



Diálogos de Protección Social

Reporte final 2011



CIPPEC  políticas públicas
public policies



Esta publicación cuenta con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert



Índice

Introducción	3
Primer diálogo: “La protección social argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad” (8 de abril)	4
Introducción	4
La presentación de Simone Cecchini	4
La presentación de Rodrigo Martínez	7
La presentación de Fabián Repetto	9
Comentario de Cetrángolo	12
El debate.....	12
Segundo diálogo: “Aprendizajes de la política de protección social en Brasil” (6 de mayo)	14
Introducción	14
La presentación de Marcia Lopes.....	14
El debate.....	19
Tercer diálogo: “Aprendizajes de la política de protección social en Uruguay” (11 de junio)	21
Introducción	21
La presentación de Mariella Mazzotti	21
El debate.....	25
Cuarto diálogo: “Aprendizajes de la política de protección social en Chile” (22 de julio)	28
Introducción	28
La presentación de Paula Quintana Meléndez.....	28
El debate.....	33
Quinto diálogo: “Los desafíos del empleo juvenil: la perspectiva regional y el caso argentino” (26 de agosto)	35
Introducción	35
La presentación de Guillermo Dema	35
El comentario de Susana Barasatian	38
El comentario de Claudia Jacinto	39
El debate.....	40
Sexto diálogo: “Los desafíos del trabajo y la protección social al progresismo: un debate entre oficialistas y frenteamplistas sobre prioridades y alternativas de política para el nuevo gobierno en la Argentina” (23 de septiembre)	42
Introducción	42
La presentación de Carlos Rodríguez.....	42

La presentación de Matías Barroetaveña	44
El debate.....	47
Séptimo diálogo: “Pobreza infantil en América Latina: Una medición desde el enfoque de derechos” (11 de noviembre)	49
Introducción	49
La presentación de María Nieves Rico y Ernesto Espíndola.....	49
Los comentarios de Javier Curcio, Sebastián Waisgrais y Fabián Repetto.....	53
El debate.....	53
Reflexiones finales.....	55
Acerca de las instituciones organizadoras.....	57

Introducción

Los **Diálogos de Protección Social** buscan generar un espacio de intercambio plural e informado entre funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, empresarios, académicos y representantes de organismos internacionales respecto de la protección social en la Argentina.

Los objetivos principales de estos encuentros son: (a) contribuir al debate social y político sobre las mejores formas de enfrentar aspectos críticos de la situación social de la población del país; (b) difundir lecciones aprendidas de otras experiencias latinoamericanas entre actores relevantes de la Protección Social en la Argentina y, (c) promover la acumulación de ideas, propuestas y alternativas de acción en el campo de la protección social.

Esta iniciativa es organizada en conjunto por: **CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), la **Fundación Tzedaká**, y la **Maestría en Administración y Políticas Públicas** de la **Universidad de San Andrés**. Las tres instituciones centran su labor en el compromiso con los asuntos públicos y, desde distintas modalidades de intervención, coadyuvan al desarrollo de la Argentina.

La propuesta para el año 2011 se enmarcó, como perspectiva prioritaria, en una lógica de trabajo comparativa a nivel regional, con el objetivo de ampliar el espectro conocido de recomendaciones y soluciones, e incrementar así la efectividad de la intervención pública social en Argentina, abriendo además un espacio próximo a la contienda electoral para un debate plural de ideas respecto a qué hacer en materia de protección social en el país.

En este reporte se sintetizan los principales debates de la edición 2011 del ciclo de **Diálogos de Protección Social**, en el que participaron especialistas destacados de la protección social de la Argentina y de la región.

A lo largo de los encuentros se han tratado los siguientes temas: “La protección social argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad”, “Aprendizajes de la política de protección social en Brasil”, “Aprendizajes de la política de protección social en Uruguay”, “Aprendizajes de la política de protección social en Chile”, “Los desafíos del empleo juvenil: la perspectiva regional y el caso argentino”, “Los desafíos del trabajo y la protección social al progresismo: un debate entre oficialistas y frenteamplistas sobre prioridades y alternativas de política para el nuevo gobierno en la Argentina” y “Pobreza infantil en América Latina: una medición desde el enfoque de derechos”.

Se agradece especialmente a las instituciones que hicieron posible la organización de estos encuentros: la Embajada de Brasil, la CEPAL, la OIT, UNICEF y la Fundación Friedrich Ebert. Esta última institución apoyó, además, la elaboración del presente reporte.

Primer diálogo: “La protección social argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad” (8 de abril)

Introducción

Uno de los principales objetivos de la serie de encuentros del año 2011 fue construir una visión regional comparativa con vistas a extraer lecciones aprendidas susceptibles de ser aplicadas en Argentina. Por tal motivo, iniciamos el ciclo con la exposición de los retos de inclusión e integralidad de la protección social argentina, analizados desde una perspectiva latinoamericana. A tal fin, se convocó, con el apoyo de la CEPAL, a dos especialistas en la temática, Simone Cecchini (División de Desarrollo Social, CEPAL) y Rodrigo Martínez (División de Desarrollo Social, CEPAL), que fueron acompañados en la presentación por Fabián Repetto (Programa de Protección Social, CIPPEC). A continuación relatamos las presentaciones de los expertos, así como el debate posterior abierto con los participantes.

La presentación de Simone Cecchini

La exposición de Simone Cecchini giró en torno a las principales conclusiones recopiladas en el libro “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”, de co-autoría con Rodrigo Martínez y publicado por la CEPAL. Los temas centrales fueron: la evolución del concepto de “protección social”, la implementación de la protección social en América Latina a través del análisis de diferentes casos representativos y, finalmente, la presentación de la diversidad de los Programas de Transferencia con corresponsabilidad (PTC) existentes, así como las posibles alternativas de enfoque y diseño al respecto.

Como bien desarrolló Cecchini en su exposición, el objetivo del libro es fomentar el diálogo en torno al concepto de protección social en la región para que los países logren acceder a un sistema integral de protección social inclusivo que garantice los derechos de los ciudadanos. Para ello, los autores comienzan por resumir las raíces históricas de esta necesaria construcción. Desde un enfoque clásico, el Estado, junto con el mercado y la familia, juega un rol fundamental en la provisión de protección social, pero además, los expertos incorporan un cuarto actor en su análisis: las organizaciones sociales y comunitarias.

Protección social: un concepto en evolución

Los cambios que experimentaron las políticas sociales, y particularmente las de protección social, no ocurrieron de manera aislada del debate conceptual que se ha dado en el medio académico, los organismos de la cooperación y las instituciones financieras internacionales. Se evidencia una constante retroalimentación en la que es posible observar una evolución de los conceptos y las líneas de intervención. El concepto de protección social ha evolucionado en la región debido a la participación de los diversos actores.

Así, los diferentes enfoques de protección social existentes hoy en día son los siguientes:

- Una protección social basada en el empleo formal. Aquí, el rol del Estado es el de proveedor. La reciente evolución del mercado de trabajo en la región trajo

consigo nuevos desafíos a este modo de encarar la protección de las personas más vulnerables.

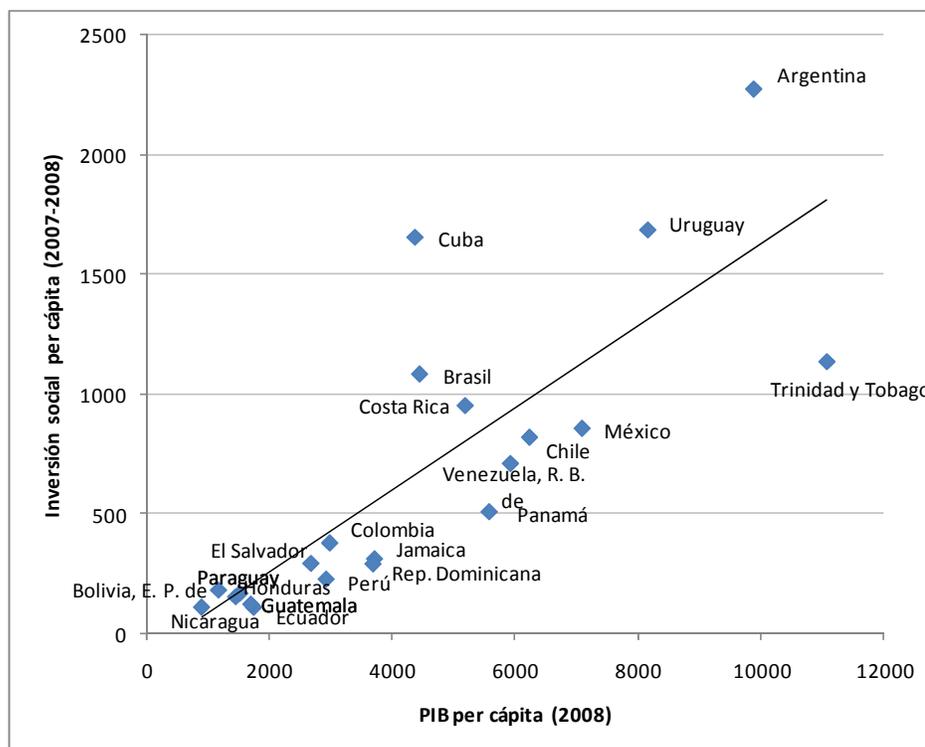
- Una protección social que sólo se activa frente a situaciones de emergencia, en las que la pobreza y la vulnerabilidad alcanzan niveles muy altos. El Estado es entendido como un subsidiario mitigador.
- Una protección social como asistencia y acceso a la promoción, de naturaleza focalizada y acotada. El Estado cumple el rol de un agente subsidiario promotor.
- Una protección social como garantía ciudadana. Aquí se quiere otorgar a la protección el carácter de derecho. El Estado es un garante. Esta postura es la adoptada por los autores.

La protección social en la América Latina del nuevo milenio

En una segunda instancia, el expositor propuso acercarse a los casos latinoamericanos a la luz de dos categorizaciones distinguidas por los autores. La primera se construye en base al nivel de gasto público social y al nivel de cobertura en protección social, educación y salud de los países. La segunda agrupa a los casos según los enfoques de protección adoptados.

Los niveles de gasto social varían ampliamente, dependiendo de cada país:

Gráfico 1: Gasto público social y producto interno bruto per cápita, 2007/8 (en dólares de 2000)



Fuente: Presentación Cecchini y Martínez en Diálogos de Protección Social, 8 de abril 2011.

Así, se establecen tres grupos de países que van desde un mayor a un menor nivel de gasto y de cobertura de la protección: el primero se encuentra constituido por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay; el segundo, por Colombia, México y Venezuela, y el último, por Bolivia, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. En esta perspectiva, a pesar de que Argentina se encuentra bien posicionada en términos comparativos, todavía tiene retos enormes que enfrentar, ya que más del 40% de los trabajadores no tiene seguridad social y más del 40% de los ancianos no tiene cobertura de salud.

Por otra parte, los países pueden clasificarse según el enfoque de protección social que dejan entrever las políticas públicas del sector. Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana se circunscriben a una protección entendida como asistencia y acceso a la promoción. Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Panamá, en cambio, adoptan una posición intermedia entre la asistencia y el acceso a la promoción, por un lado, y la protección social como garantía ciudadana, por el otro. Por último, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay defienden a la protección social como garantía ciudadana a través de sus discursos y políticas.

El esfuerzo por construir una protección social entendida como garantía ciudadana se observa en el avance en el reconocimiento legal y constitucional de los derechos sociales, logrado por varios países de América Latina. Las constituciones de Brasil (1988) y de Colombia (1991) son un claro ejemplo de esta tendencia.

Los programas de transferencia con corresponsabilidad (PTC)

Según la definición elaborada por los autores, estos programas se caracterizan por intentar combatir la pobreza mediante la combinación:

- de un objetivo a corto plazo: el aumento de los recursos disponibles para el consumo a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias;
- con otro de largo plazo: el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para ello, por lo general, se utilizan tres instrumentos:

- las transferencias monetarias para aumentar los ingresos;
- el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano;
- la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres.

Por medio de estos mecanismos se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social. Los PTC se han convertido en el pilar de gran parte de los sistemas de protección social de la región, por lo que es fundamental poner el foco analítico en su estudio.

La diversidad de los PTC

Aunque existe una estructura básica común a los PTC, estos difieren de manera considerable en la práctica. Los modelos han sido reapropiados y retraducidos sobre la base de las necesidades de cada país y de su escenario político-institucional. La heterogeneidad de experiencias a lo largo de América Latina involucra diversos

enfoques y aspectos operacionales así como distintos niveles de inversión y cobertura. Asimismo, estos programas presentan, con frecuencia, prestaciones distintas de las tradicionales transferencias monetarias, como pueden ser el apoyo psico-social, el seguimiento a las familias, y los programas de capacitación y el microcrédito.

Por este motivo, se han registrado argumentos tanto a favor como en contra de la utilización de esta herramienta de política pública. Por un lado, se destaca el hecho de que estos programas actúan indirectamente al generar mejores condiciones para el desarrollo de otros planes y políticas, y en algunos casos, al establecer plataformas para un abordaje intersectorial de los problemas sociales. Por otro, a menudo se observan situaciones en que los programas tienden a adquirir independencia de los sectores involucrados en la intervención y generan estructuras paralelas muy clientelares y vulnerables a los ciclos políticos.

En este contexto, los autores plantean la existencia de tres tipos ideales de PTC, cada uno con diferentes modalidades. A saber:

- Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda.
 - Su objetivo principal es asegurar a las familias pobres un nivel de consumo básico.
 - Enfocados en la transferencia de ingreso.
 - Sanciones “blandas” al incumplimiento de condicionalidades.
 - Transferencias planas o por composición familiar.
- Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte.
 - Su meta es promover el desarrollo del capital humano de la población pobre. En la práctica, esto significa aumentar sus niveles de utilización de los servicios sociales eliminando las barreras de acceso.
 - Enfocados en el desarrollo humano.
 - Estricto control de las corresponsabilidades.
 - Transferencias cambian para distintos grupos de población (costos de oportunidad).
- Sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades.
 - Más que un PTC propiamente dicho, es una estructura de articulación que pretende asegurar o garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión.
 - Enfocados en la conexión al sistema de protección social.
 - La transferencia es muy baja.
 - Esto se traduce específicamente en dar apoyo psicosocial para vincular a las familias con la red pública de servicios sociales que cada país pueda tener.

La presentación de Rodrigo Martínez

En continuidad con la exposición de Cecchini, la presentación de Rodrigo Martínez buscó concluir la argumentación que ambos desarrollaron en el libro “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de

derechos". Así, se centró en desplegar las características de los Programas de Transferencia con corresponsabilidad como puerta de acceso a la protección social, desde un enfoque de derechos. También intentó operacionalizar los diferentes conceptos utilizados a lo largo de la exposición.

La protección social, sus funciones y el conjunto de la política social

El sistema de protección social posee funciones específicas en relación a las políticas de promoción social y a las políticas sectoriales (salud, educación, etc). Su rol es el de:

- I. proteger y asegurar el ingreso, ante el riesgo de aquellos que pueden no tenerlo, y a su vez garantizar un piso mínimo.
- II. identificar la demanda y garantizar el acceso. Es decir, establecer una lógica de seguro de salud, de educación y de promoción y desarrollo de las personas.
- III. fomentar el trabajo decente.

La integralidad de un sistema de protección social puede ser pensada a nivel de las políticas, sus planes y programas (la oferta), así como desde los individuos, las familias y las comunidades (la demanda). En el caso de la oferta de políticas y programas, existen dos ejes de integración que deben ser considerados con especial atención durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en los cuales se ejecutan las políticas y programas) (Cechini y Martínez, 2011). Esto significa, entonces, que la protección social no implica solamente transferencias sino articular y adecuar la demanda a una determinada oferta.

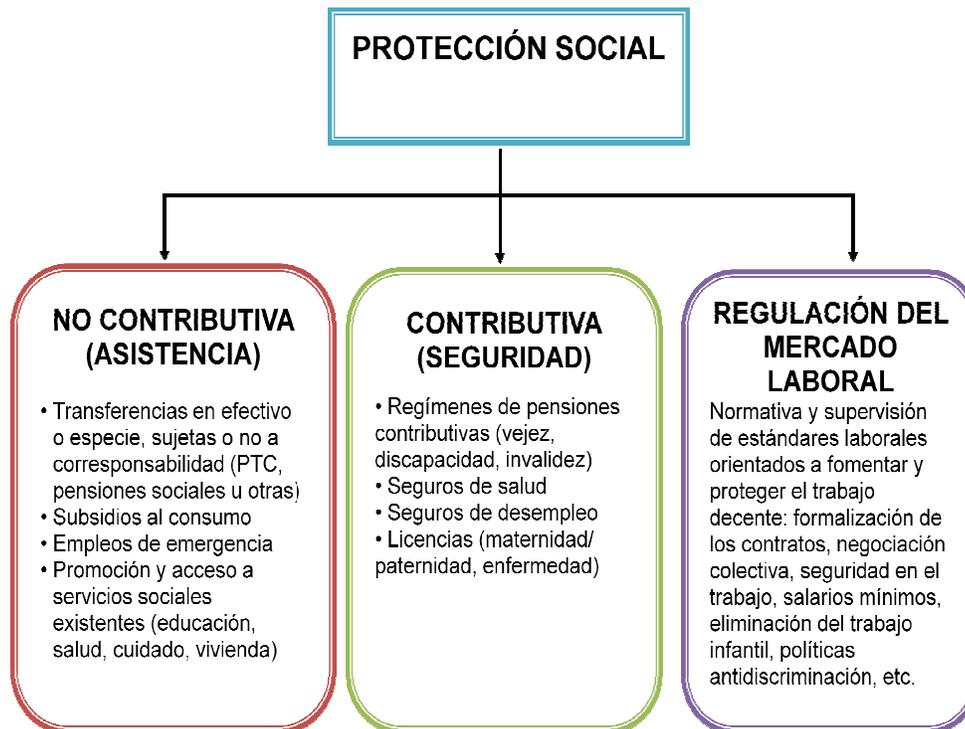
Por otra parte, la protección social debe ocuparse simultáneamente de quienes se encuentran en una situación de pobreza y requieren de garantías de ingreso y de acceso a mecanismos promocionales; de quienes, sin ser pobres, son vulnerables y demandan políticas de aseguramiento continuo, y de quienes evidencian una mayor capacidad autónoma pero, aun contando con mecanismo de aseguramiento -tanto públicos como privados-, reconocen en la garantía de un piso mínimo de protección una base común para la ciudadanía social.

Así, pues, los derechos universales deben estar adaptados a las necesidades de diferentes categorías poblacionales. Para que un sistema de protección social sea considerado inclusivo debe contemplar las siguientes dimensiones:

- Brindar una respuesta a los distintos grupos de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad;
- Lograr superar la dualidad del mercado laboral que separa entre sector formal e informal de trabajo;
- Detectar las diferencias en las necesidades que se dan entre las familias tradicionales en donde hay un solo núcleo familiar y las familias diferenciales, como por ejemplo, los hogares univalentes o compuestos por personas de las tercera y/o cuarta edad. En estas últimas, se potencian las necesidades de apoyo y protección.
- Proveer de cuidado, un tema relevante en cuanto a la protección social del menor, el adulto mayor, las personas enfermas y discapacitadas.

