la protección social de los trabajadores informales** emprendidas por el Ministerio de Trabajo, mediante la unificación de las estrategias de regularización, fiscalización y promoción desarrolladas. Además, y para evitar posibles dinámicas asistencialistas en el sistema de protección social, sugerimos observar la estructura de incentivos de las políticas y programas de

protección social en relación al mercado de trabajo, ya que estos pueden favorecer u obstaculizar la formalización laboral.

Además, es vital garantizar un **acceso igualitario a las oportunidades de empleo**. El establecimiento de límites de contratación según edad, género y/o estado civil, entre otros, crean contingentes de desempleados independientemente de sus aptitudes y desempeño (como ocurre con los desempleados de más de 45 años). En esta dirección, impulsamos que la Presidencia eleve al Congreso una ley que prohíba la discriminación en las búsquedas laborales y que disponga incentivos para que las empresas cambien el sistema de reclutamiento de personal.

Finalmente, la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo debe **ejercer la rectoría temática** dentro del Gabinete Nacional de Protección Social que impulsamos, encargada de promover una política integral de protección social a los trabajadores desempleados e informales. En el ámbito de esta rectoría se debe impulsar las iniciativas en los tres aspectos mencionados.

(6) Establecer al cuidado como un derecho social básico y universal: crear un sistema que regule el cuidado y la articulación con provincias y municipios.

La **categoría del cuidado** se refiere a los bienes, servicios, valores y afectos involucrados en la asistencia a niños, mayores, enfermos y personas con discapacidades. Se trata de un trabajo en general no remunerado, desarrollado históricamente en el mundo privado a cargo de las mujeres, y no visibilizado, al no imputarse en las cuentas nacionales. Sin embargo, contribuye ampliamente

a la reproducción de la fuerza de trabajo y se ve atravesado por cuestiones de género basadas en una división sexual de las tareas dentro del hogar.

No obstante, es una **materia escasamente contemplada en las políticas públicas argentinas**. Es de vital importancia incorporarla en la agenda presidencial, ya que requiere la coordinación de las políticas laborales, de infancia, de salud y de educación, así como articulaciones interjurisdiccionales y sinergias con la organización comunitaria. Para reparar esta falta, es necesario un marco normativo que coloque al cuidado como un derecho social básico universal.

Es fundamental el diseño de políticas que permitan conciliar el cuidado de la población dependiente y las exigencias del mercado laboral, las responsabilidades productivas con las reproductivas, y disminuir la desigualdad de género en el mercado de trabajo. Sugerimos avanzar paulatinamente en la **extensión de la licencia por paternidad y maternidad, y ampliar la cobertura de estos derechos a los trabajadores/as informales y desempleados/as**.

Además, deberían diseñarse políticas que garanticen bienes y servicios universales e infraestructura del cuidado, que consideren las necesidades diferenciales en cada etapa del ciclo vital y contemplen la prestación compartida entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y la familia. Como primer paso, hay que **efectivizar la Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil**. Respecto de los programas sociales, deben contemplarse los cambios en la estructura familiar (prestando atención a las familias monoparentales en

situación de pobreza, y a las madres adolescentes o en situación de informalidad laboral o desempleo).

Por último, es crucial conformar un **sistema estadístico que mida aspectos demográficos**, los cambios en la composición de las familias, sistematice la red de servicios públicos y privados disponibles, y genere información relevante sobre la temática a partir de encuestas de uso del tiempo. Los indicadores necesarios podrían conformarse, por ejemplo, mediante su incorporación en la Encuesta Permanente de Hogares.

(7) Crear un Sistema Único de Información que incluya un Registro Único de Titulares y promueva la reforma de los sistemas administrativos de los organismos responsables de la protección social.

Es importante que la agenda presidencial se comprometa a fortalecer las capacidades y herramientas de los actores estatales que intervienen en las políticas de protección social a nivel nacional, provincial y municipal. Al efecto, sugerimos dos mecanismos.

En primer lugar, poner en marcha un **sistema de información, monitoreo y evaluación** administrado por el Gabinete Nacional de Protección Social que impulsamos, y que debe comprender tres dimensiones: (a) indicadores socioeconómicos relevantes, según ciclo de vida y factores de riesgo; (b) registro único de titulares (actuales y potenciales) que se nutra de las bases de datos de la AFIP, la ANSES y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), entre otros; y (c) información sobre la ejecución de los programas, políticas y servicios sociales (cantidad de titulares y prestaciones,

distribución geográfica, monto asignado, etc.). Para ello, recomendamos capitalizar los avances parciales y dispersos que ya existen.

Además, sugerimos **reorganizar el funcionamiento administrativo de las dependencias del Estado nacional** (e incentivar cambios en los Estados provinciales y municipales) para fortalecer y transparentar la gestión de los actuales procesos internos. Esta tarea debería arrojar dos resultados positivos: facilitar mejores procesos de gestión interna y simplificar los canales de acceso para los titulares de derechos.

(8) Promover una Ley Nacional de Protección Social Integral y Federal que articule políticas, programas y servicios con base en la universalidad, sostenibilidad y transparencia.

Promover un sistema de protección social integral exige un cambio de concepciones así como reordenamientos de la institucionalidad y de la organización presupuestaria. Dadas las complejidades de estos procesos, proponemos que el futuro Presidente tenga como **horizonte de gobierno la consolidación de un marco normativo** que defina el rumbo estratégico de la protección social. Así, cuando la oportunidad política lo permita, proponemos el impulso a una Ley Nacional de Protección Social que establezca consensos y sienta las bases para la construcción de un sistema de protección social integral y federal, que asegure un conjunto de derechos sociales fundamentales.