El siguiente gráfico detalla los componentes que deben integrar un sistema de protección social para lograr los objetivos antedichos:

Gráfico 2: Los componentes de un sistema de protección social



Fuente: Presentación Cecchini y Martínez en Diálogos de Protección Social, 8 de abril 2011.

Finalmente, la construcción de un sistema integral de protección social trae consigo requerimientos institucionales y logísticos propios. Entre ellos podemos identificar la necesidad de establecer una coordinación institucional a nivel político, técnico y operativo, de contar con sólidos sistemas de gestión de la información que permitan tanto la identificación y el registro de los beneficiarios, como el monitoreo y la evaluación, y la disposición de un sistema de control y resolución de conflictos. Asimismo, en vistas a constituir a los PTC como puerta de entrada a la protección social se debe adecuar la disponibilidad y la calidad de la oferta de servicios a las distintas necesidades de cada grupo poblacional y construir patrones claros de egreso vinculados con el resto de las políticas y programas de la protección social.

A modo de conclusión, Martínez señaló los principales desafíos en la consolidación de la protección social en América Latina. Entre los principales, se destaca el de lograr superar un enfoque dual centrado en quienes cuentan con un empleo formal estable o los que viven en una situación de extrema pobreza hacia un modelo más inclusivo que garantice a toda la ciudadanía el acceso a la protección social.

La presentación de Fabián Repetto

En primer lugar, la presentación de Repetto giró en torno al documento escrito junto con Fernanda Potenza, "Protección social en Argentina", elaborado en el contexto

de las actividades del programa de cooperación CEPAL-Asde 2010-2011 “Protección social e inclusión social en América latina y el Caribe”. Luego, el experto expuso una serie de propuestas de política pública como respuesta a los retos presentes en Argentina, desarrolladas en conjunto con su equipo de trabajo de CIPPEC.

Protección social: encuadre de la discusión general e introducción al caso argentino

La protección social es un concepto que no reconoce una definición clara y precisa, aunque es claro que no abarca a toda la política social en su conjunto. En sus orígenes, estaba vinculado a la protección del trabajador y su familia. Si bien esa concepción (asociada a la seguridad social contributiva) sigue vigente, desde los años 90 hasta la actualidad, ha tendido a enfocarse en la protección de la población en situación de extrema pobreza, atendiendo únicamente a las condiciones de riesgo y/o vulnerabilidad. En este sentido, Repetto subrayó la importancia de desarrollar este concepto de manera tal que no quede restringido al sólo combate contra la pobreza.

Según el especialista, existen ciertas dificultades a la hora de encarar el análisis de las características de la matriz de protección social en Argentina. Estas se refieren a la coexistencia de diferentes enfoques respecto al contenido y al alcance de la protección social -expresión de conflictos político-ideológicos- y a la falta de traducción formal del concepto de protección social en la institucionalidad (nomenclatura administrativa), las políticas y el gasto social. Hoy en día, la protección social en Argentina responde a una práctica concreta compartida entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social.

Entre los principales rasgos de la matriz de protección social prevaecientes durante los años 90 y hasta el 2001 se destacan la privatización de la previsión social, el restringido alcance del componente no contributivo de la previsión social y el carácter acotado de las transferencias con contraprestaciones en relación a las transferencias monetarias, la transferencia de responsabilidades por administración de servicios sanitarios y educativos a los gobiernos subnacionales en relación a los servicios sociales, y finalmente, la multiplicación desarticulada de acciones focalizadas y de escala acotada para hacer frente a los problemas de pobreza y vulnerabilidad social. Esta “visión minimalista” de la protección social debería ser reemplazada por un enfoque más amplio (en términos de cobertura, incluyendo a las clases medias), más integral (en términos de intersectorialidad) y, de mayor calidad (en términos de ciudadanía).

La actual matriz de protección social registra ciertos avances en esta dirección, aunque sí se consideran necesarias ciertas modificaciones. Estos son sus principales rasgos por tipo de intervención:

Transferencias monetarias

En 2008, se creó el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) (Ley 25.425), que dejó sin efectos la capitalización individual. Los fondos del SIPA son manejados por ANSES, bajo supervisión de la Comisión Bicameral. Este cambio fue positivo ya que, actualmente, 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria reciben algún tipo de beneficio previsional, mientras que en 1996 sólo lo obtenía el 69% (Reporte ODM, 2010).

En 2009, se lanzó la Asignación Universal por Hijo, incorporada como pilar importante del régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714). Esta medida resultó en que, en la actualidad, el 86% de los menores de 18 años reciben algún tipo de transferencia de ingresos (AAFF o AUH) (37% en 1997) (Reporte ODM 2010).

Servicios sociales: educación y salud

Entre 2005 y 2006, se aprobó la Ley Nacional de Educación (26.206) y la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), como nuevo marco normativo sectorial. El Consejo Federal obtuvo gran protagonismo como ámbito de acuerdos entre La Nación y las provincias. Además, se construyó una nueva oferta programática que refuerza los servicios educativos tradicionales: políticas socioeducativas, inclusión digital, infraestructura y equipamiento, terminalidad escolar.

Respecto al sector salud, todas las acciones emprendidas fueron encuadradas, a partir de 2003, en un Plan Federal de Salud, acordado entre autoridades nacionales y provinciales. Se produjo, de este modo, una revitalización del Consejo Federal de Salud (de deslucido funcionamiento hasta ese momento). También en este sector se creó una oferta programática tendiente a reforzar los servicios sanitarios, como son el Plan Nacer y el Remediar.

Otras iniciativas en protección social

A partir de 2003, se produjo la unificación de las iniciativas en materia de desarrollo social. Actualmente, existen dos ejes de trabajo:

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

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

Con el objetivo de enfrentar los desafíos pendientes en el sistema de protección social argentino, el equipo de Protección Social de CIPPEC elaboró algunas propuestas concretas, en el contexto del proyecto institucional "Agenda Presidencial". Estas son:

- (1) Institucionalidad: crear un Gabinete Nacional de Protección Social y Mesas Provinciales de Protección Social.
- (2) Niñez y adolescencia: reformular la AUH y asegurar la implementación de Ley 26.061.
- (3) Juventud: ampliar la cobertura del "Jóvenes" y fortalecer la rectoría.
- (4) Adultos mayores: universalizar la cobertura previsional, integrar servicios y cambios en la institucionalidad.
- (5) Desempleados e informales: integrar políticas para la reinserción laboral y normativa para evitar discriminación.
- (6) Establecer al "cuidado" como derecho social básico y universal.
- (7) Crear un Sistema Único de Información para las políticas de PS.
- (8) Promover una Ley Nacional de Protección Social Integral y Federal.

Como conclusión, se remarcó la necesidad de avanzar en la redistribución en Argentina, lo cual implicará redefinir el mapa de ganadores y perdedores, más allá del campo propio de la protección social y sus instituciones, políticas y recursos.

Comentario de Oscar Cetrángolo

Cetrángolo centró su comentario en la puesta en discusión de la presentación de Repetto. En primera instancia, destacó la importancia del documento desarrollado, sobre todo por su hincapié en la definición de un marco temporal para el análisis de las cuestiones de la protección social.

Luego, discutió la pertinencia de las políticas anticíclicas (donde se decide gastar más durante el auge económico y ahorrar en épocas de crisis). Esto dependerá, a su juicio, de la percepción que cada político tenga sobre la bonanza económica y del eje que se decida priorizar en cada política sectorial.

Por otra parte, señaló la necesidad de correrse del énfasis puesto por el especialista en las cuestiones institucionales. Algunos problemas en la búsqueda de integralidad se resuelven desde lo financiero. Estos son, por ejemplo, la articulación entre el sistema contributivo y no contributivo de la protección social y el establecimiento de un equilibrio coherente en cada sector respecto a las relaciones pautadas por el federalismo argentino. Además, las propuestas de política pública desarrolladas en clave institucional podrían tener dificultades a la hora de buscar incidencia política. En general, los candidatos a presidente son reticentes a incorporar recomendaciones externas al respecto. Por último, sugirió incorporar componentes estructurales y estadísticos tanto al análisis del sistema de protección social actual como a las propuestas elaboradas.

El debate

El debate realizado entre los expositores y los participantes retomó varios temas centrales de la conformación de la protección social en América Latina. En primer lugar, se creó un consenso sobre ciertos avances positivos en la conceptualización de la protección social en Argentina. A continuación, se discutieron algunos aspectos de sus distintos componentes (PTC, sistema de salud, sistema educativo, etc.) en clave latinoamericana.

Es posible resaltar tres grandes avances en el entendimiento de la protección social en Argentina. Por un lado, se está luchando contra la tendencia a la "programitis" a través del establecimiento de políticas de alcance más amplio e integral. Por otro, se logró abandonar la idea de que todas las soluciones sociales deben brindarse exclusivamente mediante el trabajo, aceptando, de este modo, la ampliación de las políticas sociales de carácter no contributivo. Finalmente, se comienza a valorar el hecho de que la protección social no se circunscriba en forma única al combate de la pobreza por ingreso, sino que incluya por demás componentes de reconstrucción del capital humano de las personas. Este consenso fue el resultado, entre otras cosas, del mantenimiento de una coalición de gobierno ganadora durante el tiempo suficiente para posibilitar la conformación de políticas de largo plazo. Se planteó la posibilidad de que, en las elecciones nacionales de octubre, un cambio de gobierno signifique un nuevo comienzo respecto a las decisiones sobre políticas sociales. Este tipo de cortes no serían favorables a la determinación de políticas de estado estratégicas, ni de políticas de tendencia progresista sustentables.

En una segunda instancia, surgieron preguntas respecto a los distintos componentes de la protección social. Se cuestionó en qué medida los PTC inciden real y efectivamente en la distribución del ingreso. Algunos estudios de distintos países de América Latina han utilizado la encuesta de hogares para medir este efecto, que

dependería, en definitiva, del nivel del monto de la transferencia. Se registran, entonces, impactos heterogéneos en la región: en el caso de Brasil, el impacto sobre la reducción de la pobreza extrema fue importante; en Chile, la incidencia fue menor y finalmente, en Honduras, esta fue casi nula. Luego, se planteó la importancia de avanzar hacia un sistema de salud integral a través del cual el Estado asegure un conjunto de derechos básicos de salud a toda la población, como paso indispensable para la consolidación del incipiente sistema de protección social argentino. Finalmente, al analizar la evolución reciente del sistema educativo argentino, se valoró el impacto positivo de la AUH (y, en general, de todos los PTC de la región) sobre la garantía de acceso a la educación para los niños vulnerables.

Segundo diálogo: “Aprendizajes de la política de protección social en Brasil” (6 de mayo)

Introducción

Siguiendo uno de los objetivos centrales de “Diálogos de Protección Social - 2011”, construir una visión regional comparativa en materia de protección social, la propuesta para este encuentro fue extraer lecciones aprendidas de la política de protección social en Brasil susceptibles de ser aplicadas en el caso argentino, con la importancia que reviste este tipo de ejercicios en un contexto pre-electoral. El análisis del desarrollo de la gestión de la política social brasilera es especialmente enriquecedor a la hora de elaborar recomendaciones de política pública para la Argentina, ya que estos países enfrentan los mismos desafíos de coordinación y articulación planteados por la existencia de una arquitectura político-institucional de carácter federal. Al respecto, Brasil ha atravesado un cambio de paradigma en los últimos años.

En este contexto, Marcia Lopes fue invitada a relatar la reciente evolución de la política social en Brasil, así como su experiencia como gestora pública. Lopes es Licenciada en Trabajo Social de la Universidad Estadual de Londrina, con especialización en políticas dirigidas a niños y adolescentes, y obtuvo es máster en Políticas Sociales de la Universidad Católica de São Paulo. Entre 2004 y 2008, se desempeñó como secretaria nacional de Previsión Social y luego como secretaria ejecutiva. En ese cargo, ocupó la presidencia de la Red de Protección Social y la Pobreza en América Latina y el Caribe, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 2010, asumió como ministra de Desarrollo Social y Combate al Hambre. También fue profesora e investigadora de la Universidad de Londrina.

A continuación, señalamos los puntos centrales de la presentación de Marcia Lopes y del debate abierto con los participantes. Este encuentro fue posible gracias al apoyo de la Embajada de Brasil en Argentina.

La presentación de Marcia Lopes

Un breve repaso por la historia de Brasil

Brasil es un país que a pesar de su enorme potencial vivió durante años bajo alarmantes índices de pobreza y desigualdad. Esto se dio junto a la conformación de un Estado autoritario, centralizador y distante de la sociedad. Hasta hace pocos años, el Estado hizo caso omiso de sus principales funciones y responsabilidades. Se permitió el desarrollo de una economía dependiente y se elaboraron políticas sociales utilitaristas, puntuales y asistémicas.

En 1988 se consolidó la nueva Constitución Federal que alteró la concepción del Estado y el modelo de políticas sociales preponderantes. No había habido hasta el momento una articulación entre políticas sociales y económicas. Tampoco se había logrado una coordinación acorde al federalismo brasilero, esto es, entre los 1.565 municipios y las 27 unidades federativas. La extensión de su territorio sumado a la existencia de una población extremadamente numerosa (190 millones de personas) dificultaba la integración de la sociedad bajo la acción del Estado, por lo que históricamente Brasil acumuló divisiones sociales muy fuertes.

Es en 1988 que se establece, finalmente, un Estado democrático de derechos. Uno de los grandes avances fue la universalización de los derechos, meta a alcanzar a través

de la cobertura de las necesidades de toda la población: los adultos mayores, los indígenas, los municipios ubicados en las fronteras con otros países, las personas con necesidades especiales, las embarazadas, etc. Esto fue a la vez resultado y catalizador de un período de alta movilización social que dio protagonismo político a los jóvenes, las mujeres, los operarios, los movimientos sindicales, que generaron una discusión abierta sobre el sentido de la política.

Otro indicador del inicio de una nueva etapa fue el establecimiento del Pacto Federativo, que implicó una construcción conjunta de principios, políticas, programas, proyectos y directrices entre los distintos niveles de gobierno. Se demarcaron, sobre todo, las corresponsabilidades de financiamiento y aplicación de los recursos en todas las áreas de políticas públicas, y se otorgó un renovado protagonismo a los municipios brasileños. La descentralización político-administrativa implicó un gran cambio de paradigma ya que generó capacidad de participación y de toma de decisiones, así como responsabilidades en la implementación, el financiamiento y la capacitación de los funcionarios.

En definitiva, la transformación de la política social luego de la constitución de 1988 dio como resultado la afirmación ampliada de los derechos sociales, la responsabilidad pública y la ciudadanía social, la descentralización y la participación social, la universalización de la cobertura de los beneficios y servicios sociales, la reorientación y la creación de nuevas políticas y programas, la emergencia de políticas transversales, y finalmente, un importante esfuerzo en términos de financiamiento que resultó en un importante crecimiento del gasto social. La sumatoria de estas nuevas condiciones posibilitó la consolidación de un incipiente sistema de protección social en Brasil, observable a través de las siguientes medidas concretas:

- La implementación de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) en 1993 marcó el establecimiento de la política social como prioridad de gobierno.

- En 1995, se establece el Estatuto de Crianza Adolescente, dirigido a los niños sin acceso a la escuela, sin la proporción de alimentos necesaria o sin una familia. Este estatuto define un sistema de protección integral al niño. "La protección y cuidado de niños y adolescentes es una política de Estado en Brasil, siendo uno de los pilares centrales de nuestra Constitución", subrayó Marcia Lopes.

- La alimentación como un derecho humano fue consolidada en la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria, que creó un sistema nacional que articula gobierno y sociedad en acciones contra el hambre y establece formas de monitorear la situación nutricional de la población.

Las políticas del gobierno de Luis Ignacio Lula Da Silva

La gestión de Lula trajo, en primer lugar, un cambio cultural respecto a la administración de las políticas sociales. Se comenzó a hablar, por ejemplo, de inversión social en vez de gasto al momento de destinar fondos hacia la construcción de un sistema público integrado que intenta abolir los programas fragmentados. Por otra parte, Lula estableció un equipo de trabajo plural y multidisciplinario, formado por universitarios, militantes, actores sociales y miembros de movimientos políticos para poner en práctica su programa de gobierno. Asimismo, durante el período 2003/2010, construyó una legislación más madura e innovadora, y una sociedad crítica con perspectiva de cambio social y un cambio de paradigma respecto del significado de la asistencia social que, hasta el momento, estaba muy confundida con el rol de las

primeras damas que ofrecían una atención periférica sin establecer una perspectiva de responsabilidad del Estado.

En términos programáticos, la principal medida del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva fue el lanzamiento del Plan "Hambre Cero", una estrategia que comprendió más de 50 acciones, desde el fortalecimiento de la agricultura familiar y el establecimiento de la merienda escolar a la implementación del programa Bolsa Familia, y distribuyó ayuda a 11 millones de hogares pobres. El presidente Lula afirmaba que no habría crecimiento si no había compromiso real de cuidar a las personas. En ese marco, la alimentación, señalaba, es una necesidad básica que debe ser cubierta para que los jóvenes se conviertan en adultos con capacidades de aprendizaje y desarrollo.

La implementación del "Hambre Cero" implicó que los seis ministros relacionados a la protección social se reunieran sistemáticamente para llevar adelante un plan de monitoreo que les permitía seguir el estado nutricional de toda la población. Se decidió atacar el tema desde numerosas áreas a través de las siguientes iniciativas:

- El presidente resolvió aumentar el presupuesto en educación para proveer comedores en las escuelas con la meta de que no haya un chico en Brasil sin alimentación escolar;
- Respecto a la salud, se decidió focalizar los esfuerzos en la alimentación de las mujeres embarazadas;
- El Ministerio de Desarrollo Social dispuso la implementación de cisternas para la recolección de agua de lluvia en aquellas zonas donde no había acceso al agua potable;
- El Ministerio de Desarrollo Agrario resolvió el fortalecimiento de la agricultura rural. Para ello, localizó a los agricultores rurales y a los pequeños productores con el objetivo de proveerles los medios necesarios para no ser perjudicados en la competencia con los grandes productores. Se inició así el programa de fortalecimiento de la agricultura familiar. En la actualidad, el Ministerio de Desarrollo Social compra 800 millones de leche por día a los productores familiares y 140 mil productores proveen de verduras, arroz y frutas al Estado brasileiro, quien distribuye los productos en escuelas, guarderías, hospitales y comedores populares.
- Se resolvió la implementación del Programa Bolsa Familia, cuyo objetivo es rescatar la dignidad y la emancipación de las familias pobres y en extrema pobreza. Desde la óptica de los derechos, demuestra conciencia por resaltar lo importante que es garantizar el acceso a la alimentación permanente y de calidad y, por otra parte, preservar el núcleo y los valores familiares. El Programa funciona como eje conductor de las políticas sociales, como base de la amplia red de protección social que se está construyendo en el país y que, además, innova con la focalización en la familia y la integración con los estados y municipios, con vistas a fortalecer el pacto federativo. Es un programa de transferencia de rentas con ciertos requisitos, que persigue la disminución de la pobreza, la seguridad de las generaciones futuras, el fortalecimiento del desarrollo local de las comunidades, articulando la inserción de las familias en la red socio-asistencial, facilitando al acceso a las demás políticas sociales públicas y comunitarias. Este programa alcanza hoy en día a 13 millones de familias en Brasil.

Una de las principales características del gobierno de Lula es que este conjunto de iniciativas fueron lanzadas de manera consensuada entre los distintos actores políticos y sociales involucrados en la implementación de las políticas sociales. A este

fin se crearon un gran número de instancias de debate y discusión, como foros, comités y cámaras técnicas. Así fue que se creó:

-La Cámara de Política Social, a partir de la cual todos se reunían para ver desde cada área cómo responder a la necesidad de integración de las políticas públicas.

-Un Comité Interministerial, instituido por Lula.

-El Comité Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Tradicionales, para hacer un seguimiento de las comunidades autóctonas del interior de Brasil y poder crear políticas públicas con una lógica de acuerdo a sus necesidades.

En esta misma línea, en cada sector de política pública, se organiza un consejo paritario con representantes de los empleadores, de los trabajadores y del Estado que debaten la política a implementarse. En total, fueron realizadas 84 conferencias deliberativas durante la gestión de Lula.

Las Universidades también tuvieron un papel fundamental en este proceso: surgieron numerosas maestrías y doctorados sobre políticas de gobierno. Un ejemplo de esto es la creación de cursos de formación de administradores públicos en los que los jóvenes se instruyen en relación a las necesidades nacionales y a las directrices que el gobierno propone.

A su vez, la integración de políticas sectoriales y transversales se dio en paralelo al fortalecimiento de la política de relaciones exteriores. Lula dedicó gran parte de sus energías a esto último, ya que una de sus directrices de gobierno más claras era el fortalecimiento del bloque latinoamericano con vistas a establecer un diálogo autónomo con los organismos internacionales (BID, ONU, UNESCO, FADU, OIT, UNICEF).

Avances y conquistas de la protección social en Brasil

Los avances y conquistas de la protección social en Brasil se iniciaron a partir de la elaboración de la Constitución Federal de 1988 y se profundizaron enormemente a partir de la gestión de Lula. Los avances y conquistas se observan tanto en relación a la incorporación de nueva población cubierta como a la mejora de los instrumentos de gestión.

En relación a las poblaciones que se beneficiaron de estos avances, es posible identificar a los jóvenes, los adultos mayores y la población en extrema pobreza. Respecto al primer grupo, al principio del período había 1.700.000 jóvenes sin educación, mientras que los programas dirigidos a esta problemática incluían sólo a 170.000 jóvenes y se encontraban muy fragmentados. Las políticas tendientes a brindar una respuesta a esta situación fueron las siguientes:

-La creación de la Secretaría Nacional de Juventud, que centralizó los programas que se encontraban fragmentados y dispersos.

-La elaboración del Plan Decenal de Educación para todos (1993-2003), que movilizó varios segmentos de la sociedad y tuvo gran participación de estados y municipios;

-La elaboración de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 9.394 de diciembre de 1996), que confirió mayor autonomía, flexibilidad y descentralización en el área educacional.

Respecto a la protección de los adultos mayores, la Constitución Federal de 1988 garantizó el derecho universal a la seguridad social, la cual instituyó garantías ampliadas en el pilar contribuyente (protección de los riesgos sociales). Además, se estableció una relativización del pilar contribuyente para los trabajadores rurales y un pilar no contribuyente para las personas pobres cuya capacidad de trabajo esté comprometida por la edad o incapacidad física.

Por último, las personas en extrema pobreza se vieron aliviadas en su condición de vulnerabilidad mediante la implementación del “Plan Hambre Cero”, previamente descrito.

Por otra parte, el sistema de protección social de Brasil se consolidó mediante una mejora de las herramientas y de los recursos de gestión involucrados. En primer lugar, se ampliaron en forma significativa los fondos públicos dirigidos a la protección social. El Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo, contaba con un presupuesto de 6 mil millones de reales en el 2003, cifra que alcanzó los 40 mil millones en el 2010.

Asimismo, se desarrolló una lógica de universalización, ampliación de la cobertura de los servicios sociales, territorialización, trabajo en red e intersectorialidad a través de la construcción de sistemas públicos sectoriales que permitieran superar la existente fragmentación de los programas (SUS, SUAS, SISAN, SUSP, etc.). En esta dirección también comenzaron a fortalecerse y respetarse los Consejos Nacionales de Políticas Públicas (CNS, CONANDA, CNAS, CONSEA, etc.). No menos importante, se adoptaron sistemas de información, evaluación y monitores, con la consecuente democratización de las tecnologías de la información y la creación de indicadores indispensables para elevar la calidad de la gestión. Se creó un sistema único de información de acción social con acceso online para cada municipio. Este se encuentra bajo la égida de la Secretaría de Gestión de la información, con su respectivo sistema de transferencias y control de planeamiento de todos los programas.

Con el objetivo de consolidar estos avances se construyó una política nacional de capacitación, que involucró a servidores públicos, asesores, gestores y agentes comunitarios. Se logró articular, de este modo, a la sociedad con los municipios, las universidades y los institutos de enseñanza e investigación. Además, uno de los ejes centrales de esta política de capacitación fue su carácter descentralizado. Esto permitió respetar las particularidades de cada municipio, fortalecer las capacidades locales y, así, dar un nuevo impulso al pacto federal.

Establecer diferentes programas en la agenda no es suficiente para generar un cambio. Es fundamental que dichos programas conformen una red de servicios públicos accesible a todos. Marcia Lopes señaló que, para ello, fue decisivo el diálogo entre profesionales, gestores, alcaldes/intendentes, lo cual constituyó un desafío porque cada uno piensa en su sector o ministerio como el más importante. El fin último es que todas las personas involucradas en la creación del sistema de protección social brasilero logren “apropiarse de un nuevo paradigma de comprensión de servicios de políticas públicas para proteger a las personas”, remarcó Lopes.

Desafíos a futuro

Los desafíos de la protección social brasilera a futuro tienen diferentes dimensiones. Existen algunos de carácter estructural, otros ligados a la gestión (sobre todo en clave territorial) y desafíos en relación a la difusión de ciertos valores que favorezcan la profundización de la democracia.

En primer lugar, los desafíos de carácter estructural se deben al hecho de que las políticas sociales se encuentran insertas y, por lo tanto, delimitadas por un determinado modelo político, económico y social. La lógica prevaleciente de articulación entre la esfera pública y privada (mercado) circunscribe el alcance y la efectividad de las políticas sociales. En este punto, todavía hay margen, en términos estructurales, para ampliar la incidencia de las políticas públicas sobre la sociedad brasilera.

En segundo lugar, los desafíos ligados a la gestión se refieren a la necesidad de calificar a los recursos humanos, de establecer mecanismos de participación y control social más democráticos, de mejorar la comunicación tanto al interior de la administración pública como con los beneficiarios y la población en general, de construir mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación de las intervenciones sociales y, finalmente, de ampliar el financiamiento disponible, teniendo en cuenta, a la vez, patrones de calidad y de costeo de los servicios. En relación a la dimensión territorial de la gestión, se vuelve fundamental incrementar las capacidades de elaborar diagnósticos de vulnerabilidad de las diferentes localidades. Los 5.565 municipios brasileros presentan niveles desiguales de desarrollo económico y social, así como diferentes capacidades gestoras. En ese sentido, la relación entre territorio y gestión tiene dos recortes fundamentales: por un lado, la cobertura territorial de la responsabilidad de la autoridad gestora de las políticas sociales, y por otro, la incidencia territorial de los factores que caracterizan una población como demandante de los programas o servicios sociales. El esfuerzo público debe estar puesto en ambas dimensiones.

Por último, existe el desafío de difundir las ideas y valores propios a la conformación de un sistema de protección social integral con enfoque en derechos, lo que implica hacer frente al núcleo de fuerzas conservadoras que todavía se encuentran muy arraigadas en Brasil. En esta dirección, es importante considerar a las políticas sociales como una puerta de entrada a la profundización de la democracia en el país. Del mismo modo, el derecho social hace a la protección social más efectiva, al reducir vulnerabilidades e incertidumbres e igualar oportunidades y garantías de acceso.

El debate

El debate con los participantes giró en torno al alcance del contexto internacional en la construcción de un sistema de protección social en Brasil, a la importancia del desarrollo de la institucionalización a través del acto normativo jurídico y los espacios disponibles para seguir avanzando en esta dirección, a la posibilidad de establecer un salario mínimo básico a partir del Bolsa Familia y finalmente, en el rol del liderazgo político y de la experiencia personal en el avance de la política social en el país.

En primer lugar, se indagó sobre la posibilidad de armar un marco regional como el Mercosur destinado a promover las políticas sociales. En ese sentido, Lopes señaló los esfuerzos del BID en cuanto a acuerdos de financiamiento, no solamente con Brasil, sino con toda Latinoamérica y el Caribe (LAC), con el fin último de realizar avances conjuntos en esta dirección. El Mercosur también es, agregó, un claro ejemplo de bloque regional mediante el cual se establecen acuerdos en áreas tales como la explotación infantil, políticas sociales integradas en las fronteras, la agricultura agraria. En este marco, se ha desarrollado, incluso, un sistema de información común a partir del cual se llevan a cabo foros de debate sobre estos temas. Sin embargo, estas instancias no logran ser lo suficientemente productivas debido a la heterogeneidad

entre los países en términos de desarrollo económico y social, y respecto al lugar asignado a las políticas de protección social entre las prioridades de cada presidente, concluyó.

Una segunda ronda de preguntas se centró en el vínculo entre derecho, institucionalidad y política social. Como fue expuesto a lo largo de la presentación, la experiencia de Brasil post 1988 se basa en el desarrollo de la institucionalización por el acto normativo jurídico. Algunos derechos, sin embargo, han demorado en aplicarse. Es el caso de la aprobación del proyecto que buscó establecer a la alimentación como derecho básico, que tuvo que esperar desde el 2003 al 2010 para alcanzar sustento legal. El “Estatuto de la Igualdad Racial” es otro caso de documento que se mantuvo cerca de una década en el Congreso Nacional antes de ser aprobado el último 16 de junio. Por otra parte, el Pacto Federal de Brasil exigió un esfuerzo importante en cuanto a la instrumentación legal. Así, se estableció una legislación acorde, desde el punto de vista de los recursos, que obliga al Estado nacional a otorgar fondos de participación a los municipios, tanto en el área de economía como de política fiscal y social. En este ámbito, un asunto que todavía merece mayor regulación es el de la efectiva aplicación del presupuesto participativo a nivel municipal, herramienta de suma importancia en la construcción de responsabilidades tanto desde la administración pública como desde la ciudadanía.

Por último, la conversación se encauzó hacia la importancia de la dimensión personal en la política. En primer lugar, se acordó sobre la importancia del papel del líder respecto a la resolución y al esfuerzo necesario para afrontar los desafíos de coordinación inter sectorial e inter jurisdiccional. En ese sentido, Lopes enumeró las condiciones necesarias para otorgar sustentabilidad y mantener las decisiones, proyectos y propuestas de esta gestión frente a un posible cambio de gobierno: garantizar la nueva estructura institucional por ley, generar instrumentos de participación (consejos, conferencias, comités, foros), indispensables para dar proyección a los compromisos asumidos, y crear organismos de control. Finalmente, Lopes cerró el encuentro relatando su experiencia personal durante la gestión. La expositora comenzó su labor como trabajadora social llevando a cabo investigaciones a nivel municipal. Luego, fue militante y secretaria municipal. Su primera experiencia de gestión fue local y esto le proveyó de herramientas claves para comprender la lógica y la dinámica del sector público brasilero, así como de una cercanía con las distintas comunidades brasileras, como los indígenas y los productores locales. Su formación técnica al interior del partido de Lula le hizo acumular experiencia en la discusión y construcción de propuestas. Asumir el cargo de ministra de Desarrollo Social fue un gran desafío, en relación a la magnitud de la responsabilidad obtenida: no es lo mismo administrar un municipio, que 5.500. Esto implicó largas jornadas laborales de entre 15 y 16 horas. Dos asuntos entorpecieron, en principio, su labor: por un lado, la ausencia histórica del planeamiento como instrumento de gestión concreto y legítimo; por otro, la ausencia de una visión estratégica e integrada en el ámbito de las políticas públicas. A nivel federal, Brasil cuenta con muchos recursos e instituciones, pero sin planeamiento ni perspectiva a largo plazo.

Tercer diálogo: “Aprendizajes de la política de protección social en Uruguay” (11 de junio)

Introducción

De acuerdo con el propósito central de construir una visión regional comparativa en materia de protección social, este tercer encuentro tuvo como objetivo debatir acerca de los avances y desafíos en el sistema de protección social en Uruguay. Gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, contamos con la participación de Mariella Mazzotti (directora de la División Asesoría de Desarrollo Municipal de la Intendencia de Montevideo y ex directora nacional de Desarrollo Ciudadano del Ministerio de Desarrollo Social de la República de Uruguay).

La presentación de Mariella Mazzotti giró en torno a lo que la expositora denominó Matriz articulada de Políticas Sociales, sistema vigente hoy en día en Uruguay. Se destacó que en este país, debido a que la economía estuvo siempre subordinada a la política, las reformas de carácter neoliberal de los años noventa no tuvieron el impacto que sí alcanzaron en otros países.

El encuentro finalizó con dos rondas de preguntas que dieron lugar a un interesante intercambio de ideas acerca de la situación actual en materia de políticas sociales en el contexto de lo que la expositora describió como un momento de crisis interna, en el cual el consenso programático, que otorgaba gobernabilidad, está comenzando a sufrir rupturas.

La presentación de Mariella Mazzotti

La expositora comenzó su exposición con un breve repaso histórico de la protección social en Uruguay, país en el cual siempre se trabajó para la construcción de una matriz ideológica en torno a los conceptos de bienestar, democracia y equidad. A lo largo de la historia, las principales características del país estuvieron determinadas por el sistema político. Esto implicó la subordinación de la economía a la política y no a la inversa, como se dio frecuentemente en otros países de la región. La noción de bienestar fue concebida siempre como una responsabilidad del Estado. Sin embargo, esta concepción del Estado de Bienestar no era la misma que la prevaleciente en los países europeos. Se trataba de un Estado Social de tipo corporativo que lograba cubrir a prácticamente a todos los trabajadores, y ofrecía algunas prestaciones no contributivas.

Debido al peso de esta matriz histórica, las reformas neoliberales de los años noventa no tuvieron en Uruguay el matiz que adoptó en otros países de la región. Es decir, se realizaron reformas gradualistas, que minimizaron los costos políticos y, a la vez, desestimularon los bloqueos de los actores sindicales y sociales.

Las principales reformas se realizaron en el sistema electoral. Así, la coalición de partidos tradicionales buscó impedir la llegada al poder del Frente Amplio. En cuanto a las reformas al sistema de seguridad social, estas originaron la aparición de seguros privados, si bien el principal seguro fue ofrecido por el Banco de la República, de carácter estatal. Por su parte, las reformas del sistema educativo tuvieron como objetivo la ampliación y el fortalecimiento de la red pública de establecimientos educativos, debido a que en Uruguay la educación es concebida como la principal herramienta de integración social. Asimismo, se establecieron programas de asistencia social focalizados en la extrema pobreza. Este proceso terminó de configurar una

matriz pública social de tipo “híbrida”, en la cual conviven servicios semiprivados con otros de carácter estatal y universal.

Cuando el Frente Amplio llegó al poder, Tabaré Vazquez se encontró con un sistema de salud pública muy deteriorado y cuyo personal se encontraba mal pago y desestimulado. El mismo panorama se vivía en el sistema educativo, en el cual el estado edilicio de las escuelas era muy malo y los maestros también estaban mal pagos. Al decir de la expositora, el gobierno inició reformas a partir de la convicción de que la sociedad genera desigualdad, y de que la actuación desde el gobierno debe articular la política económica con la política social para lograr un crecimiento con equidad y construir un Estado que garantice el bienestar de su población. Este primer criterio orientador en materia de políticas públicas del Uruguay se complementó, asimismo, con los siguientes objetivos específicos: recuperar la rectoría del Estado en políticas públicas sociales, implementar reformas estructurales en las áreas tributarias, de salud, y de seguridad social, y crear un Ministerio de Desarrollo Social que fortaleciera el sistema de protección social y tuviera como objetivo primordial que la acción del Estado esté centrada en la consagración de derechos sociales bajo los criterios de universalidad y protagonismo ciudadano.

Reforma del sistema de seguridad social

La presentación continuó con la introducción de las reformas en materia de ampliación de derechos y cobertura del sistema de seguridad social en Uruguay, el cual, según la expositora, se encuentra altamente institucionalizado y llega “hasta el último pueblito del interior del país”.

Uruguay experimentó un aumento en la formalización de trabajadores, que hoy en día es del 77%. El proceso de ampliación de la cobertura permitió la inclusión de trabajadores que no tenían la oportunidad de estar protegidos por el sistema de seguridad social, como los trabajadores rurales y domésticos. En cuanto a la ampliación de derechos, se incluyó un seguro de paro y un mayor acceso a jubilaciones, así como un aumento de la jubilación mínima.

Mazzotti explicó que estas reformas se realizaron en el contexto de un debate, que se denominó “Diálogos de Seguridad Social”, que resumía el conflicto de intereses de los distintos actores involucrados. Protagonizado por actores políticos, sindicales, académicos y de organizaciones sociales, contribuyó a generar relaciones de cooperación y a otorgar legitimidad a los resultados, que se convirtieron en insumos para la elaboración legislativa posterior.

Reforma del sistema de salud

La reforma que se realizó en el sistema de salud consistió en la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud, que se implementó a través de la articulación de instituciones públicas y privadas. Sin embargo, persiste, aún, por fuera de dicho sistema, un área de salud privada que representa alrededor del 4% de la totalidad.

La reforma se hizo en base a cuatro pilares: el Ministerio de Salud Pública, como organismo rector; la Junta Nacional de Salud, que administra el Seguro Nacional de Salud y que cuenta con la novedad de estar integrada por representantes del Estado, de los usuarios y de los trabajadores; el Fondo Nacional de Salud, de carácter solidario; y

la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), que administra los servicios de salud.

La reforma fue de carácter integral y en virtud de cuatro criterios orientadores: las necesidades sanitarias de la población, la equidad en el financiamiento, la sustentabilidad de las instituciones prestadoras de servicios y el cambio del modelo de atención a la salud. El sistema de salud cubre hoy en día al 95% de la población.

Políticas de empleo y trabajo

El panorama laboral uruguayo estaba signado por los procesos de flexibilización, desregulación e informalidad laboral. En este marco, era imperioso reinstalar la negociación colectiva a través de los Consejos de Salarios. Esta reincorporación trajo aparejada una mejora notoria en el salario medio, que a lo largo de los cinco años del período de gobierno pasado tuvo un crecimiento del 27%. Se logró, asimismo, un aumento en el salario mínimo nacional y una reducción de las tasas de desempleo a niveles históricamente bajos, menores al 7%.