En materia de **principios**, la ley debe:

- Adoptar el **principio de universalidad** en el acceso a los servicios y prestaciones de la protección social y recurrir a la **focalización** como herramienta para priorizar a los grupos más vulnerables.
- Incentivar la combinación de los **esquemas contributivos y no contributivos** para asegurar un financiamiento sostenible de las políticas de protección social.
- Afirmar la **corresponsabilidad entre el Estado y las familias** para garantizar la protección social en materia de ingresos y capital humano; y fomentar el **papel activo del Estado**.

En cuanto a los **contenidos**, la ley debe:

- Disponer la obligación del Estado nacional de garantizar y/o promover un **ingreso en cada hogar**, que sea suficiente para facilitar la salida de la pobreza por ingresos.
- Garantizar la calidad de atención de las problemáticas específicas de **cuatro grupos vulnerables**: niños/as y adolescentes, jóvenes, desempleados y trabajadores informales, y adultos mayores.
- Promover la articulación con los ámbitos sectoriales sociales encargados de la promoción y el fortalecimiento del **capital humano** (fundamentalmente, salud y educación) en vistas de garantizar un abordaje integral a los problemas de la población.

Viabilidad¹

El reto fundamental de la protección social al que se enfrentará es, por sobre todo, político. Dada la fragmentación vigente, los intereses en juego y las dinámicas propias de cada sector del Estado nacional con responsabilidad en

¹ La fuente de información para el ejercicio de costeo de las políticas propuestas usa como base es la Encuesta Permanente de Hogares segunda onda de 2010 del INDEC, expandida a los totales poblacionales del Censo 2010. Para el valor del PBI, se tomaron los datos oficiales del Ministerio de Economía para 2010, estimando para el cuarto trimestre una tasa de crecimiento igual a la del cuarto trimestre de 2009. Para reflejar la evolución de los ingresos, se tomaron los aumentos de ingresos informados por INDEC para el Índice de Salarios tanto para el sector registrado como para el no registrado. Para el cálculo de los precios y la consiguiente canasta básica alimentaria y canasta básica total se utilizaron las estimaciones oficiales del INDEC y las de las Direcciones de Estadística provinciales ajustadas por la paridad del poder de compra regional del consumidor.

la materia, será necesario un gran liderazgo para definir un rumbo estratégico capaz de ser sostenido durante todo el gobierno. Será fundamental adoptar una **estrategia de “paso a paso”**, donde el capital político presidencial se invierta primero en reformas institucionales, luego (y de inmediato) en reingeniería, fortalecimiento técnico y expansión de la oferta intersectorial (la tendencia hacia políticas con perspectiva de universalización acotará al extremo los riesgos de uso clientelar) y, finalmente, en la elaboración de un marco jurídico “paraguas”.

La agenda de medidas propuestas implica también desafíos presupuestarios y administrativos, que no por complejos son irresolubles. En la Argentina el **esfuerzo fiscal en materia social es históricamente alto** en comparación con la región y eso genera “un piso” para intentar dar saltos cualitativos. Sin embargo, ese esfuerzo fiscal requiere complementarse con una mayor eficacia y eficiencia. La **calidad de los recursos humanos** es vital en este proceso. Aún cuando las áreas sociales suelen presentar dificultades, existe un enorme potencial para afrontar los retos técnico-operativos que implicaría hacer un cambio sustantivo en el modo en que el Estado lidere, bajo su gobierno, un sistema de protección social de alta calidad y eficacia.

Algunas de las medidas propuestas o de sus componentes no tienen costos presupuestarios, sino que implicarán una decisión de la Presidencia, en términos de reordenar el funcionamiento institucional. Este es el caso de la creación de un Gabinete Nacional de Protección Social y del fortalecimiento político-técnico de los ámbitos encargados de ejercer rectorías temáticas. Para cumplir con este objetivo, y que las demás medidas puedan ser realmente

efectivas, sugerimos **concretar los cambios institucionales al momento de asumir el gobierno**, para generar incentivos para todos los altos funcionarios sobre sus responsabilidades y campo de acción en los organismos y programas que tendrán a su cargo.

No habrá sistema integral de protección social en la Argentina si no se resguarda y fortalece el **componente federal**. Es clave, por lo tanto, priorizar los vínculos interjurisdiccionales, revisar críticamente los modos y montos de las transferencias del Estado nacional a las provincias y los municipios, y generar incentivos para que estos se gestionen con calidad y eficiencia. Fortalecer los **Consejos Federales sectoriales** ya creados y promover la creación de **Mesas Provinciales de Protección Social** no pueden ser medidas dispersas, sino que deben ser parte constitutiva de cualquier nuevo acuerdo entre la Nación y las provincias.

Por último, se debe **promover el diálogo** con actores socioeconómicos claves para la implementación de aspectos críticos de la protección social. Avanzar en la combinación de fuentes de financiamiento contributivas y no contributivas debería permitir contar con el **apoyo de los sindicatos**, que no verían afectado su histórico compromiso con la contribución de sus afiliados a la seguridad social. Además, una actitud proactiva en materia social es esperable que proporcione apoyos (o, al menos, no intentos de veto) por parte de los grupos políticos y actores económicos y sociales que vinieron reclamando en años recientes un activo protagonismo del Estado en protección social (aunque con opiniones diversas), tal el caso de los **movimientos sociales**, el **sector empresario** y las **Iglesias**, por citar sólo tres ejemplos claros.

Este **Memo para el futuro Presidente/a** se realizó como parte del proyecto **Agenda presidencial**, un aporte de **CIPPEC** y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.