Algunos oponentes políticos afirmaban que estas modificaciones iban a traer resultados negativos en términos del nivel de inversión y que las empresas se iban a retirar del país. Sin embargo, esto no ocurrió.

Todavía persisten algunos desafíos. Entre ellos, se destaca el problema de desempleo estructural, de larga duración, que afecta a grupos poblacionales específicos como las personas jóvenes y las mujeres. Estos grupos tienen una característica común: un muy bajo nivel de capacitación. En efecto, en Uruguay se presenta una situación contradictoria donde existen más fuentes de trabajo que mano de obra especializada para cubrirlos. En este sentido, se creó el INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional), organismo que implementa programas y políticas activas de empleo que se proponen dar una solución a estas problemáticas persistentes.

Políticas educativas

Actualmente, destacó Mazzotti, se dedica entre 4 y 5% del PBI a la educación, lo cual representa un aumento en el presupuesto para este rubro.

Sin embargo, no se logró concretar una política que articule los esfuerzos de los actores involucrados. La ley general de educación, por ejemplo, fue aprobada sin el apoyo de los sindicatos de la enseñanza y de los partidos tradicionales.

Esto se debe, señaló, a la falta de acuerdos que existen a nivel educativo, que produce lo que la experta denomina “bloques del sistema”. En este sentido, Mazzotti subrayó que la educación, junto con el trabajo, son dos canales de integración social que el Estado no puede dejar desatendidos.

Las principales reformas se dieron en la cobertura de la educación inicial, que se extendió a los tres años, y en la enseñanza primaria, en la cual se incluyeron profesores de educación física en todas las escuelas. Sin embargo, persisten serios inconvenientes en la educación secundaria en cuanto a su cobertura y a la capacidad de retención del sistema.

La emergencia social y el Plan de Equidad

Debido al efecto de la peor crisis socioeconómica vivida por el Uruguay en el año 2002, se llegó a una situación de emergencia social, a la cual se respondió mediante la aplicación del Plan de Equidad. Este permitió reducir la pobreza de un 31,9% a un 20,9%, y la indigencia de un 3,9% a un 1,6%. Dicho Plan de Equidad se implementó a través de una Matriz articulada de Políticas Sociales, con el Ministerio de Desarrollo Social como ámbito institucional de coordinación de las políticas públicas sociales. El Ministerio preside el Consejo Nacional de Políticas Sociales, institución que elaboró el Plan de Equidad y actualmente realiza el seguimiento de su implementación. Este plan enmarca la Red de Protección Social, un conjunto de programas dirigidos a los grupos y sectores de la población que presentan mayor vulnerabilidad social.

La presentación continuó con un breve repaso de la agenda de los debates actuales en cuanto a las mayores problemáticas sociales que aquejan al Uruguay. La expositora destacó el crecimiento económico que experimentó el país en los últimos años, con creación de empleo, pero enfatizó que aún persisten problemas en cuanto a la distribución de la riqueza. “Los pobres son cada vez más pobres y los ricos son cada vez más ricos”, remarcó. Señaló también el cambio cultural que existe en relación al ejercicio de derechos, al predominio del paradigma de la protección social por sobre el de la inseguridad ciudadana y al avance en el debate entre universalismo y focalización, a favor del primero de estos términos. Por último, se expresó que la integración social en Uruguay debe manifestarse a través de un desarrollo sustentable con equidad social.

Desafíos a futuro

La última parte de la presentación tuvo como eje los desafíos en materia de protección social de cara al futuro en el Uruguay:

- El primer desafío mencionado fue el de la construcción de un sistema de protección social a través de la consolidación de una estructura institucional.
- El segundo desafío pasa por lograr una mayor universalización e integralidad del sistema de protección social. Al respecto, se puso el foco sobre la política nacional de cuidados y la política de seguridad ciudadana. La expositora remarcó que se está trabajando de manera intensiva sobre la implementación de una política nacional de cuidados, que establezca cómo se atienden los riesgos relacionados al ciclo de vida y cómo se atiende a las personas en estado de dependencia, ya que hoy en día esta tarea es realizada por las mujeres. En cuanto a la política de seguridad ciudadana, esta deberá estar orientada a combatir el delito y la delincuencia. Mazzotti expresó su preocupación por la penetración en los sectores populares de una escala de valores excluyente donde predominan el individualismo, el consumismo y donde se le otorga mucho valor a lo privado por sobre lo público. Fenómenos como la segregación residencial producen fragmentación social, y se debe trabajar sobre el desarrollo de una contracultura que desafíe estos conceptos de seguridad ciudadana, subrayó.
- El tercer desafío se refiere a la dimensión sociocultural de la integración social en Uruguay, con fenómenos como la criminalización de la pobreza y la juventud.
- El cuarto desafío hace referencia a la consolidación de estructuras de coparticipación y diálogo social, que estimulen el debate para crear consensos.

- El quinto desafío consiste en llevar a cabo los procesos de implementación de las reformas. Aquí es necesario territorializar las políticas de modo que integren lo nacional con lo departamental y el recientemente creado nivel municipal.
- El sexto desafío es el de trabajar sobre la universalización del sistema, con un aumento de la cantidad de trabajadores formales, una expansión de los derechos a sectores que actualmente se encuentran excluidos y una inclusión universal de riesgos no contributivos.
- El séptimo desafío apunta a trabajar sobre los grupos vulnerables más pobres y excluidos, y los niños, niñas y adolescentes, mediante políticas educativas y políticas de infancia y adolescencia.
- El octavo desafío incorpora las problemáticas de la segregación territorial y la falta de acceso a la vivienda y propone atacarlas a través de la implementación de políticas de vivienda y del Plan Juntos.
- El noveno y último desafío refiere a los problemas de los desocupados estructurales y los nuevos requerimientos que trae aparejado el desarrollo productivo. Para enfrentar y resolver esta problemática, la expositora planteó, por último, la necesidad de llevar a adelante políticas activas de empleo, como la creación de organismos como el INEFOP.

El debate

Durante la primera ronda de intervenciones se indagó sobre una gran diversidad de temas, en especial sobre la reforma fiscal, los programas de desocupados de larga duración, el sistema educativo, las políticas dirigidas a las mujeres y la creación del nivel de gobierno municipal.

En relación al fuerte debate sobre la distribución de la riqueza que se está produciendo en Uruguay hoy en día, Mazzotti había mencionado durante la presentación que el índice de Gini, y por lo tanto la brecha de ingreso, no se había modificado significativamente en Uruguay a pesar del proceso de crecimiento económico. Sin embargo, aclaró que esta forma de medir la desigualdad requiere de muchos años de aplicación de políticas de manera sostenida para reflejar los cambios, ya que se trata de una índice “duro”.

En cuanto a los cambios en la seguridad social, el público expresó que la tasa de aportes de los trabajadores sube a medida que también lo hace el sueldo, lo cual refleja el carácter progresivo del sistema. En Uruguay, existe un límite de salario debajo del cual los trabajadores están exentos de aportar a la seguridad social. El porcentaje de trabajadores que se encuentra por debajo de este nivel salarial conforma un 70% del total. Además, se mencionó que hoy en día la cantidad de gente que aporta es mayor, siendo un ejemplo de esto los profesionales.

Con respecto a la reforma fiscal, tema sobre el cual se indagó debido a la imposibilidad de implementar un sistema integral de protección social sin realizar esta reforma, Mazzotti sostuvo que el sistema tributario es articulado; no se puede modificar una parte sin alterar el todo. Al respecto se logró que aquellos con mayores ingresos sean también los que más aportan, pero dicho avance no ha sido suficiente para que se vean mejoras claras en el coeficiente de Gini. Existe un debate en la actualidad acerca de la posibilidad de implementar una imposición a los dueños de tierras mayores a las dos mil hectáreas, y acerca de la eficiencia de dicho tributo en

cuanto existe la posibilidad de que afecte a las tierras más productivas o de mayor inversión.

Por otra parte, el tema de las políticas laborales se abordó aclarando que el Plan Emergencia atendía únicamente a los indigentes, mientras que el Plan de Equidad atiende a todos aquellos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, alrededor del 20% de la población. En particular, la expositora hizo mención al Programa Uruguay Trabaja y al Objetivo Empleo, a través del cual las empresas reciben una exoneración tributaria sobre el aporte patronal en el caso que contraten a las personas desempleadas que se encuentran registradas en este programa. Luego, se hizo referencia a la existencia de leyes de promoción de pequeños emprendimientos y cooperativas, como medios para la generación de puestos de trabajo. Existe también un premio para aquellas organizaciones sociales que se involucren y trabajen sobre esta problemática. Por último, la expositora enfatizó que aquellos que no logran ingresar al mercado de trabajo son esencialmente personas con problemas de exclusión social.

Las políticas educativas juegan un papel relevante en Uruguay debido a que en este país la educación es considerada un canal de integración social. La principal deficiencia que posee el sistema es que no retiene a los alumnos, lo cual deriva en un gran número de adolescentes que no estudian ni trabajan. A esto se le suma que los profesores están desestimulados y disconformes, y que no existe acuerdo o consenso entre los principales actores del sistema acerca de las políticas a implementar. Esto es lo que la expositora entiende como “bloqueos del sistema”, y cuyo origen atribuye a las reformas realizadas durante los años noventa, que se implementaron de manera autoritaria, sin diálogo ni consenso. Como consecuencia, se vive una situación de falta de propuestas e iniciativas en el sector educativo de Uruguay.

En relación a las políticas de género, existía una débil institucionalidad específica en Uruguay. Como respuesta a esto, se crearon el Instituto Nacional de las Mujeres, que forma parte del Ministerio del Desarrollo Social, y planes para lograr igualdad de oportunidades. Sin embargo, persiste la necesidad de territorializar más estas políticas, aun cuando las políticas de género no son prioritarias en Uruguay.

En cuanto al nivel municipal de gobierno recientemente implementado en Uruguay, y cuya creación aún se encuentra en una fase de generación de alianzas y articulaciones con el segundo nivel, se hizo referencia a la necesidad de que el sistema de protección social logre llegar a la gente, a la cotidianeidad del día a día.

La segunda ronda se abrió con preguntas acerca del cambio cultural que se está viviendo en Uruguay, con especial énfasis en los incentivos de la población para utilizar o elegir lo público por sobre lo privado, en un contexto en el cual los sectores medios tienen la posibilidad de recurrir al mercado para adquirir ciertos servicios que también son ofrecidos públicamente. Luego, se indagó sobre el rol del Consejo Nacional de Políticas Sociales y sobre la institucionalidad o no de la mencionada matriz de derechos.

La expositora respondió primero esto último, diciendo que existía mucho material escrito sobre el tema, y que hay una gran cantidad de leyes que se promulgaron sobre estos derechos, lo cual le otorga institucionalidad y permanencia en el tiempo.

A continuación, el público enfatizó la preocupación que existe debido a la idea que se está instalando en la sociedad, y no únicamente en los sectores medios, de que aquellos que reciben algún beneficio también deben devolver algo al sistema. Esto

llevó a que la expositora se pregunte acerca de cuanta desigualdad está dispuesta a tolerar Uruguay.

Según Mazzotti, esto se enmarca dentro del cambio cultural que experimenta la sociedad uruguaya, que también implica una criminalización de la juventud y la pobreza. Esto deriva en que existan lugares de reunión social, como lo es la rambla en la ciudad de Montevideo, donde los jóvenes se encuentran fragmentados por cuestiones como la vestimenta o ciertos indicadores de pertenencia a un sector social. Esto genera desintegración social en el largo plazo y es un tema que genera gran preocupación. Finalmente, se debe desestructurar el mensaje dominante de los medios de comunicación y de las figuras dominantes que pretenden generar miedo y desconfianza en la sociedad, así como un rechazo hacia todo lo que sea diferente.

Cuarto diálogo: “Aprendizajes de la política de protección social en Chile” (22 de julio)

Introducción

El cuarto encuentro de los Diálogos de Protección Social 2011 tuvo como objetivo abrir el debate acerca de los avances y desafíos en el sistema de protección social en Chile. Gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, contamos con la participación de Paula Quintana Meléndez (socióloga, ex Ministra de Planificación y Cooperación de Chile) como expositora.

Quintana Meléndez comenzó su presentación enumerando algunas definiciones de lo que se entiende bajo protección social según diversos enfoques, para luego pasar a una breve reseña histórica acerca de los antecedentes de la política social en Chile hasta la actualidad. Se destacó la creación de la Red de Protección Social en Chile. Este es un concepto que permite explicar de manera fácil y comprensible para la ciudadanía el sistema de protección social de dicho país. A continuación, la expositora resaltó los avances logrados luego de 20 años de gobierno de la Concertación en Chile y los problemas sobre los cuales aún no se ha avanzado, para finalizar la presentación con los desafíos y las transformaciones a realizar de cara al futuro. El encuentro concluyó con dos rondas de preguntas que apuntaron a una gran variedad de temáticas y que otorgaron la posibilidad a la expositora de clarificar y ampliar conceptos mencionados durante la presentación.

La presentación de Paula Quintana Meléndez

La presentación comenzó con una descripción del concepto de protección social según un libro de la CEPAL de reciente publicación, que lo define desde cuatro perspectivas, aunque en constante evolución. Según las mismas, la protección social se basa en cuatro cuestiones: i) el empleo formal; ii) la protección social ante situaciones de emergencia; iii) la protección social como asistencia y acceso a la promoción; y iv) la protección social como garantía ciudadana. Quintana resaltó que no es posible clasificar a Chile dentro de una de estas cuatro definiciones, ya que el país presenta una combinación de las cuatro. Luego, realizó una pequeña reseña de los principales enfoques sobre protección social que coexisten en la actualidad. La expositora mencionó la visión de las Naciones Unidas, que en un principio contemplaba la protección social desde una perspectiva del riesgo pero ahora amplió su definición a un enfoque de derechos; de la Organización Internacional del Trabajo, que aboga por un piso básico de protección social; de la CEPAL, que promueve un enfoque de derechos, y del Banco Mundial, cuya definición se asocia al Manejo Social del Riesgo.

Quintana indicó que durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet se intentó operacionalizar el enfoque de derechos mediante garantías sujetas a legislación que obliguen a su implementación, para lograr efectivizar las medidas en el plano discursivo.

Antecedentes de la política social en Chile

La expositora señaló que los cimientos de la política social en Chile deben buscarse en la década del '40, durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones. La política social, que era de carácter universal pero se concentraba en

la población urbana, giraba en torno a la educación, la salud y el seguro social. Con el gobierno de Allende y la realización de la reforma agraria, se dejó de lado el enfoque urbano y se produjo la integración de las áreas rurales a la política social.

Durante la época de la dictadura militar, se realizaron una serie de reformas de carácter neoliberal que apuntaron a una reducción del tamaño del Estado y sus funciones. Entre estas, se destacan el cambio de paradigma de la política social, que dejó de lado el carácter universal para pasar a la focalización de las políticas en pos de cubrir estrictamente la asistencia a la pobreza extrema; una ofensiva privatizadora en prestaciones de salud; una descentralización (municipalización) de la educación primaria y secundaria y, por último, la reforma en el sistema de pensiones, que permitió instalar las Administradoras de Fondos de Pensiones y crear un sistema de capitalización individual.

La recuperación de la democracia posibilitó el paso de un modelo liberal, autoritario y excluyente, a otro que compartía la característica de ser liberal, pero que pasó a ser democrático e incluyente. Durante la década del '90 se generó la institucionalidad gubernamental orientada al desarrollo social: se crearon el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y una serie de servicios públicos destinados a la atención de los grupos más vulnerables de la sociedad: i) el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social); ii) el INJUV (destinado a atender las demandas de la juventud); iii) la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena); y iv) el SENADIS (Servicio Nacional de la Discapacidad). La expositora mencionó que en esta época también se duplicó el gasto social, se incrementó la cobertura en educación básica y media, se diseñaron e implementaron nuevos programas sociales orientados a la inclusión social y se crearon instancias de coordinación intersectorial y de pertinencia local.

Finalmente, en la década del 2000, el enfoque de derechos comienza a desplazar la definición asistencialista y se combina con la gestión social del riesgo. Durante la presidencia de Lagos se decidió abordar integralmente la pobreza, debido a que se lo consideró un problema complejo y multidimensional, a través del programa "Chile Solidario" que, junto con otros programas y reformas, representó la materialización del enfoque de derechos en garantías legales. Del mismo modo, se logró implementar la intersectorialidad en la gestión de estos programas.

La "Red de Protección Social"

La presentación continuó con la descripción del sistema de protección social implementado durante la gestión de Michelle Bachelet, que se transformó en un aspecto fundamental de su gobierno y que presenta las siguientes características: i) una combinación entre el enfoque de derechos y el de la gestión social del riesgo; ii) una red articulada de protección social que responde al carácter de intersectorial y que respeta el ciclo de vida de las personas; iii) la coexistencia de políticas universales y focalizadas; iv) el establecimiento de un piso mínimo de protección; y v) el incremento gradual como estrategia de implementación y herramienta de negociación. El siguiente gráfico ilustra la Red de Protección Social de Chile, en el cual se observan los programas sectoriales en color azul y los intersectoriales en color verde.

Gráfico 1. Red de Protección Social de Chile



Fuente: Presentación Quintana, Diálogos de Protección Social, 22 de julio de 2011.

Los principales programas que conforman la Red de Protección Social, son:

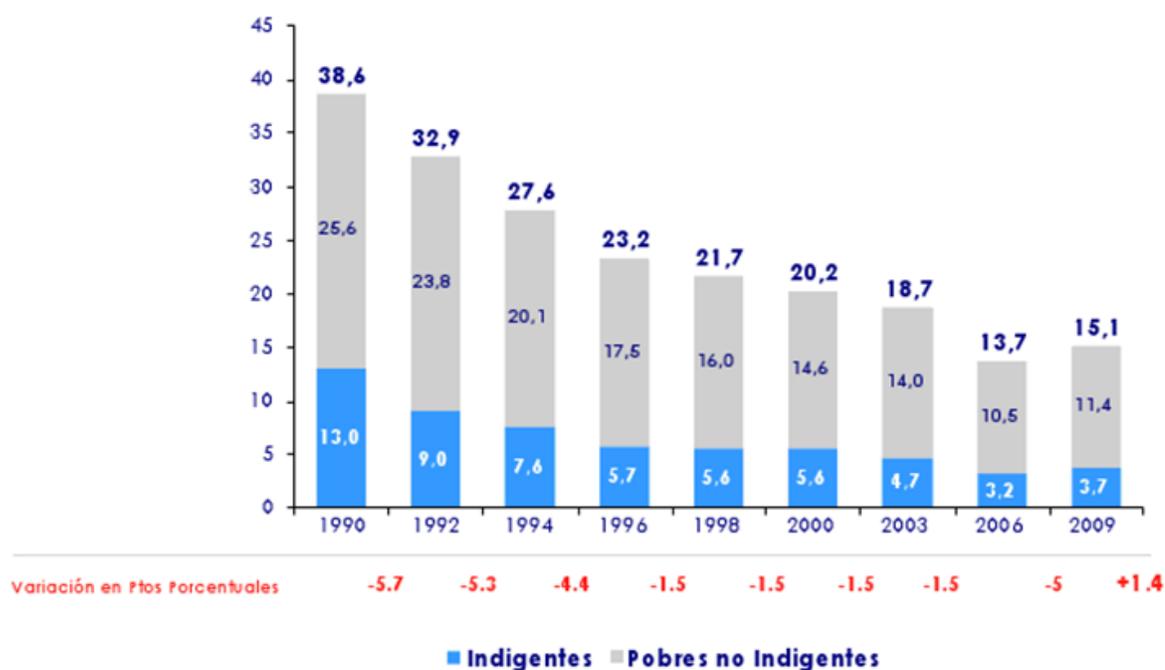
- Protección de la infancia Chile Crece Contigo
- Sistema de becas
- Subsidio al trabajo para los jóvenes
- Seguro de cesantía
- Plan AUGE (salud)
- Reforma Previsional (Pilar Solidario)
- Protección Social Chile Solidario
- Política Habitacional y de Barrios

La ex ministra de Planificación y Cooperación de Chile prosiguió con su presentación enumerando las iniciativas que el gobierno lleva a cabo en la actualidad. La administración de Sebastián Piñera impulsa la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, que implica la transformación del actual MIDEPLAN. Las principales medidas a ser tomadas en el marco de este nuevo esqueleto institucional son la adopción de un ingreso mínimo familiar, el establecimiento de un subsidio a la demanda de salud a través de un “voucher” que permite a los pacientes atenderse en clínicas privadas y la elaboración de una reforma educativa, que se encuentra en pleno debate.

Logros alcanzados y temas pendientes

A continuación, Quintana enumeró los avances logrados durante los 20 años de gobierno de la Concertación, entre los cuales se encuentran la reducción de la pobreza por ingreso de 38,6% a 13,7% (2006), la reducción a la mitad de la mortalidad materna, la reducción de la mortalidad y de la desnutrición infantil y un aumento de la cobertura educacional y de servicios básicos. El gráfico que se muestra a continuación da cuenta de la evolución de las tasas de pobreza e indigencia en Chile entre los años 1990-2009, en porcentaje de población:

Gráfico 2. Evolución de la pobreza e indigencia 1990-2009 (porcentaje de la población)



Fuente: Presentación Quintana, Diálogos de Protección Social, 22 de julio de 2011.

La expositora mencionó que, a pesar de los avances logrados, aún quedan problemas irresueltos en materia social y económica en Chile. El más grave radica en los altos niveles de desigualdad de ingreso que todavía persisten en el país. El decil más rico de la población concentra el 45% de la riqueza total en Chile. Según datos presentados por la expositora, el coeficiente de Gini de Chile no se ha movido en los últimos años, lo cual enfatiza la necesidad de trabajar sobre esta problemática. Desde las políticas sectoriales tradicionales, otros problemas sobre los cuales se debe trabajar son: la brecha de calidad entre la educación básica y media municipalizada, y la educación particular; la crisis del sistema de educación superior, que genera un alto nivel de endeudamiento en los estudiantes y sus familias, y el riesgo de debilitamiento del sistema público de salud ante el subsidio a la demanda de prestaciones privadas. En relación al sistema de educación superior, Quintana dio un dato interesante según el cual un préstamo universitario en Chile posee una tasa de interés mayor que un

crédito hipotecario. Por último, la expositora mencionó los siguientes problemas relacionados a las finanzas sociales: las altas utilidades de las administradoras de fondos de pensiones, que no se traducen en un aumento de la rentabilidad de los afiliados; los altos niveles de endeudamiento de sectores medios y de bajos ingresos, y el debilitamiento de la sociedad civil, que genera la existencia de consumidores en lugar de ciudadanos.

Aprendizajes y transformaciones

En cuanto a las transformaciones a realizar, la presentadora enfatizó que se requiere la realización de reformas estructurales a través de las cuales se logre alterar la distribución del ingreso, un indicador que se ha mantenido inalterable a lo largo de los últimos años. Quintana afirmó que la reducción de la pobreza en los últimos 20 años se debió, en la primera década, al crecimiento económico, y, en los últimos 10 años, al impacto de las políticas sociales. En ese sentido, otro desafío, según la expositora, es avanzar sobre la universalización de derechos.

Quintana clasificó las reformas a realizar dentro de las siguientes categorías: i) institucionales; ii) políticas; iii) económicas y financieras; y iv) de gestión.

i) Institucionales: La expositora subdividió esta categoría en reformas normativas y orgánicas. Bajo las primeras, mencionó la reforma constitucional, mediante la cual se pretende alcanzar el reconocimiento constitucional de un estado social de derecho, y la explicitación de las garantías por ley, como mecanismo de materialización efectiva de garantías. Bajo la segunda sub-categoría se estableció la necesidad de crear una autoridad social coordinadora de políticas sociales que tenga poder de decisión presupuestaria.

ii) Políticas: La generación de consensos previos a la discusión parlamentaria fue determinante para los mayores logros en materia de política social, lo cual permitió alcanzar reformas exitosas en algunos casos, como la reforma previsional y la reforma de protección a la infancia, pero también significó la imposibilidad de obtener resultados positivos como en el caso de una reforma educativa.

iii) Económicas y financieras: Estas reformas apuntan a incrementar el gasto social, que se encuentra en niveles bajos en comparación con otros países de la región y del mundo, y a que las decisiones de asignación presupuestaria se tomen considerando el impacto social y no teniendo en cuenta solamente criterios economicistas.

iv) De gestión: en esta categoría se mencionó la intersectorialidad como la clave para la gestión integral de problemas sociales de carácter multidimensional, y la importancia de contar con sistemas de información transparentes y eficientes.

A continuación, se subrayó la necesidad de aumentar la participación de la ciudadanía y se enumeraron una serie de reformas en otros ámbitos, que la presentadora identificó como prioritarias. Estas son:

- Implementación de una reforma tributaria que permita mayor recaudación fiscal y que altere las inequidades existentes en materia de distribución del ingreso.
- Fortalecimiento de la educación pública a través de la desmunicipalización de la educación básica y media, y otorgamiento de financiamiento público a universidades públicas.
- Fortalecimiento del sistema de salud pública mejorando su oferta en materia de calidad.

-Llevar a cabo una reforma laboral que fortalezca la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores chilenos, ya que en la actualidad únicamente el 8% de los mismos se encuentra sindicalizado.

-Regulación de las administradoras de fondos de pensión y establecimiento de una administradora a nivel estatal.

Por último, la expositora cerró su presentación afirmando que de querer alcanzar una disminución significativa de la desigualdad y de la pobreza es necesaria una transformación estructural que permita implementar un nuevo modelo de desarrollo.

El debate

Luego de escuchar la presentación de la ex ministra, se realizaron dos rondas de preguntas que permitieron profundizar y ampliar algunas de las temáticas expuestas.

Durante la primera ronda de intervenciones se indagó sobre una gran diversidad de temas, los cuales abarcaron desde la intersectorialidad de los programas sociales, pasando por el lugar institucional de la Red de Protección Social y la reforma del MIDEPLAN, para terminar explicando el significado del porcentaje de gasto social expuesto. Sobre este último aspecto, Quintana señaló que cuando se refirió a que el porcentaje del gasto social ascendía al 66%, se refería a que dicho porcentaje era sobre el total del gasto público.

Luego, se explicó el complejo funcionamiento de la intersectorialidad de los programas sociales como “Chile Solidario” o “Chile crece contigo”. Formalmente, el MIDEPLAN es la institución coordinadora de las políticas sociales, siendo el principal problema del sistema el hecho de tener que coordinar la acción de ministerios que poseen una mayor asignación presupuestaria. Para resolver esto, se resolvió que las transferencias presupuestarias se realicen en primera instancia al MIDEPLAN, quien luego se encarga de redistribuir ese dinero a los demás ministerios. Esto permitió alcanzar una coordinación más efectiva y resolver la problemática expuesta anteriormente. Para responder a la pregunta sobre la ubicación institucional de la Red de Protección Social, la expositora indicó que esta se ubica dentro del MIDEPLAN, aunque aclaró que muchas decisiones recaen sobre la Presidencia.

En cuanto al proyecto de reforma del MIDEPLAN, la presentadora mencionó que ocasionará un retroceso un cuanto a los avances que se habían registrado en materia de un enfoque de derechos, ya que la reforma apunta a adoptar un enfoque más asistencialista, en línea con la idea de la administración actual del presidente Piñera. Por último, se mencionaron diversas cuestiones, como la necesidad de proteger las políticas sociales de un uso clientelista y el hecho de que se inste a los beneficiarios de programas a una mayor participación ciudadana y política como una obligación a cambio de las prestaciones sociales otorgadas por el Estado.

La segunda ronda de preguntas abrió el debate sobre la dicotomía técnico-política en cuanto al fundamento para la toma de decisiones, a lo cual Quintana respondió que en Chile una serie de decisiones importantes se resolvieron a favor del equipo tecnócrata en desmedro de una decisión política que hubiera posibilitado el avance sobre algunas de las temáticas que hoy aparecen como pendientes de resolución. Luego, se debatió acerca del rol de los centros de pensamiento, a lo cual la expositora alegó que en Chile hubo una gran expansión y un crecimiento de los

tanques de pensamiento de derecha, pero que por parte de los partidos de gobierno el desarrollo fue débil.

A continuación, se discutió acerca del rol del Estado y se le solicitó a la ex ministra que responda acerca de la posición del gobierno de la Concertación en torno a esta temática. La respuesta fue que no había un consenso acerca del rol del Estado en todos los temas, y lo que se decidió fue avanzar sobre las temáticas en la que existía acuerdo y no tratar aquellas en las cuales había un disenso, como por ejemplo, el debate en torno al aborto o al matrimonio homosexual. La idea rectora era la de un Estado regulatorio y con iniciativa económica.

Por último, se tocaron dos temas de gran relevancia. Por un lado, se habló sobre la posibilidad de reformar la Constitución, un reclamo que según Quintana nunca fue prioritario dentro de las demandas de la sociedad chilena pero que hoy surge con mucha fuerza, y por otro, se mencionó la crisis de representación política que atraviesan los partidos políticos en Chile. En este sentido, la expositora sostuvo que, en su opinión, los partidos políticos son el mecanismo que permite el ejercicio de la democracia, en la medida en que representen las miradas y demandas de la sociedad.

Quinto diálogo: “Los desafíos del empleo juvenil: la perspectiva regional y el caso argentino” (26 de agosto)

Introducción

El eje central del sexto encuentro de los Diálogos de Protección Social 2011 fue la presentación del documento elaborado por la OIT: “Trabajo Decente y Juventud en América Latina”. Este encuentro permitió enriquecer nuestra visión comparativa, dejando atrás el análisis regional caso por caso, para inaugurar un análisis regional temático. Gracias al apoyo conjunto de la OIT y de UNICEF, pudimos contar con la participación de Guillermo Dema (Especialista Regional para América Latina y el Caribe en Trabajo Infantil y Empleo Juvenil), de Claudia Jacinto (Doctora en Sociología de la Universidad París III) y de Susana Barasatian, (actual directora nacional de Orientación y Formación Profesional de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional).

Luego de la exposición de Dema y de los comentarios de Jacinto y Barasatian, se realizó una ronda de preguntas que dio lugar a un rico debate acerca de una variedad de temas como son las condiciones de empleabilidad de los jóvenes, la heterogeneidad de este grupo etario respecto a su situación frente al mercado de trabajo, y las políticas y programas destinados a mejorar la situación laboral de los jóvenes.

La presentación de Guillermo Dema

El especialista comenzó su exposición resaltando el hecho de que los jóvenes representan el grupo etario en el que se registran las mayores tasas de desempleo. Además, entre los que trabajan, se observan los mayores niveles de trabajo precario, respecto a las proporciones relativas a otros grupos etarios. Esta problemática se ha convertido en una de las más vistosas a nivel regional y los gobiernos se encuentran intentando diversas soluciones que todavía no han demostrado ser completamente efectivas. En este contexto, la OIT ha puesto el énfasis en el déficit de trabajo decente que experimenta la juventud en América Latina y ha recomendado profundizar las estrategias de política activa de empleo para revertir esta situación.

Asimismo, Dema enfatizó el hecho de que los jóvenes nunca han sido incluidos en el proceso de discusión y de diseño de las políticas destinadas a promover su participación en el mercado de trabajo. Sus ideas, su concepción acerca de la vida, nunca fueron tenidas en cuenta para el desarrollo de estas políticas. Este insumo debe ser tomado en cuenta a la hora de establecer estrategias de intervención que pretendan ser realmente efectivas, remarcó.

La principal preocupación de los jóvenes, según manifestó Dema, radica en el empleo, debido a que otorga la posibilidad de alcanzar la independencia económica y de reforzar la autoestima. En esta línea, el expositor introdujo el concepto de “trabajo decente”, el cual fuera acuñado en 1999 por el director de la OIT, Juan Somavia. Este término hace referencia a una serie de conceptos, entre los cuales se destacan los siguientes: i) trabajo productivo; ii) remuneración justa; iii) seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia; iv) mejores perspectivas para el desarrollo personal y social; v) libertad para manifestar preocupaciones, para

organizarse y para participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas; e vi) igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres.

En muchas oportunidades, estas circunstancias no son alcanzadas por los jóvenes de la región. Dema señaló las siguientes falencias al respecto:

- Altas tasas de desempleo (el desempleo juvenil es 2,5 veces mayor que en el resto de los trabajadores)
- Falta de oportunidades
- Precariedad laboral (contratos cortos, poca estabilidad laboral)
- Desprotección social
- Alta rotación laboral
- Bajos ingresos (por debajo de los salarios mínimos, en algunos casos)
- Baja sindicalización

A continuación, el expositor expuso algunas cifras que dan cuenta de esta situación:

- Según estimaciones de la OIT, 600.000 jóvenes se sumaron a los desempleados como efecto de la crisis financiera internacional desatada en el año 2008
- El 20% de los jóvenes no estudia ni trabaja
- En la actualidad, el desempleo afecta a más de 18 millones de personas en la región, de las cuales 7 millones son jóvenes
- Entre aquellos jóvenes que trabajan, menos del 10% tiene un trabajo estable

Algunas de las razones de estos fenómenos esgrimidas durante la presentación fueron: i) las tendencias demográficas, ya que se está empezando a revertir el crecimiento poblacional característico de la región, para pasar de una “pirámide” poblacional a un “rectángulo”; ii) el carácter cíclico del desempleo juvenil, causado por una falta de demanda; iii) el incremento de la precariedad en el empleo en general; iv) los problemas de empleabilidad, causados por una educación y una formación poco adecuadas; v) la falta de oportunidades para adquirir experiencia laboral y fomentar el espíritu empresarial; vi) la falta de expectativas, que deriva en el desaliento de los jóvenes.

A continuación, se presentó una propuesta de marco general para la creación de empleo y para que se den las condiciones necesarias para que haya Trabajo Decente. Estas políticas generales pueden englobarse bajo cuatro categorías:

- Políticas que fomenten el crecimiento económico y que promuevan mayores oportunidades de trabajo
- Respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo
- Mayor eficiencia y cobertura de la protección social
- Diálogo Social efectivo

Estas políticas son de carácter general y, por lo tanto, no son suficientes, por lo que deberían ser complementadas con programas más focalizados.

Así, se expusieron una serie de ventajas y desventajas de los programas usualmente utilizados por los gobiernos interesados en promover el empleo juvenil, que pueden ser apreciadas en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Programas de empleo juvenil: ventajas y desventajas

Tabla 2 Programas de empleo juvenil: Ventajas y desventajas

Varios estudios de los programas de empleo juvenil han demostrado que algunos de ellos tienen éxito mientras otros fracasan en mejorar las posibilidades de los participantes de obtener un trabajo. Algunas de las características de estos programas se resumen a continuación.

Tipo de Programa	Ventajas	Desventajas	Ejemplos selectos de programas con éxito
Formación de mercado de trabajo	Funciona mejor con habilidades vocacionales y empleabilidad que son demandadas e incluyen experiencia profesional así como servicios de empleo.	Puede provocar soluciones temporales, en lugar de soluciones sostenibles y si no está bien dirigido, puede beneficiar a quienes tienen mayor ventaja. La formación por sí sola puede no ser suficiente para incrementar las perspectivas de empleo de los jóvenes.	FLANFOR (Brasil) Programas de Jóvenes (varios países de América Latina), y el Programa de Mejora de la empleabilidad (Canadá).
Servicios de empleo (búsqueda de empleo, orientación profesional e información del mercado laboral)	Puede ayudar a los jóvenes a tomar decisiones realistas de sus aspiraciones con las oportunidades de empleo y formación, y mejorar la información sobre las perspectivas de empleo, así como la eficiencia, eficacia y relevancia de las iniciativas.	Puede crear expectativas poco realistas, si no están vinculados a las necesidades del mercado y, a menudo sólo cubren las zonas urbanas y la economía formal.	Nuevo acuerdo para los jóvenes (Reino Unido) y el Programa Activo Mercado de Trabajo (Finlandia).
El empleo intensivo de obras públicas y servicios comunitarios	Ayudar a ganar a los jóvenes vinculación con el mercado laboral y, al mismo tiempo, mejorar la infraestructura física y social y el medio ambiente, especialmente si se combina con el desarrollo y estrategias sectoriales, y mejorar la empleabilidad, si se combina con la formación.	Baja capacidad para la integración al mercado de trabajo, los trabajadores jóvenes pueden quedar atrapados en un círculo de programas de obras públicas; a menudo un sesgo de género; desplazamiento de las empresas del sector privado.	American Conservation y el Youth Service Corps (EE.UU.) y el Programa de Empleo Temporal (Bulgaria)
Subsidios de empleo	Se puede crear empleo, si son dirigidos a necesidades específicas (por ejemplo, para compensar la menor productividad inicial y la formación), para grupos de jóvenes desfavorecidos.	Altas pérdidas y efectos de sustitución (si no son dirigidos); el empleo puede durar solamente mientras dura el subsidio.	Plan de Empleo (Bélgica), Programa de Subsidio Salarial (República Checa) y Programa de Intervención de Obras (Polonia)
Promoción de emprendimiento	Puede tener alto potencial de empleo y puede satisfacer las aspiraciones de los jóvenes (por ejemplo, la flexibilidad, la independencia); más eficaz si se combina con los servicios financieros y otros, como la tutoría.	Puede crear efectos de desplazamiento y puede tener alto porcentaje de fracasos, lo que limita su capacidad para crear empleo sostenible. Es a menudo difícil para los jóvenes desfavorecidos, debido a la falta de redes, experiencia, conocimientos técnicos y una garantía real.	Programa de Trabajo Por Cuenta Propia (Bulgaria), Formación Jóvenes Emprendedores (Perú) y Creadores Jóvenes de Microempresas (Perú).

Fuente: Adaptado de Rosas G., Rossignotti, G. "Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 124 (2005), No. 2, y Batcherman et al., *A review of interventions to support young workers. Findings of the youth employment inventory*, Banco Mundial, Washington D.C., 2007.

Fuente: Presentación Dema en Diálogos de Protección Social, 26 de agosto de 2011.

Dema enfatizó que cualquier medida que se tome debe ser el resultado de un diálogo social entre los principales actores del mercado de trabajo: i) el gobierno; ii) los trabajadores; iii) los empleadores; y, por último, iv) los jóvenes trabajadores.

Para concluir, el expositor expresó que no existe un consenso acerca de las bondades o beneficios de uno u otro programa de promoción del empleo, y que su éxito o fracaso depende de cómo se implementen y del contexto en el cual se inserten.

Sin embargo, afirmó, la OIT estableció recomendaciones generales que fueron volcadas en la Resolución OIT 2005:

- Pasar de Programas a Políticas
- Tratar paralelamente la Oferta y la Demanda Laboral
- Enfrentar tanto la cantidad (desempleo) como la calidad del empleo
- Vincular a la empleabilidad con los avances tecnológicos
- Fomentar el desarrollo de empresas, en general, y de la cultura emprendedora en los jóvenes, en particular
- Fortalecer las instituciones del mercado laboral
- Incluir a las organizaciones de empleadores y trabajadores, y a los jóvenes especialmente, en la formulación e implementación de las intervenciones públicas
- Prestar especial atención a la situación de las mujeres jóvenes y de la juventud rural

El comentario de Susana Barasatian

En primer lugar, Barasatian señaló el valor del trabajo realizado por Dema. Su obra, destacó, abarca la problemática enfrentada por los jóvenes de la región en su heterogeneidad, al reconocer aspectos tales como los fenómenos migratorios, problemas de localización geográfica y de género. En Argentina, sobre todo, esta heterogeneidad es muy marcada y determinante puesto que es muy difícil revertir las condiciones de nacimiento.

Barasatian explicó que las políticas públicas focalizadas en los jóvenes comenzaron en 2003 y buscaron fomentar la inclusión social a través de la búsqueda de un crecimiento económico inclusivo. Tuvieron como eje el diálogo social entre los actores del mundo del trabajo.

En este marco se ubica el “Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo”, que incluye a más de 320.000 jóvenes de entre 18 y 24 años. Posee dos ejes principales: el trabajo y la acción formativa. En esta línea, la intermediación cayó en el Estado, desde el nivel nacional hasta el nivel municipal. Existen actualmente 300 oficinas de empleo municipales, cuyos estándares de calidad son definidos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ofrecen a los jóvenes una capacitación diferente a la de los adultos, enfocada en la generación de las herramientas que luego deberán utilizar en la vida adulta. Más del 70% de los jóvenes que forman parte del programa poseen entre 18 y 21 años.

Barasatian señaló lo que considera como la principal problemática existente en este contexto: hay en Argentina un muy bajo nivel de retención en la enseñanza media. En efecto, los esfuerzos por lograr que los jóvenes terminen la escuela representan uno de los pilares sobre los cuales se asienta el programa.

La comentarista finalizó su intervención señalando, con vistas a ilustrar la dimensión del problema tratado, que, dos días atrás, había sido publicada la cifra oficial de desempleo. Esta registró 7,3% para el conjunto de la PEA, mientras que para los jóvenes alcanzó el 22,4%. A fin de revertir esta situación, se precisan políticas, y no

solamente programas. El eje debe estar puesto en promover la formación para facilitar la inserción de los jóvenes.

El comentario de Claudia Jacinto

Claudia Jacinto hizo hincapié en el hecho de que el debate respecto a esta problemática ha cambiado a lo largo de estos últimos años. Los aspectos más graves se han resuelto. Hoy en día las principales discusiones giran en torno a la inserción laboral de los jóvenes en un contexto de crecimiento económico inclusivo y a la naturaleza de las transiciones o trayectorias laborales que atraviesa este grupo poblacional. Además, la comentarista señaló que comparte, a grandes rasgos, lo que el documento elaborado por la OIT plantea acerca del panorama regional del empleo juvenil.

Luego, se introdujo el cambio de paradigma que se vive en materia de políticas orientadas a los jóvenes. Durante la década del noventa se afirmaba que las problemáticas de empleo que enfrentaban los jóvenes reflejaban un déficit individual y no una falencia estructural del mercado de trabajo. La destrucción de este paradigma, que no facilitaba una comprensión acabada del fenómeno, contribuyó a la mejora en la inserción laboral de los jóvenes en los años subsiguientes. El crecimiento económico experimentado propició una mejora en términos tanto absolutos como relativos en la situación laboral de los jóvenes. Asimismo, en los años 2000 se dio un salto importante en las políticas públicas: se observó un fortalecimiento de las redes institucionales para tratar las problemáticas laborales de los jóvenes.

En el marco de este proceso existe un consenso importante respecto a la necesidad de participación del sector empresarial en el diseño de las intervenciones públicas dirigidas a esta población vulnerable. Esto se debe a que las demandas de conocimiento y de competencias necesarias para insertarse exitosamente en el mercado laboral han cambiado tanto cuantitativa como cualitativamente. En la actualidad, las empresas ofrecen financiamiento de formación profesional únicamente a sus trabajadores y, entre ellos, solamente a aquellos que poseen altos niveles educativos. Esto lleva a que aquellos que ya se encuentran integrados sean los que más oportunidades tengan. Así, los incentivos en relación a la generación de puestos de trabajo para los jóvenes enfrentan muchos obstáculos, según afirmó la socióloga. Existe una brecha entre el perfil que poseen los jóvenes y lo requerido por las empresas.

El sistema, en la actualidad, se divide entre la responsabilidad social empresarial (RSE), destinada a los grupos poblacionales vulnerables, y la formación de recursos humanos de la propia empresa, que apunta a aquellas personas que se encuentran más integradas. Esta tensión existe y debe ser tenida en cuenta por los responsables de las intervenciones públicas. En efecto, mediante la articulación de políticas se intenta romper la segmentación producida por la complejidad de la trama de interacción entre los actores, ya que se entiende que el Estado debe crear puentes con instituciones de calidad y acercar a aquellos que no pueden hacerlo por sus propios medios.

Por último, Jacinto expuso algunas precisiones respecto al concepto analítico de trayectorias laborales. Expresó las bondades de adoptar un enfoque dinámico de lo que está sucediendo, por sobre la visión estática de una "foto", la cual puede llevar a muchos errores. El concepto de trayectoria permite reflexionar acerca de una proyección futura que permita anticiparse a los acontecimientos y actuar en consecuencia de manera preventiva. Por último, la socióloga concluyó manifestando

que se conoce poco acerca de las decisiones subjetivas de los jóvenes en cuanto a su formación y al trabajo.

El debate

Luego de escuchar la presentación de Guillermo Dema y los comentarios de Susana Barasatian y Claudia Jacinto, se realizó una ronda de preguntas, que permitió profundizar y ampliar algunas de las temáticas expuestas.

El primer comentario se refirió a que en el cuadro acerca de las políticas y programas para los jóvenes, expuesto durante la presentación de Dema, falta considerar como parte de la política de empleo a la terminalidad educativa y a las prácticas calificantes. El segundo comentario fue acerca de la heterogeneidad de situaciones respecto a la escolaridad y la juventud, las cuales deben ser encaradas de manera minuciosa y no sólo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se expresó, también, que se debe fortalecer el trabajo de las organizaciones sociales, las cuales ya se encuentran haciendo mucho al respecto. El tercer comentario se enfocó en cuál debería ser el rol del Estado en la articulación entre lo público y lo privado. Se manifestó la preocupación sobre la inversión estatal en instituciones que luego desaparecieron. Por último, se indagó acerca del “Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo”, y cómo se puede mejorar la empleabilidad de los jóvenes, y también acerca de la compatibilidad entre este programa y la Asignación Universal por Hijo, debido a la existencia de disyuntivas entre las personas que están bajo este programa pero que también tienen hijos y deben tomar una decisión acerca de pertenecer a uno u otro programa.

Al finalizar la ronda de preguntas, el panel intentó contestar y evacuar las dudas que surgieron durante la presentación. El primero en realizar un comentario fue Guillermo Dema, quien se refirió a la relación entre educación y trabajo. Según Dema, se observa una tendencia positiva al respecto. Los jóvenes, en general, se encuentran mejor formados que sus padres. Sin embargo, todavía deben tenderse puentes entre el sistema educativo “formal” y un sistema de capacitación y formación profesional. Debe mejorarse la empleabilidad, como contrapartida de la generación de puestos de trabajo. Durante los años ‘90, en América Latina estuvieron en boga los programas de primer empleo (los famosos “Pro-Joven”, según describió Dema) promocionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Hoy en día, el énfasis debería estar puesto, sobre todo, en fomentar la cultura emprendedora en los jóvenes.

Luego fue el turno de Susana Barasatian, quien comenzó expresando la necesidad de implementar políticas de erradicación del trabajo infantil. En la Argentina, a partir de 2006, es obligatorio que los jóvenes permanezcan en la escuela hasta los 18 años. Por consiguiente, se plantea la duda acerca de qué hacer con los padres de los niños que trabajan. Barasatian comentó que se los debe incorporar al “Seguro de Capacitación y Empleo”, un programa de carácter no contributivo. Luego, la comentarista sostuvo que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debe ocuparse de la parte educativa porque se trata de una deuda social, que radica en tratar de dilucidar cómo se incorporan al mercado de trabajo los 2 millones y medio de personas que se encontraban bajo el paraguas del “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. Durante la década del noventa se construyó un mercado de capacitación privado, con el visto bueno del gobierno, y reconvertir este sistema involucra mucho tiempo y esfuerzo. En cuanto a las incompatibilidades entre los programas, expresó que esto actualmente constituye una preocupación a nivel político,

y que debe concientizarse a la población de que por más que alguien se encuentre cobrando la prestación otorgada por la AUH, debe acercarse a programas que fortalezcan sus capacidades de insertarse laboralmente. Por último, Barasatian afirmó que educación y trabajo siempre fueron los pilares de la Argentina, y lo van a seguir siendo a futuro, sin lugar a dudas.

Para finalizar, Claudia Jacinto también realizó algunos comentarios sobre la ronda de preguntas. En primer lugar, expresó su preocupación respecto a las dificultades que existen para establecer una contención social del pasante suficiente en el marco de las prácticas calificantes. Los empleadores no saben precisamente qué tipo de actividades adjudicar al pasante, ni cuál es la responsabilidad de cada actor. Según una investigación realizada por la socióloga, las personas para quienes la experiencia de realizar una pasantía fue más provechosa son aquellas que nunca han tenido acceso al mercado de trabajo formal. En este sentido, son las PyMes las que manifiestan mayor interés a la hora de contratar pasantes. Esto es bueno pero debe ser tenido en cuenta para que no se llegue a situaciones de sobrecarga laboral del pasante, en la intención de reemplazar a trabajadores registrados. Se debe explotar esta oportunidad en el marco de políticas más amplias. En lo que respecta al rol del Estado y de cada actor, en la última década se observa una consolidación de estrategias público-privadas muy prometedoras y que deberían ser profundizadas a futuro. Por último, Jacinto mencionó la importancia de implementar políticas de formación post-secundaria no universitaria. A través de estas, los jóvenes pueden potenciar su título secundario con cursos de formación profesional, aseguró.

Sexto diálogo: “Los desafíos del trabajo y la protección social al progresismo: un debate entre oficialistas y frenteamplistas sobre prioridades y alternativas de política para el nuevo gobierno en la Argentina” (23 de septiembre)

Introducción

El objetivo del séptimo encuentro de los Diálogos de Protección Social 2011 fue el de, a la luz de la visión comparativa regional construida a lo largo del año, hacer foco en el caso argentino. El debate planteado fue de gran pertinencia en vistas a las características del escenario pre-electoral del país. Con el apoyo de la Fundación Freidrich Ebert, se buscó propiciar un intercambio entre representantes del oficialismo y del frenteamplismo acerca de las prioridades y alternativas de política para el nuevo gobierno en la Argentina. Para ello, se contó con la presencia de Matías Barroetaveña (subsecretario de Políticas de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, referente de la gestión de la protección social del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner) y con la participación de Carlos Rodríguez (ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe), quien expuso sus puntos de vista como representante del Frente Amplio Progresista.

Luego de las exposiciones, se realizaron dos rondas de preguntas que llevaron a un rico debate acerca de una variedad de temas como son el trabajo infantil, la situación de los trabajadores temporarios, el debate sobre la articulación entre un el sistema contributivo y el no contributivo, el rol de la AUH y el papel de los programas de empleo como el Plan Argentina Trabaja.

La presentación de Carlos Rodríguez

Carlos Rodríguez comenzó su exposición acerca de los desafíos del trabajo y la protección social con la expresión de algunas cifras que considera ilustrativas de las principales problemáticas de la actualidad. Mencionó, por ejemplo, que actualmente existen en la Argentina más de un millón de jóvenes que no estudian ni trabajan (los famosos “Ni-Ni”, según expresó el expositor), que hay más de dos millones de jubilados que cobran una jubilación de \$ 1.046,00 por mes y que 6 de cada 20 niñas, niños y adolescentes no tienen acceso a la asignación universal por hijo. Esto último, destacó, permite cuestionar el carácter de “universal” de la prestación. Rodríguez expuso, entonces, los ejes de la propuesta social del Partido Socialista, cuyo principal objetivo es buscar solución a situaciones de vulnerabilidad como las anteriores. Estas son:

- Intervenciones de carácter universal, que permitan un abordaje de las políticas sociales desde un enfoque de derechos. La idea de universalidad se enfrenta al paradigma neoliberal, que pregona focalización y discrecionalidad.
- Participación social incluyente.
- Erradicación de la pobreza y de la indigencia.

Luego, el expositor analizó, sector por sector, la situación actual que enfrenta el país y las respectivas propuestas elaboradas por el Partido Socialista en tanto programa de campaña. Respecto a la salud, por empezar, expresó que el país destina el 9,6% del PBI a estos fines, de los cuales el sector público invierte menos del cuarto, más precisamente un 1,9% del PBI. El gasto de bolsillo de la población supera el 40% del gasto total, superando en 15 puntos el aporte estatal. Finalmente, el expositor mencionó que, en la actualidad, existen 70.000 camas de internación, lo cual representa 52.000 camas menos que al finalizar la gestión de Carrillo en 1954 y que no existe un Plan Nacional de Salud integral, efectivo y sustentable a largo plazo. El Plan Nacer y el Plan Remediar no han logrado asumir estas características. Las propuestas son, entonces, las siguientes:

- Desarrollar un Sistema Único de Salud
- Fortalecer el Sector Público (a través de la disposición de mayor financiamiento)
- Fomentar la investigación determinante de salud y la investigación básica y clínica no ligada a la industria farmacéutica

En un segundo tiempo, el expositor se refirió al ámbito del trabajo. Aquí se hizo énfasis en la ausencia de un espacio de diálogo social. Rodríguez mencionó la existencia del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil como único ámbito de debate efectivo. También es problemática la ausencia de políticas dirigidas a los “Ni-Ni”. Se recalcó la ineficiencia del sistema de inspección del trabajo existente en la actualidad. Finalmente, muchas de las políticas llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no cuentan con un alcance suficiente. El seguro de desempleo, por ejemplo, cuyo valor oscila entre \$200 y \$400 por mes (a pesar de que la ley estipula que debe ser equivalente a un 50% del salario mínimo, vital y móvil), es percibido únicamente por el 14% de las personas que deberían recibirlo. Al respecto, se expresó que la postura del Partido Socialista en el ámbito del trabajo es el “derecho a tener derechos”. El expositor destacó la importancia de implementar políticas de trabajo en términos amplios. Estas no deberían estar únicamente dirigidas al empleo, es preciso asimilar la necesidad de adaptación a nuevas formas de trabajo y al auge de la cultura emprendedora. De este modo, las principales acciones propuestas por el Partido Socialista en esta área de las políticas públicas son:

- Creación de un Consejo Nacional de Relaciones del Trabajo
- Adecuación de las normas nacionales al Convenio 187 de la OIT
- Aplicación de la negociación colectiva a nuevos ámbitos y temas
- Definición de una política nacional en materia de trabajo e ingresos
- Revisión de los programas de empleo y fortalecimiento de las gerencias y oficinas de empleo
- Implementación de una Política Nacional de Formación Profesional, que permita: despertar la inquietud por el conocimiento, evitar la lucha feudal, asegurar la calidad y certificar las competencias
- Desarrollo de la inspección del trabajo
- Combate al trabajo no registrado
- Protección y promoción de la vida y la salud de los trabajadores

- Promoción del trabajo con igualdad de trato y oportunidades en materia de: género, discapacidad y poblaciones originarias

La salud y el trabajo son considerados como las dos áreas prioritarias en las cuales invertir esfuerzos en un futuro próximo. La previsión social y la vivienda son las otras áreas de intervención para las cuales los socialistas tienen recomendaciones concretas. Respecto a la previsión social, por ejemplo, los ejes principales de la propuesta son:

- El sistema debe ser universal, con justicia distributiva, equilibrado y con sostenibilidad en el largo plazo
- Debe tener aceptabilidad social
- Debe poseer viabilidad financiera
- Debe lograr factibilidad política
- Debe poder conciliar las realidades económicas y del mercado laboral

Respecto de la financiación del sistema, se propone:

- Transparentar el registro de los ingresos
- Reponer la contribución patronal
- Eliminar la detracción en la coparticipación federal del 15%
- Controlar la transferencia de los impuestos afectados al sistema por parte de los organismos competentes
- Transparencia en la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad

Por último, Rodríguez apuntó a la realización de acciones en materia de vivienda, entre las cuales se destacan:

- La creación de un Ministerio del Hábitat
- La recuperación del rol del Banco Hipotecario Nacional a través de la Banca Pública
- La urbanización de las villas
- El establecimiento de garantías sociales para los inquilinos
- La construcción de viviendas sociales

La presentación de Matías Barroetaveña

La exposición de Barroetaveña se tituló: “Activando el empleo, políticas inclusivas e integradoras en Argentina”. Antes de comenzar señaló que si bien existen desacuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, prefería rescatar las coincidencias. Estas son numerosas entre el socialismo y el oficialismo, en particular.

Durante la década del '90 hubo una destrucción de la protección social y de la participación del Estado, en la cual el modelo neoliberal impuesto pugnaba por la existencia de un estado mínimo y de una sociedad de mercado. A partir de 2003, este proceso fue revertido en pos de un estado presente, activo y comprometido que permitiera alcanzar el desarrollo del país de manera sostenible, equitativa y democrática. El nuevo modelo implementado, sostuvo Barroetaveña, tiene como objetivo principal alcanzar crecimiento inclusivo de manera de reactivar la economía y

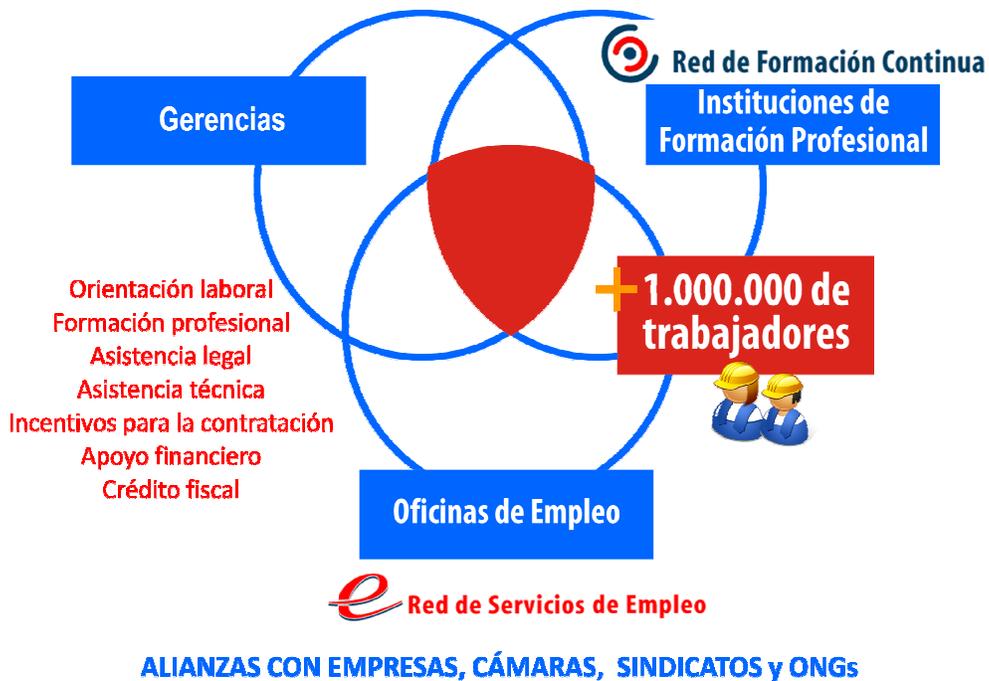
generar empleo. Esta nueva sociedad del trabajo tiene como objetivo la superación del dominio unilateral del capital o de la inversión privada y entiende la promoción del empleo como dimensión necesaria y prioritaria de las políticas públicas. Se fomenta la creación de empleo decente basada en estándares establecidos y difundidos internacionalmente por la OIT, mediante la generación de trabajo de calidad realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Dentro de este marco, el expositor hizo mención a las políticas activas que se impulsan desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las cuales tienen 3 pilares fundamentales que se articulan mediante el diálogo social entre los principales actores del sector. Estos pilares son:

- La promoción del empleo con intervenciones directas y el fortalecimiento del entramado productivo local
- El desarrollo de capacidades y competencias laborales para la mejora de la empleabilidad
- El fortalecimiento de capacidades institucionales de los actores

Una de las principales estrategias para lograr efectivizar estos ejes es el fortalecimiento del accionar del estado a nivel territorial. En el siguiente gráfico se puede vislumbrar el accionar del estado nacional en el territorio, a través de las gerencias, las oficinas de empleo y las instituciones de formación profesional:

Gráfico 1: El Estado Nacional en el territorio



Fuente: Presentación de Matías Barroetaveña en Diálogos de Protección Social, 23 de Septiembre de 2011.

Las principales líneas de acción brindadas a través de esta red territorial son:

- La orientación laboral, mediante servicios básicos de empleo brindados en las oficinas de empleo
- La mejora de la empleabilidad, a través de la finalización de estudios primarios o secundarios y la realización de actividades de formación y capacitación laboral
- La inserción laboral asistida, mediante entrenamiento para el trabajo en el sector público, privado y ONG's y el apoyo a la inserción laboral en los mismos sectores
- El sostenimiento del empleo, a través de la profesionalización del servicio doméstico y de la reconversión productiva

En el siguiente gráfico se pueden apreciar las principales políticas activas que se implementan en la actualidad:

Gráfico 2: Las principales políticas activas



Fuente: Presentación de Matías Barroetaveña en Diálogos de Protección Social, 23 de Septiembre de 2011.

A continuación, Barroetaveña expuso algunas cifras que dan cuenta de las mejoras que se alcanzaron como consecuencia de este conjunto de políticas implementadas desde el 2003. El expositor hizo referencia, por ejemplo, a la reducción del desempleo en 13 puntos porcentuales, partiendo desde el año 2003. En ese año, la tasa de desempleo registraba un 20,4%, cifra que se redujo a 7,3% en 2010. El expositor también hizo referencia al aumento del empleo registrado y, más importante aún, al descenso del empleo no registrado. Se destacó el aumento y la mejora continua del salario mínimo, vital y móvil, así como también los avances en la integralidad del sistema de protección social a través de la implementación de la Asignación Universal

por Hijo y de la inclusión previsional, la cual permitió que muchos jubilados cobrasen la jubilación mínima aun en condiciones en las que antes no la hubieran podido recibir, ya sea por falta de cumplimiento de los requisitos en cuanto a aportes o por la ausencia de empleo registrado. En relación a esto, Barroetaveña destacó la dificultad de encontrar un avance tan significativo en términos de cobertura de la protección social en un período temporal tan reducido.

El proceso de conformación de la oferta programática actual respondió a la desactivación paulatina del Programa Jefes de Hogar, cuyos titulares fueron lentamente absorbidos por nuevos instrumentos más efectivos, tales como el Seguro de Capacitación y Empleo, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Este último intenta responder a las nuevas problemáticas laborales enfrentadas por este grupo poblacional en particular: el mayor problema para los jóvenes no radica en conseguir el primer empleo, sino en que existe una alta rotación del trabajo y en que los puestos se caracterizan por ser de baja calidad. Además, indicó que existe una parte de la población que se encuentra contenida en políticas de sostenimiento del empleo, como son, por ejemplo, el programa de recuperación productiva, el Interzafra, que está destinado a los trabajadores temporarios rurales.

Por último, el funcionario expuso los retos y desafíos en materia de empleo de cara al 2012. En cuanto a los objetivos generales, expresó que deben apuntar a continuar con el proceso de industrialización y a reducir la desigualdad, tanto regional y social como sectorial. Los objetivos particulares, relacionados a la calidad del empleo, deben apuntar a lograr una reducción del trabajo no registrado, a atender la mayor movilidad que afecta especialmente a trabajadores de empresas de empleo eventual, y a trabajar sobre problemáticas como el trabajo infantil, la discapacidad, el desempleo de los jóvenes, las personas en conflicto con la ley y la situación particular de los pueblos originarios respecto al mercado de trabajo. En lo que respecta a los desafíos institucionales, Barroetaveña indicó la necesidad de sancionar una ley de empleo. Finalmente, los desafíos políticos son, entre otros, resolver las incompatibilidades entre programas (por ejemplo, entre programas de empleo y AUH) y lograr una mejor articulación entre el sistema contributivo y el no contributivo.

El debate

Luego de escuchar las presentaciones, se realizaron dos rondas de preguntas, que permitieron profundizar, ampliar y debatir algunas de las temáticas expuestas.

Durante la primera ronda, se discutió sobre una gran diversidad de temas. El primer comentario se refirió a que la cantidad de "Ni-Ni" (más de un millón) supera a la cobertura del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo (alrededor de 300.000), y se indagó acerca del rumbo a seguir al respecto, luego de las elecciones nacionales de octubre. Por otro lado, se apuntó a las dificultades que enfrentan los adultos mayores y a las alternativas de posibles reformas más allá de las modificaciones coyunturales, como pueden ser las sucesivas moratorias, por ejemplo.

La primera pregunta fue respondida por Barroetaveña. El expositor argumentó que si bien hoy en día el número de jóvenes que participan del Programa Más y Mejor Trabajo asciende a 180.000, esa cifra carece de estabilidad, ya que hay mucha rotación y muchos jóvenes entran y salen del programa constantemente. Se enfatizó que el gobierno se propone profundizar los logros alcanzados por este programa, a través de

un fortalecimiento de la institucionalidad de las oficinas de empleo, por ejemplo. También mencionó que, a su entender, es importante afianzar los lazos entre el sector privado y el Ministerio de Trabajo, el cual hasta hace poco tiempo era percibido meramente como responsable de la inspección del trabajo por parte del sector privado. Es importante, entre otras cosas, trabajar para evitar el mal uso de las pasantías por parte de las empresas, aseguró. Rodríguez expresó que el tema del trabajo joven debe ser abordado interdisciplinariamente, ya que entrelaza cuestiones que atañen tanto al desarrollo cultural como al social. En cuanto a la segunda pregunta, ambos expositores coincidieron en que el tema previsional es un tema muy importante e igualmente complejo a resolver de cara al futuro.

Luego, se realizó una segunda ronda de preguntas, que se abrió de la siguiente manera: se señaló que actualmente pareciera haber dos miradas en cuanto a los pasos a seguir. La primera sería que venimos de una situación muy difícil, como fue la crisis de 2001-2002, que las políticas implementadas van en el camino correcto y que hay que otorgarles más tiempo para que sus efectos se vean con mayor intensidad. La otra mirada respondería a la siguiente lógica: si llegado este momento, en el cual el país viene acumulando casi 10 años de crecimiento sostenido, aún tenemos un 50% de empleo informal, pareciera ser que los problemas del mercado laboral responden más a una cuestión estructural y, como tal, exigen reformas más profundas. La segunda pregunta apuntó a la lógica de financiamiento del sistema, que desde su concepción posee características contributivas, y a la necesidad de implementar una combinación de esquemas contributivos y no contributivos.

En cuanto a la primera pregunta, Barroetaveña remarcó los logros obtenidos por el gobierno a lo largo de estos años y destacó, además, que la AUH fue una señal de reconocimiento de que la estrategia inicial del gobierno no lograba dar respuesta suficiente a las problemáticas enfrentadas por determinados grupos poblacionales. Por otra parte, hay sectores, como por ejemplo, el rural, en los que, efectivamente, se necesitan reformas de carácter estructural. Otra cuestión a ser observada desde esta perspectiva es la necesaria renovación sindical, que incluye una mayor participación femenina en estos órganos. En cuanto a la segunda pregunta, se hizo referencia a la necesidad de mantener al régimen contributivo como lógica central de financiamiento, asumiendo la necesidad de establecer elementos de carácter asistencial que logren asegurar la cobertura de aquellos sectores que no tienen la posibilidad de contribuir al sistema.

Séptimo diálogo: “Pobreza infantil en América Latina: Una medición desde el enfoque de derechos” (11 de noviembre)

Introducción

El séptimo encuentro de los Diálogos de Protección Social 2011 se propuso completar la visión comparativa regional inaugurada con la exposición sobre empleo juvenil, analizando la situación de la pobreza infantil en América Latina. Gracias al apoyo conjunto de la OIT y de UNICEF, pudimos contar con la participación de María Nieves Rico y Ernesto Espíndola (especialistas en Pobreza Infantil de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)). La presentación se basó en la socialización de un estudio realizado en conjunto con UNICEF, publicado en diciembre de 2010: “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe”. El estudio se propuso desarrollar una nueva medición de la pobreza infantil, adecuada, en términos metodológicos, a la realidad latinoamericana. Se privilegió, ante todo, la adopción del enfoque de derechos.

Los comentaristas fueron, en esta ocasión, Javier Curcio y Sebastián Waisgrais, de UNICEF Argentina, quienes hicieron su aporte a la presentación en tanto especialistas de la temática. Fabián Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC, le dio un cierre a esta primera parte del encuentro. Luego de la exposición de ambos especialistas y de los comentarios respectivos, se realizaron dos rondas de preguntas que dieron lugar a un rico debate y permitieron profundizar sobre los temas expuestos.

La presentación de María Nieves Rico y Ernesto Espíndola

María Nieves Rico comenzó la exposición planteando la pregunta que actuó de disparador para su trabajo y que viene acompañándola desde hace varios años en su trabajo como investigadora: “¿Por qué pobreza infantil?”. El tratamiento de esta cuestión fue encarada esta vez, señaló, desde una perspectiva diferente a lo que se venía realizando históricamente en la CEPAL, es decir, la medición de la pobreza por ingreso. En cambio, junto con UNICEF, se planteó la necesidad de mirar la pobreza infantil como un fenómeno particular y extremadamente heterogéneo, que necesita una aproximación metodológica especial.

Con vistas a explicar el recorrido que llevó a esta conclusión, la especialista enumeró los antecedentes que permitieron una medición de la pobreza infantil desde un enfoque de derechos. Como primer hito, se realizó, en 2003, el primer estudio mundial sobre pobreza infantil, publicado en 2005 y realizado de manera conjunta por UNICEF, la London School of Economics y la Universidad de Bristol. En base a este primer estudio, la Universidad de Bristol desarrolló una serie de indicadores conocidos como los “Indicadores de Bristol”, que fueron utilizados luego con mucha frecuencia. A continuación, se enumeraron algunos estudios esporádicos de UNICEF y de la CEPAL que derivaron, finalmente, en el proyecto conjunto de CEPAL/UNICEF. Esta iniciativa culminó con la elaboración de un documento sobre las tendencias y la evolución de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe 2000 – 2010, y con el desarrollo de una guía metodológica para la medición de la pobreza infantil en la región. El marco metodológico de este estudio entiende a la pobreza infantil desde una perspectiva que prevé las privaciones de los derechos contemplados en la Convención de los Derechos del Niño, en la cual se considera que el niño es un sujeto portador de

derechos. De esta manera, se propone un enfoque basado en derechos humanos, cuya aplicación orienta la medición de la pobreza infantil. El carácter universal, indivisible e irrenunciable de los derechos resulta que ante una sola privación, el niño, niña o adolescente sea considerado pobre. De todo esto se desprende que se considera la pobreza, y por lo tanto su medición, como un fenómeno multidimensional, que supera la simple consideración de la pobreza por ingreso.

En cuanto a la cuestión metodológica, María Nieves Rico comentó que, frente a la existencia de una gran cantidad de metodologías (NBI, pobreza por ingreso, indicadores de Bristol, etc.), la CEPAL tomó la decisión de adaptar el método de los indicadores de Bristol y cruzarlo con el método de pobreza por ingreso. El principal cambio realizado consistió en ajustar la cantidad de privaciones que un niño debía tener para ser considerado pobre, e incorporar, dentro de cada dimensión, un grado de privación, elemento ausente en los indicadores de Bristol. Esto permitió que hubiera dos resultados posibles en relación a las mediciones realizadas:

- Pobreza infantil severa/grave: para ser considerado dentro de esta categoría, el niño debe registrar una o más privaciones graves en algunas de las dimensiones establecidas.
- Pobreza infantil moderada: para estar contabilizado dentro de esta categoría, el niño debe presentar al menos una privación moderada.

Las dimensiones consideradas en la investigación son:

- Nutrición: medida en niños de entre 0 y 4 años de edad
- Saneamiento (1) (acceso a agua potable): aquí la unidad de análisis es el hogar, es decir, que se mide a los niños y adolescentes de entre 0 y 17 años de edad
- Saneamiento (2) (conexión a sistema de alcantarillado): la unidad de análisis es el hogar
- Vivienda (personas por dormitorio o pieza, material del piso, material de los muros, material del techo): aquí la unidad de análisis también es el hogar
- Educación (asistencia y escolar y número de años de estudio completados): aquí la unidad de análisis son los niños desde 7 u 8 años de edad hasta los 17 años
- Información (acceso a electricidad, tenencia de radio, televisión o teléfono): aquí la unidad de análisis es el hogar

En cuanto a las privaciones y la construcción del índice, Ernesto Espíndola aclaró que a la hora de analizar una posible ponderación de las dimensiones, el hecho de adoptar un enfoque de derechos fue determinante para establecer que todas las dimensiones debían tener la misma importancia: no se puede ponderar un derecho por sobre otro.

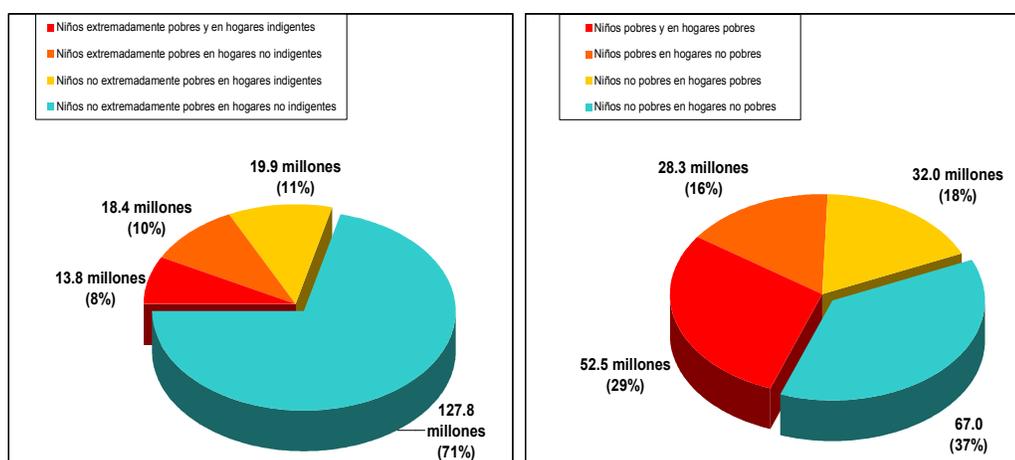
Espíndola también expuso sobre las especificidades de la conceptualización en la metodología aplicada. En esta línea, explicó que el ingreso (o su insuficiencia) no es una dimensión de las privaciones, sino que se trata de una aproximación diferente. El índice desarrollado en esta investigación también incorpora la dimensión de la desnutrición, que se encuentra ausente en las encuestas de hogares. Espíndola también hizo referencia a una problemática que posee el índice, que en realidad plantea un escenario real de 5 privaciones máximas debido a las unidades de análisis utilizadas

dentro de cada dimensión. Por ejemplo, es imposible que un niño este privado de las dimensiones nutrición y educación, ya que la desnutrición es medida entre los 0 y los 4 años de edad, mientras que la educación se mide en los niños recién a partir de los 7 años.

Luego, Rico expuso los principales resultados de la investigación en América Latina, revelando la dificultad a la que se enfrentaron a la hora de poner por escrito los hallazgos del trabajo. Un primer análisis compara dos gráficos de tortas, los cuales representan la pobreza infantil según el método de ingreso y según el índice multidimensional desarrollado por CEPAL:

Gráfico 1: Niños en pobreza según las dos metodologías, América Latina (18 países)

Extrema pobreza infantil y pertenencia a hogares indigentes Pobreza infantil total y pertenencia a hogares pobres

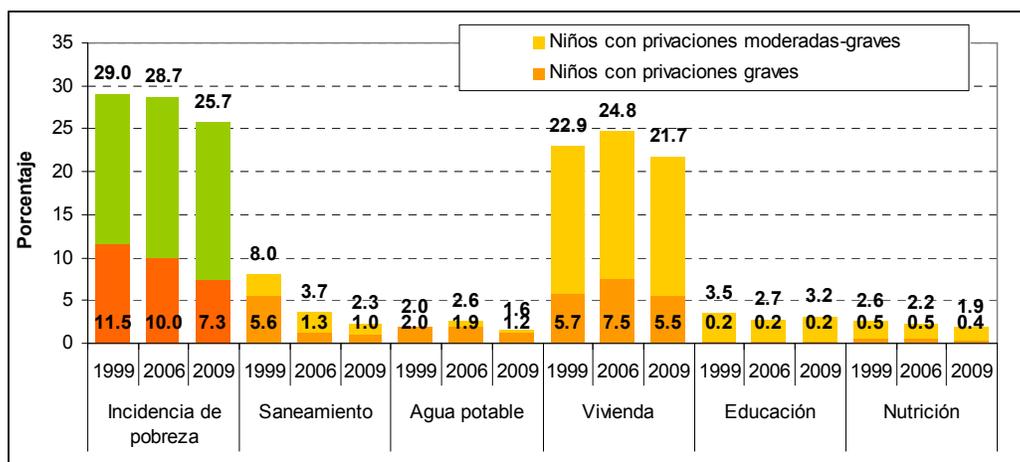


Fuente: Presentación Rico y Espíndola en Diálogos de Protección Social, 11 de noviembre de 2011.

Según el método de privaciones múltiples, existen en la región 32,2 millones de niños extremadamente pobres, mientras que la cantidad de niños pobres asciende a 80,9 millones. Según el método del ingreso, las cifras no difieren en gran cantidad: se registraron 33,6 millones de niños en hogares indigentes y 84,5 millones de niños en hogares pobres.

Luego, la especialista indicó que, en el caso de la Argentina, se revela la dimensión “vivienda” como la que presenta la mayor cantidad de privaciones. Es la dimensión que despierta mayor preocupación pero que aún no está siendo considerada acordemente por las autoridades públicas. Esta tendencia se traslada, según Rico, al resto de América Latina.

Gráfico 2: Argentina: niños con privaciones moderadas grave y graves según dimensión a/ 1999- 2009 (en porcentajes)



Fuente: Presentación Rico y Espíndola en Diálogos de Protección Social, 11 de noviembre de 2011.

A manera de adelanto, la especialista comunicó que están trabajando sobre un nuevo documento con información más actualizada debido a que, en el caso de la Argentina por ejemplo, los datos son de 2006. Este nuevo trabajo, que incluiría datos de 2009 (en un escenario pre-Asignación Universal por Hijo), revelaría un descenso en la pobreza infantil registrada en nuestro país.

A manera de cierre de la presentación, se plantearon una serie de desafíos de cara al futuro, con vistas a iniciar un posible debate entre los participantes del encuentro. Entre los mismos se encuentran:

- Implementar políticas que aseguren el bienestar de los niños y niñas, y el ejercicio de sus derechos. Las políticas sectoriales deberán asociarse a políticas transversales, estableciendo sinergias positivas entre ambas.
- Armonizar los objetivos de política para una mayor coordinación e integralidad de las políticas sociales y económicas, sobre todo las dirigidas a la infancia y adolescencia, en especial hacia los más vulnerables y expuestos a la pobreza en sus hogares.
- Invertir en la niñez y fomentar un mayor gasto social que asegure el acceso, la calidad y eficiencia de los servicios públicos necesarios para el bienestar infantil.
- Profundizar en el estrecho vínculo entre pobreza y desigualdad y su distribución territorial con el objeto de implementar políticas específicas en el contexto de políticas universales.
- Superar los rezagos en educación, salud, nutrición, vivienda e información, a la vez que reducir las desigualdades de ingresos y territoriales que afectan a los hogares con niños.
- Romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza enfrentando en particular la pobreza infantil, sus distintas dimensiones, experiencias y particularidades.
- Contar con información adecuada y oportuna para procesos de decisiones políticas con mayor sustento y eficiencia.

- Continuar con esfuerzos de diagnóstico sobre la pobreza infantil a nivel país con el involucramiento de los institutos nacionales de estadística.

Los comentarios de Javier Curcio, Sebastián Waisgrais y Fabián Repetto

Luego de la exposición, siguieron los comentarios de Javier Curcio, de UNICEF. El especialista comentó que coincide, en términos generales, con la metodología utilizada para la medición de la pobreza multidimensional. Sin embargo, discrepa en un aspecto puntual. Durante la exposición se señaló que el dinero no era una dimensión importante para la medición de la pobreza infantil, debido a que son los adultos quienes cuentan con él y que los niños, en definitiva, no lo precisan. Curcio cuestionó esta afirmación: siguiendo la lógica expuesta, el mismo criterio podría utilizarse para los adultos ya que éstos no necesitan el dinero en sí, sino los bienes y servicios que pueden consumir gracias a él. Por otro lado, indicó que la escasez de información disponible en la región constituía un problema a la hora de construir este tipo de índices. Finalmente, resaltó el aspecto más controversial del enfoque derechos; considerar a todas las privaciones por igual puede ser tomado como una salida fácil ya que, de este modo, se evita una discusión más profunda acerca de cuál es más importante.

Luego, Sebastián Waisgrais realizó sus comentarios sobre la presentación. En primer lugar, enfatizó la importancia de desarrollar una mirada diferente al enfoque clásico que mide a la pobreza infantil únicamente en relación a la pobreza por ingreso. Remarcó que es importante desarrollar una medición programada y precedida de una discusión metodológica profunda y a consciencia. Su propuesta fue seguir avanzando en esta dirección.

Luego, Fabián Repetto hizo algunos comentarios y preguntas, con el espíritu de dar pie al debate a tener lugar en la segunda parte del encuentro. En primera instancia, indagó acerca del camino político recorrido a la hora de debatir y pensar el trabajo de investigación. Específicamente, preguntó si ministros o funcionarios habían participado del debate y si los resultados del trabajo habían sido tratados en los espacios de decisión. En segundo lugar, Repetto consultó acerca de qué tipo de rectoría o coordinación debiera existir por parte del Estado en relación a esta temática. La niñez es un tema que puede ser tocado desde varias áreas de las políticas públicas; por esa misma razón existe el riesgo de una fragmentación de autoridades responsables. Su tercera pregunta estuvo dirigida a qué sucedía con el set de privaciones una vez que los hogares recibían una transferencia monetaria o bien, veían aumentado su ingreso. Esta pregunta estuvo dirigida a intentar imaginar la situación en un escenario que contemple la implementación de la AUH y a comprender cómo se modificarían las privaciones en caso de un shock de ingreso positivo. Por último, Repetto indagó acerca de cómo articular la política de cuidado en sentido amplio con las necesidades relevadas por este estudio.

El debate

Luego de escuchar la presentación y los comentarios respectivos, se realizó una ronda de preguntas que permitió debatir y profundizar sobre algunas de las temáticas expuestas. Algunas de las preguntas impartidas por los participantes fueron:

- i) ¿Por qué se utilizaron datos de 2006 para Argentina?

- ii) ¿Cuáles son las principales dificultades de medición y por qué no se incluye el derecho a no ser explotado laboralmente?
- iii) El hecho de que la medición de la pobreza multidimensional y de la pobreza por ingreso presentan medidas tan parecidas, ¿es un buen indicador o no?
- iv) ¿Cómo se mide el derecho a la salud?

A continuación, se hicieron escuchar las respuestas a cargo de los expositores. En cuanto al comentario previo de Fabián Repetto acerca de la rectoría en temas de niñez, Rico manifestó no saber si es realmente necesario que exista un ministerio para cada actividad, pero a la hora de ubicar la temática bajo algún ministerio existente, preguntó que qué espacio podría ser ubicado. Los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social comparten la atención de esta problemática y de no contar con espacios de coordinación efectivos, podrían superponer esfuerzos o crear inconsistencias frente a la población objetivo. Rico fue una gran defensora de la implementación de Ministerios de la Mujer en la región y expresó no querer establecer contradicciones respecto a sus posturas previas. Sin embargo, la especialista concluyó que es preciso debatir acerca de ello considerando las especificidades de cada país y de cada área.

Luego se aclaró que para la Argentina se utilizaron datos de 2006 debido a que es la última información que se encuentra disponible, pero se aclaró que es de suma importancia tanto para los investigadores como para los diseñadores y gestores de políticas públicas actualizar estos datos ni bien sea posible. Se agregó que los equipos de UNICEF Argentina se encuentran trabajando en esa dirección. En cuanto a la crítica de Curcio acerca de la no ponderación de un derecho por sobre otro, Espíndola manifestó que, en realidad, el índice contempla esto ya que le otorga mayor peso a la privación más extendida en cada sociedad. Es decir que si se registran bajos niveles de educación en la sociedad, la privación en la dimensión “educación” pesará más que las otras. Sin embargo, se aclaró que el peso de la dimensión sólo afecta a las medidas de profundidad y severidad y no a la medida de recuento de pobreza.

Más allá de esta resolución técnica e intentando dar respuesta al conjunto de preguntas más generales relativas al carácter multidimensional de la pobreza infantil y a la dificultad de definir qué derechos incluir en la medición, cómo medirlos y cómo ponderarlos, Rico eligió plantear una disyuntiva conceptual. Señaló que si uno quisiera ser completamente fiel al enfoque de derechos, no existiría la posibilidad ni de medirlos cardinalmente o establecer categorías de cumplimiento, ni de elaborar una ponderación entre ellos. Una violación a un derecho, por más mínima que esta sea, acarrea un incumplimiento total e intolerable. Por otra parte, puesto que cada derecho se basa en necesidades e ideales tanto incomparables como inconmensurables, no se puede establecer un orden de prioridad entre derechos sin entrar en conflicto con el enfoque de derechos. La expositora manifestó que no quisiera ser ella quién decidiera qué derecho es más importante que otro, resaltando la dificultad que acarrea esta tarea en términos de consistencia ideológica. Sin embargo, recalcó que la gran utilidad de este tipo de mediciones (aunque imperfectas) en términos de la posibilidad de elaborar un diagnóstico preciso de la situación de ciertas poblaciones y de elaborar políticas públicas efectivas, justifica la necesidad de tomar ciertas decisiones metodológicas y operativas que no sean completamente robustas desde el punto de vista normativo.

Reflexiones finales

La serie de encuentros de **Diálogos de Protección Social** organizados a lo largo de estos últimos tres años lograron convocar a personas con reconocida trayectoria en el ámbito académico, autoridades con responsabilidades en la función pública y actores sociales involucrados en acciones enmarcadas en la materia a nivel regional. Como resultado de este esfuerzo, se logró una contribución al debate académico, social y político respecto de las mejores formas de enfrentar aspectos críticos de esta cuestión social y, a su vez, se propició la comunicación entre actores relevantes de la protección social en la Argentina y Latinoamérica.

Cuando en el año 2009 se lanzaron los Diálogos de Protección Social, una de las novedades más sugerentes en el campo de la política social era que las acciones (anteriormente dispersas, atomizadas y muchas veces ineficaces) destinadas a enfrentar la pobreza comenzaban a dar paso a enfoques más amplios relacionados con lo que había dado en llamarse la “protección social”. Esto se daba en un marco en dónde los gobiernos latinoamericanos, los organismos multilaterales, la comunidad académica y las organizaciones sociales, entre otros actores relevantes, comenzaban a avanzar hacia dos consensos aún incipientes: por un lado, se empezaba a reconocer que la política social era bastante más que acciones dirigidas exclusivamente a la población en situación de pobreza y, por el otro, se iba tomando mayor conciencia de que una de las claves fundamentales para mejorar la situación social estaba relacionada con lo que acontece en el mercado de trabajo.

Después de dos años de trabajo en esta dirección, se abordaron temáticas cruciales y variadas. Se analizaron, por ejemplo, los nuevos enfoques de género en el diseño de las políticas sociales, el papel de la sociedad civil en la protección social, la judicialización de los derechos sociales, la relación entre macroeconomía y protección social, los retos y oportunidades de la seguridad social en Argentina, las articulaciones posibles entre educación y protección social. Especialistas de instituciones del calibre de la OIT, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la CEPAL, del PNUD, del CEDES, del CEDLAS, entre otras, así como funcionarios de alto nivel de los Ministerios nacionales de Trabajo y de Educación, y de Ministerios provinciales de Desarrollo Social, participaron como expositores en los Diálogos. El carácter plural de este espacio se vio reforzado por la participación de académicos, funcionarios, legisladores y asesores, representantes de organismos internacionales, actores sociales, empresarios y estudiantes de todo el país, que contribuyeron a enriquecer los intercambios plurales e informados, compartiendo sus opiniones y experiencias.

En este marco, la propuesta para el año 2011 apuntó, como perspectiva prioritaria, a una lógica de trabajo comparativa, con el objetivo de ampliar el espectro conocido de recomendaciones y soluciones, e incrementar así la efectividad de la intervención pública social en Argentina, abriendo además un espacio próximo a la contienda electoral para un debate plural de ideas respecto a qué hacer en materia de protección social en el país. Así es como el ciclo se abrió con una introducción general a los retos de inclusión e integralidad de la protección social en América Latina, para luego ceder la palabra a especialistas y protagonistas políticos de Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, abarcando, además, una perspectiva regional sobre temáticas sociales centrales en la actualidad como son los desafíos ligados a la articulación entre trabajo y protección social en general y a su vertiente más problemática, el desempleo juvenil, o las dificultades asociadas a la persistencia de la pobreza infantil.

El panorama regional y la revisión temática realizada a lo largo de este año nos permitió concluir que la protección social avanzó, en la mayoría de los casos, junto a la implementación de programas de transferencia condicionada (PTC), pero encontró allí también desafíos ligados a la articulación de estos programas con las políticas sectoriales tradicionales (salud, educación, asistencia social) y con las regulaciones del mercado de trabajo. Esto quedó ilustrado a lo largo del análisis de las políticas de empleo óptimas para enfrentar el desempleo juvenil. En Argentina, por ejemplo, la incompatibilidad de las iniciativas activas de empleo con la Asignación Universal por Hijo ha levantado debates conceptuales y técnicos respecto a la potencial pérdida de los componentes de capacitación e intermediación laboral por los nuevos beneficiarios del PTC nacional.

En la Argentina, en particular, al igual que otros países federales de la región, a la necesidad de gestionar de manera efectiva la intersectorialidad, se agrega la importancia de fomentar una coordinación política y técnica entre niveles de gobierno. Esto se observa, por ejemplo, en las complejidades que aparecieron a lo largo de los esfuerzos por construir estrategias territoriales de gestión en Argentina y en Brasil en la última década. En Argentina se han establecido redes de agencias territoriales tanto del Ministerio de Trabajo, como de la ANSES y del Ministerio de Desarrollo Social, que tuvieron que aprender a coexistir con las autoridades provinciales. En Brasil, la voluntad de fomentar la mejora de las capacidades de gestión y la participación a nivel local, tuvo que lidiar con la heterogeneidad económica, social y cultural de los 5.565 municipios brasileños.

Además de estas potenciales fuentes de dificultades, hay que tener en cuenta el carácter dinámico de la estructura social de los países de la región, que obligan a revisar y actualizar permanentemente el contenido de las políticas, incorporando la atención a nuevas problemáticas, como pueden ser el creciente déficit de cuidado o las nuevas exigencias para el ingreso en el mercado laboral. La posibilidad de medir el carácter multidimensional de la pobreza infantil, por ejemplo, abre nuevas responsabilidades a las autoridades públicas, que deben ahora atender a las necesidades de esta población, tales como condiciones habitacionales, acceso a la educación y nutrición adecuada. Por otra parte, tanto los nuevos requisitos de capacitación laboral acarreados por la aparición de las nuevas tecnologías, como la situación de una juventud que “ni estudia ni trabaja”, forman parte de las nuevas disyuntivas de la agenda pública.

La relativa estabilidad de la situación económica de la región, que ha quedado en evidencia durante la crisis de 2008, y la orientación y resolución de los liderazgos políticos de gran parte de estos países, nos permite ser optimistas respecto al futuro de la protección social. Es dable creer que esta logrará consolidar sus bases y potenciar su desarrollo en los próximos años, para lo cual es central reconocer, sin embargo, los retos políticos y fiscales que ello conlleva. En Argentina, en particular, se auspicia un buen desenlace al respecto, siempre y cuando pueda mantenerse el consenso progresista alcanzado en torno a la constante inversión e innovación en políticas sociales. Existe actualmente una oportunidad para profundizar esta tendencia, pero debe atenderse a los desafíos aún pendientes en la materia.

Acerca de las instituciones organizadoras

CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global y Desarrollo Productivo, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Fundación Tzedaká

La Fundación Tzedaká es una Organización de la Sociedad Civil que desde 1991 despliega una intensa actividad en el campo social y en la recaudación de fondos en Argentina. Hoy, por la diversidad de sus programas sociales y la cantidad de beneficiarios que atiende, es la principal institución de ayuda social de la comunidad judía de Argentina. La Fundación brinda ayuda directa a 9.000 personas en todo el país incluyendo beneficiarios de otras redes de asistencia comunitaria (AMIA, Jabad Lubavitch, Sefaradés y Joint) y a otros miles a través de convenios con el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y diversas organizaciones sociales y del apoyo permanente a hospitales y ONG`s. La Fundación trabaja en las áreas de Niñez, Salud, Educación, Vejez y Vivienda. Este alto nivel de actividad promocional de los sectores más vulnerables de nuestra comunidad implica la necesidad de generar los fondos que la sostengan. En este sentido, la búsqueda de los recursos para hacer frente a los compromisos asumidos con la comunidad es uno de los ejes de la tarea desplegada.

Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés

La Maestría en Administración y Políticas Públicas persigue como objetivo la formación de profesionales en la administración pública así como en el análisis, formulación e implementación de políticas públicas. Para ello, la Universidad de San Andrés, por medio de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, ha decidido responder a una urgente necesidad del sector público: el fortalecimiento de la eficacia y eficiencia estatal en los aspectos relacionados a su administración así como a su capacidad de análisis, formulación e implementación de estrategias públicas.

Este informe fue realizado gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert.

La **elaboración de este reporte** estuvo a cargo de Paula Forteza, analista del Programa de Protección Social de CIPPEC, con el apoyo de Joaquina Serra y Sebastián Scovenna, voluntarios del Programa de Protección Social de CIPPEC, bajo la supervisión de Fabián Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC.

Palabras clave: Distribución del ingreso, Empleo-Desempleo, Equidad-Inequidad, Gasto social, Pobreza, Política social, Programas sociales, Seguridad social, Sistema de salud, Sistema educativo.

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Las posiciones de los compiladores y especialistas presentes en los encuentros que integran este reporte no reflejan necesariamente la postura de las instituciones co-organizadoras o auspiciantes de los Diálogos de Protección Social.



Diálogos de Protección Social

Los **Diálogos de Protección Social** buscan generar un espacio de intercambio plural e informado entre funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, empresarios, académicos y representantes de organismos internacionales respecto de la protección social en la Argentina.

Los objetivos principales de estos encuentros son: (a) contribuir al debate social y político sobre las mejores formas de enfrentar aquellos aspectos críticos de la situación social de la población del país; (b) difundir entre actores relevantes de la protección social en la Argentina lecciones aprendidas de otras experiencias latinoamericanas y, (c) promover la acumulación de ideas, propuestas y alternativas de acción en el campo de la protección social.

En este reporte se sintetizan los principales debates de la edición 2011 de la serie **Diálogos de Protección Social**, en la que participaron especialistas destacados del país y de la región.



políticas públicas
public policies



Esta publicación cuenta con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert

