



Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario

Visiones y perspectivas

Guillermo Cruces
Juan Martín Moreno
Dena Ringold
Rafael Rofman

[editores]



BANCO MUNDIAL

Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario

Visiones y perspectivas

Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas /
compilado por Guillermo Cruces... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

368 p.; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-98057-6-3

1. Políticas Públicas. I. Cruces, Guillermo, comp.
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 21/10/2008

Imagen de tapa: “La Playa” de Adolfo Nigro. Serigrafía (1999)

Diseño e impresión: Marcelo Kohan / estudio@marcelokohan.com.ar

© Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial

Versiones digitales de este documento se encuentran disponibles en:

www.bancomundial.org.ar

www.worldbank.org/lacsocialprotection

www.cedlas.org/epps

Impreso en la Argentina.

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Los artículos aquí presentados son responsabilidad exclusiva de cada autor y sus opiniones no representan necesariamente el punto de vista del Banco Mundial.

Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario

Visiones y perspectivas

Guillermo Cruces

Juan Martín Moreno

Dena Ringold

Rafael Rofman

[editores]



BANCO MUNDIAL

Índice

Agradecimientos	7
Sobre los autores	9
Introducción	15
Guillermo Cruces, Juan Martín Moreno, Dena Ringold y Rafael Rofman	

PARTE I

Capítulo 1

Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario	25
Dena Ringold y Rafael Rofman	

Capítulo 2

Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina.....	49
Guillermo Cruces y Helena Rovner	

Capítulo 3

Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social	121
Alejandro Bonvecchi y Catalina Smulovitz	

PARTE II

Capítulo 4

Las políticas sociales y la investigación de opinión pública.....	161
Manuel Mora y Araujo	

Capítulo 5

La política social argentina en perspectiva 169

Ernesto Aldo Isuani

Capítulo 6

¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los
programas de transferencias condicionadas de ingresos..... 199

Mariana Marchionni y Adriana Conconi

Capítulo 7

Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeconómica,
empobrecimiento sostenido y políticas sociales 235

Guillermo Rozenwurcel y Claudia Vázquez

Capítulo 8

¿Ud. volvería a lanzar el Plan Jefes? Una visión de los
planes sociales y el mercado de trabajo en Argentina 273

Juan Martín Moreno

Capítulo 9

Estigma y deslegitimación de las políticas sociales
en la Argentina: la evidencia de la Encuesta de Percepción
de Planes Sociales 307

Eduardo Amadeo

Listado de siglas 347

Apéndice

Cuestionario de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales..... 351

Agradecimientos

Este libro es el resultado del programa de trabajo sobre “Políticas de Ingreso en Argentina” del Banco Mundial, que desarrolló entre 2006 y 2008 múltiples actividades de análisis, diálogo y divulgación de conocimiento sobre el tema. Este trabajo no habría podido realizarse sin la generosa donación del *Department for International Development* del Reino Unido a través del fondo *Markets and Governance for Poverty Reduction* (MGPR). El proyecto se desarrolló bajo la guía y supervisión de Helena Ribe, Jesko Hentschel, Hermann von Gersdorff, Axel van Trotsenburg, Pedro Alba y Evangeline Javier, todos ellos funcionarios del Banco Mundial.

El estudio de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS) fue desarrollado en el marco de ese proyecto, y fue dirigido por Dena Ringold, Rafael Rofman y David Warren de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. El cuestionario fue desarrollado conjuntamente por Equipos MORI Argentina, el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) y el Banco Mundial. Juan Martín Moreno y Evelyn Vezza formaron parte del equipo del Banco Mundial para este proyecto, mientras que Guillermo Cruces, Helena Rovner, Agustina Schijman, Sara Barrón López, Noelia Carioli, Lautaro Carioli, Leonardo Gasparini, Mariana Marchionni y Martín Tetaz participaron por MORI y CEDLAS. Los editores, Guillermo Cruces, Juan Martín Moreno, Dena Ringold y Rafael Rofman, agradecen los comentarios brindados en la etapa de elaboración del estudio de la EPPS por el personal del Banco Mundial, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Argentina, así como por Alejandro Bonvecchi, Catalina Smulovitz y Laura Guardia.

Por su parte, a lo largo de la elaboración de este libro y del proyecto que le dio origen, Sarah Bailey proveyó una impecable asistencia logística que resultó indispensable para llevar adelante la labor planteada. Agustina Schijman y Adriana Conconi realizaron procesamientos de la EPPS para algunos de los autores de este libro, y Laura Guardia llevó a cabo una cuidadosa revisión de algunos capítulos.

Sobre los autores

Guillermo Cruces es subdirector del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Se especializa en economía laboral, análisis distributivo y políticas de protección social en América Latina. Es docente de grado y posgrado en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, y profesor invitado de Economía Laboral en la Universidad de San Andrés (UdeSA). También se desempeñó anteriormente en el *Department for Work and Pensions* del Reino Unido y en la División de Estudios del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y fue investigador de STICERD de la *London School of Economics and Political Science*, donde obtuvo una maestría y un doctorado en Economía.

Juan Martín Moreno es economista de protección social para América Latina en el Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial. Anteriormente trabajó durante diez años en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de Argentina, en tareas de análisis e investigación en las secretarías de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Obtuvo una Maestría en Economía e Historia Económica en la *London School of Economics and Political Science*, y una Maestría en Economía en la *Universitat Pompeu Fabra*. Actualmente cursa el programa de doctorado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Dena Ringold es economista senior en el Departamento de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe del Banco Mundial en Washington DC.

Trabaja en análisis de políticas y operaciones en Argentina, Bolivia y Chile en las áreas de protección social, mercados laborales y transparencia. Con anterioridad a su desempeño en América Latina, desarrolló programas de apoyo a la transición económica y social y de acceso a la Unión Europea para países de Europa Central y del Sudeste. En 2002 publicó el primer informe del Banco Mundial sobre la minoría Roma. En 2005 se desempeñó como *Ian Axford Fellow* en políticas públicas en Wellington, Nueva Zelanda. Obtuvo su título de grado en *Swarthmore College*, Pennsylvania, y una maestría en la *London School of Economics and Political Science*.

Rafael Rofman es especialista líder en protección social en el Departamento de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, donde se desempeña desde el año 2002. En su actual cargo ha abordado las cuestiones de desarrollo humano, protección social y pensiones en Argentina, Bolivia, Dominica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Anteriormente fue jefe de Estudios de la Superintendencia de AFJP en Argentina, y responsable de la Unidad de Análisis e Investigación y luego vicepresidente de Nación AFJP, así como asesor en temas previsionales del ministro de Economía y del secretario de Seguridad Social en Argentina. Ha asesorado a distintos gobiernos nacionales en temas relativos a los sistemas previsionales en América Latina, Europa y Asia, y es autor de numerosos estudios sobre mortalidad adulta, envejecimiento y seguridad social. Es licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires, magíster en Demografía Social de la Universidad Nacional de Luján y Ph.D. en Demografía de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido docente en la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina; en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH); y en la Universidad de California (UCLA), Berkeley, y la Universidad de Nueva York (NYU), Estados Unidos.

Helena Rovner es coordinadora general de Ipsos-Mora y Araujo. Tiene más de 15 años de experiencia en investigación de opinión pública y electoral. Ha dirigido numerosos estudios de opinión pública, y ha participado en investigaciones en Argentina, Bolivia y Uruguay. Su actividad en el campo de la opinión pública se ha enfocado particularmente en el área electoral y de desarrollo social, desempeñándose como asesora de organismos como el Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNICEF, el Banco Mundial y gobiernos provinciales, entre otros. Asimismo ha diseñado y dirigido investigaciones en el ámbito de las telecomunicaciones y nuevas tecnologías. Ha ejercido la docencia universitaria en la Universidad del CEMA (UCEMA), la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), la Universidad de Essex, la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Católica del Uruguay, Montevideo. Es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, y realizó un Doctorado en Gobierno en la Universidad de Essex, Reino Unido, con especialización en análisis del comportamiento político.

Alejandro Bonvecchi es profesor en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Ha investigado y publicado diversos artículos sobre temas de economía política del federalismo, política social y política legislativa, y ha sido consultor en esta materia para CEPAL, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Reino Unido.

Catalina Smulovitz es directora del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), profesora de esa Universidad e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Tiene una extensa experiencia docente y de investigación en instituciones tales como el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) de Argentina, y la Universidad de Buenos Aires (UBA), entre otras. Ha realizado numerosos estudios sobre programas sociales, política social y descentralización en Argentina, y cuenta con numerosas publicaciones en revistas especializadas de ciencia política. Obtuvo una maestría y un doctorado en Ciencia Política en la *Pennsylvania State University*, Estados Unidos.

Manuel Mora y Araujo es director de Ipsos-Mora y Araujo, y presidente del Consejo de Dirección de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Es especialista en opinión pública, y autor de diversos libros y publicaciones en revistas especializadas de sociología y ciencia política. Asimismo, participa activamente como analista de temas políticos y sociológicos en distin-

tos medios de comunicación de la Argentina y del exterior. Es licenciado en Sociología y obtuvo una Maestría en Sociología en FLACSO, Santiago de Chile. Cuenta también con estudios de posgrado en la Universidad de París, Sorbonne (*École Pratique des Hautes Études*), y en el *International Peace Research Institute*, Oslo.

Ernesto Aldo Isuani es profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma Universidad, y en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Se desempeñó como director adjunto de UNICEF Argentina y como secretario de Desarrollo Social en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación. Ha publicado artículos en libros y revistas especializadas sobre el Estado de Bienestar y los sistemas previsional y de salud en Argentina. Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Argentina, y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos.

Mariana Marchionni es investigadora del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), profesora a tiempo completo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de esa Universidad, y profesora visitante de la Universidad de San Andrés (UdeSA), donde dicta cursos de econometría de grado y posgrado. Se especializa en econometría aplicada, economía de la demografía y economía de la distribución, áreas en las que ha publicado libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Se ha desempeñado como consultora y docente de instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales. Es licenciada en Economía, magíster en Economía y doctora en Economía de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Adriana Conconi se desempeña como investigadora del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y del CONICET. Es docente del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de esa Universidad. Ha realizado

trabajos de investigación en econometría aplicada en temas de economía de la distribución, en especial en análisis de pobreza y movilidad social, y se ha desempeñado en el Cuerpo de Asesores Externos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación. Es licenciada en Economía y estudiante de la Maestría en Economía (tesis en proceso) de la UNLP.

Guillermo Rozenwurcel es director ejecutivo del Centro de iDeAS (Investigaciones sobre Desarrollo Económico de América del Sur) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina, e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Es autor de numerosos artículos sobre macroeconomía publicados en revistas académicas. En la función pública se desempeñó como secretario de Estado para la Pequeña y Mediana Empresa en 1999-2000, y como jefe de Asesores del Ministerio de Economía de la República Argentina en 2000-2001. Es profesor titular de la materia Dinero, Crédito y Bancos en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y profesor titular de Economía del Sector Público en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín desde 2002. Ha sido además profesor visitante del Centro de Estudios Monetarios de Latinoamérica (CEMLA) entre 1993 y 1995, y *Visiting Fellow* de la *International School of Economic Research* de la Universidad de Siena en 1989. Es licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en la misma disciplina por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio).

Claudia Vázquez es investigadora del Centro de iDeAS (Investigaciones sobre Desarrollo Económico de América del Sur) y docente de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Desempeñó tareas de investigación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Buenos Aires), en la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) del Ministerio de Economía y Producción, y en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde obtuvo una licenciatura en Economía.

Eduardo Amadeo preside el Observatorio Social, organización especializada en gestión social, y la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS).

Tiene una vasta carrera en el sector público y en la vida académica. Ha sido docente en universidades locales y extranjeras en materias que van desde la economía pura hasta la gestión social. En el sector público, fue presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires, diputado nacional (presidente de la Comisión de Educación), vicejefe de Gabinete de Ministros y embajador de la Argentina en los Estados Unidos. En el área social, ha sido secretario de Estado de Desarrollo Social, y consultor de gobiernos y organismos multilaterales. Es licenciado en Economía de la Universidad Católica Argentina (UCA).

Introducción

**Guillermo Cruces, Juan Martín Moreno, Dena Ringold y
Rafael Rofman**

Origen y contexto de este libro

El sistema de protección social en Argentina se encuentra ante una coyuntura inédita. Durante el siglo XX, la protección social se estructuró en función del empleo formal, a través de los instrumentos del sistema de seguridad social, de larga data y cobertura relativamente alta en el contexto de América Latina. En cambio, los programas sociales, entendidos como transferencias de ingresos no contributivas para el alivio de la pobreza en la población general, constituyen una modalidad relativamente nueva en la política social argentina, ya que se desarrollaron fundamentalmente como respuesta a la crisis de 2001-2002.

En este contexto, este libro busca contribuir a la discusión sobre el diseño y la implementación de un sistema de protección social integrado y sustentable. Los capítulos que lo componen documentan visiones y percepciones sobre los programas sociales, y contribuyen al debate con perspectivas y propuestas. El libro se originó en el marco del proyecto “Políticas de Ingreso en Argentina” del Banco Mundial, que llevó a cabo múltiples actividades de análisis, diálogo y divulgación de conocimiento sobre el tema entre 2006 y 2008.

Esta oportunidad para el futuro de la protección social en el país es el resultado de una serie de factores históricos. En primer lugar, la tendencia hacia una menor formalidad en el mercado de trabajo en las décadas de los años setenta y ochenta se aceleró con la transformación productiva y social derivada de las reformas estructurales de los años noventa, que debilitó la base de la protección social contributiva ligada al mercado de trabajo formal. En segundo lugar, la efectiva respuesta a la emergencia social desatada por la crisis de 2001-2002, concentrada en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

(PJJHD), sin precedentes en su cobertura y velocidad de implementación, consolidó a los programas sociales como fenómeno político con visibilidad en la opinión pública, y los instaló como una alternativa de política relevante y viable. En tercer lugar, el crecimiento económico y la recuperación de los indicadores sociales durante el período 2003-2007 motivaron una estrategia de transición desde un programa de emergencia, el PJJHD, hacia programas de corte más permanente vinculados al empleo y el combate de la pobreza estructural más allá de situaciones puntuales de emergencia económica y social. A diferencia de lo sucedido en experiencias anteriores, en esta oportunidad la transición hacia los nuevos programas se ha planteado en un marco de continuidad.

El primer factor, la caída en la formalidad, implica que es necesario replantear la protección social para complementar las brechas de cobertura resultantes de las transformaciones experimentadas por el mercado laboral. El segundo factor, el crecimiento de los programas sociales, brinda un nuevo instrumento en lo que respecta a la implementación de políticas no contributivas a gran escala. Finalmente, el tercer factor, la superación de la crisis, posibilita que el debate sobre políticas de protección social se oriente hacia cuestiones estructurales y de más largo plazo. La conjunción de estos tres factores abre un espacio para pasar de los programas de transferencia de ingresos de emergencia a políticas permanentes no ligadas a las crisis, y permite plantear tales políticas como complementos estratégicos de los instrumentos tradicionales dentro de una visión de protección social más integral, de largo plazo y sustentable.

La construcción de un sistema de protección social integrado requiere una discusión y evaluación exhaustivas de las opciones de política para encarar los desafíos más importantes, tales como promover la inclusión social de todos los hogares vulnerables, tanto de los que integran el sector formal como el informal; evitar brechas y superposiciones entre programas, instituciones y niveles de gobierno; garantizar beneficios adecuados para cumplir con los objetivos establecidos; y asegurar que el sistema de protección sea fiscal y políticamente sostenible. Los capítulos de este libro constituyen contribuciones para la formulación, discusión y evaluación de las distintas opciones de políticas disponibles para el logro de los objetivos planteados.

Organización y temática de los capítulos

El libro está dividido en dos partes. La primera parte se concentra en los resultados centrales del proyecto “Políticas de Ingreso en Argentina” del Banco Mundial y en dos de sus estudios principales: una encuesta de opinión sobre programas sociales (la Encuesta de Percepción de Planes Sociales, EPPS) y un proceso de consulta a los actores relevantes del proceso de formulación y ejecución de políticas sociales. Los tres capítulos que integran esta primera parte brindan herramientas para facilitar la discusión sobre el futuro de la protección social en Argentina. La segunda parte de este libro presenta una serie de trabajos realizados por expertos en políticas sociales y opinión pública. Estos trabajos fueron motivados por los resultados de la EPPS, así como por la discusión generada a partir del citado proyecto y su contexto.

El capítulo 1, realizado por Dena Ringold y Rafael Rofman, sintetiza los principales procesos ocurridos antes y después de la crisis de 2001-2002, con base en la información generada por el proyecto sobre “Políticas de Ingreso en Argentina” del Banco Mundial. Los autores proponen una definición de la protección social y una clasificación de los distintos programas que la componen, y realizan un repaso del desarrollo de las transferencias de ingresos y los programas sociales en Argentina, resaltando las innovaciones introducidas a partir de la crisis de 2001-2002. A continuación, el capítulo analiza las perspectivas de desarrollo futuro para los programas de transferencia de ingresos, y resalta las opciones disponibles para la extensión de los programas actualmente vigentes, al mismo tiempo que ilustra su costo fiscal y su impacto potencial en términos de reducción de la pobreza estructural. Este artículo concluye con una discusión de las precondiciones políticas e institucionales necesarias para el establecimiento de un sistema de protección social integrado en la Argentina.

En el capítulo 2, Guillermo Cruces y Helena Rovner presentan la metodología y un análisis exploratorio de los resultados de la EPPS, un estudio de opinión pública realizado en Argentina entre junio y agosto de 2007 con el objetivo de conocer la percepción de la población general sobre los programas sociales, entendidos como programas de transferencia de ingresos. El capítulo describe los tres ejes sobre los que se diseñó el cuestionario de la encuesta: conocimiento y evaluación de las iniciativas vigentes, perspectivas normativas generales sobre los programas sociales, y preferencias y necesidades de la población de bajos ingresos en lo relativo a aspectos de implemen-

tación de los programas sociales. Los autores analizan los resultados de la encuesta y establecen posiciones mayoritarias y minoritarias en la población sobre algunos principios y mecanismos de funcionamiento de los programas sociales, en lo que respecta a su idoneidad y las condiciones para su establecimiento y continuidad. Los comentarios finales del capítulo discuten las consecuencias de estos resultados para la consolidación del sistema de protección social en Argentina.

En el capítulo 3, Alejandro Bonvecchi y Catalina Smulovitz presentan un estudio que identifica y analiza tres visiones normativas de política social –es decir, visiones respecto de las políticas que deberían emprenderse– manifestadas por actores sociales y políticos relevantes de diez provincias argentinas. Las visiones se distinguen por la función que los actores asignan a la política social, por la naturaleza del bien que esa política debe proveer (trabajo o ingreso), y por el tipo de vínculo social que debe regular la provisión (competencia o solidaridad). Según la *visión regeneradora*, la política social debe reintegrar a los excluidos por el desempleo, la recesión y/o las crisis macroeconómicas. Para la *visión derivada*, la política social debe estar subordinada a los objetivos de la política económica y contribuir a la consecución de los mismos. Según la *visión garante de derechos universales*, la política social debe asegurar como derechos universales un mínimo de condiciones de vida digna. Las visiones regeneradora y derivada coinciden en que la generación de trabajo debería ser la meta central y organizadora de la política social, y también comparten aspectos operativos de la implementación de políticas. Los autores analizan la extensión e intensidad de los consensos y disensos entre actores y visiones, y evalúan qué conjunto de políticas sociales sería más viable en el futuro en función de las posibles coaliciones que puedan surgir.

La EPPS y el estudio cualitativo de consulta a actores relevantes fueron planteados como estudios complementarios, dado que permiten documentar tanto las opiniones y preferencias de la población general, como las visiones de quienes diseñan e implementan las políticas. En conjunto, los tres capítulos que integran la primera parte del libro procuran brindar herramientas para facilitar la discusión sobre el futuro de la protección social en Argentina.

La segunda parte de este libro presenta una serie de contribuciones para esta discusión. Los capítulos, realizados por especialistas en el estudio de programas sociales en la Argentina, presentan análisis y reflexiones originales, y utilizan como insumo la información de la EPPS.

El capítulo 4 es de corte metodológico. Con base en la experiencia inno-

vadora de la EPPS, Manuel Mora y Araujo presenta una serie de reflexiones sobre las políticas sociales y la investigación de opinión pública, centrada en qué y cómo se mide en estudios de este tipo. En el marco de esta reflexión, el autor plantea un análisis de la limitada experiencia reciente en la Argentina, y postula un estudio más general sobre el vínculo entre la opinión pública y los diseñadores de políticas, así como sobre la formación de las percepciones y el papel de los medios de comunicación en la construcción de estereotipos.

En el capítulo 5, Ernesto Aldo Isuani plantea una perspectiva sobre la política social en Argentina en el largo plazo. Luego de realizar un recorrido de la evolución histórica de la política social en Argentina desde la independencia hasta el presente, el autor discute la fortaleza y la rigidez de la política social mediante el análisis de la evolución y composición del gasto público en la materia. En base a la información de la EPPS, Isuani analiza la relación entre las pautas culturales y los programas sociales. Finalmente, plantea una serie de perspectivas e ideas para reforzar los programas de transferencia de ingresos existentes, y destaca la importancia del trabajo y de la protección de los desempleados, así como las dificultades que enfrentan las propuestas de ingreso ciudadano en las economías modernas.

En el capítulo 6, Mariana Marchionni y Adriana Conconi se concentran en alternativas específicas de implementación de los programas sociales y analizan la definición de beneficios y de beneficiarios. En lo que respecta a los beneficios, las autoras discuten la idoneidad de las transferencias monetarias frente a las transferencias en especie, y estudian el rol de las condicionalidades y contraprestaciones. En lo relativo a los beneficiarios, examinan en detalle las razones esgrimidas para focalizar los programas en hogares con hijos jóvenes, además de otras consideraciones sobre el tamaño del grupo familiar y el género del receptor de la transferencia. El capítulo presenta una discusión de estos temas con base en la experiencia de programas de transferencia condicionada de ingresos recientes en América Latina y particularmente en Argentina. Finalmente, con base en la información de la EPPS, las autoras estudian las posiciones de la opinión pública en la Argentina respecto de estos temas.

En el capítulo 7, Guillermo Rozenwurcel y Claudia Vázquez analizan la relación entre la volatilidad macroeconómica de la Argentina y la evolución de la política social. Para ello, realizan una caracterización de la trayectoria macroeconómica de los últimos cincuenta años, de sus principales consecuencias sobre las condiciones laborales y sociales, y de las políticas públicas en la materia. Los autores argumentan que la extrema volatilidad macroeconómi-

ca, acentuada desde mediados de los años setenta, tuvo profundas consecuencias sobre el crecimiento y deterioró progresivamente el mercado de trabajo, lo cual resultó en el crecimiento sostenido de la informalidad, el desempleo y la pobreza, que adquirieron características estructurales. Ante el retroceso de la cobertura a través del mercado de trabajo formal y la histéresis inherente al proceso de deterioro social, en especial durante la crisis de 2001-2002, los autores plantean la necesidad de redefinir la estrategia pública de protección social. Aunque destacan el crecimiento del gasto focalizado en programas de transferencia de ingresos, observan que este aún representa una fracción poco significativa del gasto social. Los autores concluyen que las profundas transformaciones acontecidas en la sociedad evidencian la necesidad de una redefinición integral del esquema de protección social, y resaltan la importancia de la equidad y la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

En el capítulo 8, Juan Martín Moreno plantea una discusión sobre los programas sociales recientes en Argentina en su relación con el mercado de trabajo, y postula una serie de recomendaciones de política. Uno de los aportes de este capítulo consiste en ilustrar los orígenes y las consecuencias de la superposición de programas de empleo y programas de combate a la pobreza en la experiencia reciente del país. A partir de la descripción de las limitaciones institucionales y políticas en el origen de los programas, el autor ilustra las consecuencias no deseadas en el mercado de trabajo que resultan del hecho de plantear los programas de emergencia como programas de empleo. En este capítulo Moreno argumenta que esta situación genera falsas expectativas en los beneficiarios y en el público en general, que posteriormente se traducen en opiniones negativas respecto de estos programas que, a su vez, repercuten directamente en la economía política de este proceso de redistribución del ingreso, como demuestra la evidencia de la EPPS. En este contexto, se propone extender la cobertura del programa de asignaciones familiares más allá de los trabajadores formales como un modo más adecuado para combatir de manera focalizada la indigencia y la pobreza que padecen las familias más necesitadas. Asimismo, para capacitar y facilitar la intermediación laboral para los desempleados, el autor plantea la idoneidad de implementar un seguro por desempleo extendido.

Finalmente, en el capítulo 9, Eduardo Amadeo utiliza la información de la EPPS para estudiar el estigma y la deslegitimación de las políticas sociales en la Argentina. El autor presenta una discusión sobre las consecuencias de la pobreza crónica y la permanencia de las condiciones de exclusión, y re-

salta el conflicto entre la necesidad de establecer políticas redistributivas y algunas opiniones estigmatizadoras sobre los beneficiarios de los programas reveladas por la encuesta. Distingue estas opiniones, que considera basadas en las masivas sospechas de clientelismo en la implementación y gestión de los programas, de otras posturas más “solidarias”, como aquellas que plantean la necesidad de ayudar a los pobres más allá de situaciones puntuales de crisis económica y social. Luego de relacionar este tema con las discusiones de larga data sobre la “subclase” en los Estados Unidos, el autor discute la necesidad de construir la agenda social a través de diálogos y consensos, y las dificultades que este proceso plantea en Argentina. El capítulo también destaca la importancia de tomar en cuenta la “voz” de los pobres en el diseño de las políticas sociales, como modo de abrir canales para la escucha y la recepción de opiniones que considera valiosas.

La EPPS contribuye al análisis de los programas sociales en la Argentina al proveer información sobre las preferencias y las opiniones de la población. Como lo demuestran los capítulos de este libro, existe un amplio abanico de opciones para el desarrollo futuro de la protección social en el país, y la encuesta constituye una herramienta relevante para su análisis. Asimismo, los resultados presentados resaltan la necesidad de contar con fuentes de información periódicas, confiables y de calidad, de amplia difusión y de acceso irrestricto. Los capítulos presentados en este libro no agotan todos los aspectos de los programas sociales que pueden ser estudiados a partir de la EPPS. Dado el potencial de esta fuente de información para trabajos futuros, la base de datos completa de la encuesta se encuentra disponible en Internet¹, y el cuestionario completo se incluye como anexo a este libro.

¹ La base de datos de la EPPS puede ser utilizada libremente para trabajos académicos, de análisis de políticas y periodísticos. Los microdatos y la documentación completa de la encuesta están disponibles en las páginas web del Banco Mundial y del CEDLAS en las siguientes direcciones: <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>.

P A R T E I

CAPÍTULO 1

Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario*

Dena Ringold y Rafael Rofman

1. Introducción

Al aproximarse a su bicentenario como una república independiente, Argentina enfrenta una oportunidad histórica en materia de políticas de protección social. Luego de la crisis económica más grave de su historia durante 2001-2002, el país realizó un esfuerzo sin precedentes para brindar políticas de transferencia de ingresos a la población más pobre. En la actualidad, ante la recuperación del crecimiento económico y los indicadores sociales, que han alcanzado sus niveles pre-crisis, se abre un espacio para pasar de los programas de transferencias de emergencia a una estrategia de protección social más integral, de largo plazo y sustentable.

En este capítulo se define a la protección social como el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural. Entre sus objetivos se destacan la generación de oportunidades de empleo y la reducción de la volatilidad del consumo. Los riesgos cubiertos incluyen pérdida de empleo, problemas de salud, nacimientos, vejez, sequías e inundaciones, entre otros. Dentro del espectro de las políticas de protección social, este capítulo se centra principalmente en los programas de transferencia de

* Este documento presenta, en forma resumida, las principales conclusiones de un estudio del Banco Mundial (2008) sobre políticas de transferencia de ingresos.

ingresos, que incluyen sistemas contributivos de seguridad social –tales como las pensiones y otros beneficios vinculados al mercado formal de empleo– y la asistencia social no contributiva. Dentro de este último grupo, los programas sociales o “planes sociales”¹ son aquellos que, a través de transferencias en efectivo (y en ocasiones en especie), ayudan a los hogares a superar las consecuencias económicas de los *shocks* vinculados al ingreso y la pobreza.

La respuesta a la situación de emergencia social resultante de la crisis de principios de este siglo fue efectiva en la medida en que permitió que el país superara su peor momento. El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) proporcionó asistencia a casi 2 millones de hogares (sobre un total de aproximadamente 10 millones) en un período en el cual la pobreza afectó a más de la mitad de la población y el desempleo alcanzó niveles récord. La cantidad de beneficiarios del programa fue disminuyendo paulatinamente a partir de 2003, hasta alcanzar a aproximadamente un tercio de su valor máximo a principios de 2008. Esta reducción respondió a diversos motivos. En algunos casos se produjo la reinserción de los beneficiarios en el mercado de trabajo. En otros, los participantes del programa dejaron de cumplir las condiciones necesarias para percibir el beneficio (por ejemplo, cuando sus hijos cumplieron 18 años). Por último, se produjo el traspaso de muchos beneficiarios a nuevos programas.

Una vez superada la crisis, el debate sobre las políticas sociales se ha desplazado hacia cuestiones estructurales y de más largo plazo. La mejora de las condiciones económicas generales experimentada a partir de 2003 trajo como resultado el descenso del desempleo, la pobreza y la desigualdad. A su vez, el empleo formal y los salarios reales recuperaron sus niveles anteriores a la crisis. Los signos de recuperación generaron el espacio para considerar la posibilidad de implementar políticas de largo plazo, y plantearon el debate respecto de la adecuación y viabilidad de sostener este nuevo tipo de políticas no contributivas independientemente de situaciones puntuales de crisis económica y social.

¹ En este capítulo, la definición de programas de transferencia de ingresos engloba a todas las iniciativas que, en el marco de las políticas de protección social, implican transferencias monetarias del Estado a los hogares, ya sean de raíz contributiva o no contributiva. En otros capítulos de este libro se adopta una terminología más restringida, en la que los programas de transferencia de ingresos remiten exclusivamente a los programas o planes sociales de origen no contributivo. El citado estudio del Banco Mundial (2008) brinda una discusión más amplia de la protección social, sus objetivos y sus componentes.

En lo que respecta a los planes sociales, en Argentina hay una clara preferencia por aquellos que acrecentan las oportunidades laborales. La Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS) y las consultas a actores relevantes de la política social a nivel nacional, subnacional y local, cuyos resultados se presentan en los capítulos 2 y 3 de este libro, evidencian que la población prefiere programas con efectos tangibles en el mercado de trabajo. Entre los beneficiarios potenciales, se constata una clara preferencia por aquellos planes que brindan beneficios acompañados de entrenamiento laboral y acceso a servicios de empleo y de intermediación laboral, incluso si tal opción implica recibir menores montos en términos de transferencias de ingresos. Estos programas representan un gran desafío, tanto en términos de su diseño como en lo que respecta a las posibilidades de garantizar una implementación efectiva. Para su implementación, estas políticas requieren la acción y gestión coordinada por parte de diversas agencias y niveles gubernamentales. En cuanto a su diseño, deben atender las demandas concretas de la población vulnerable y ofrecer oportunidades e incentivos adecuados que promuevan y faciliten la generación de ingresos suficientes en el mercado laboral por parte de los beneficiarios.

El desafío, entonces, radica en diseñar e implementar un sistema de protección social adecuado en cuanto a la cobertura y sus beneficios, que sea integrado y sustentable. El actual modelo de programas de transferencia de ingresos combina los esquemas de seguridad social, de naturaleza contributiva, con planes sociales de amplia cobertura, como el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (denominado Plan Familias). A este esfuerzo se suman intervenciones más directas a nivel comunitario, como los Centros Integradores Comunitarios (CIC). Si bien la estrategia vigente parece ser adecuada, aún persisten algunos desafíos, tales como brindar cobertura a todos los grupos vulnerables, incluyendo tanto a los sectores formales como informales; garantizar que los beneficios sean adecuados para cumplir los objetivos propuestos; evitar que se produzcan brechas y superposiciones entre los diversos programas, instituciones y niveles de gobierno; y asegurar que el sistema de protección resulte fiscal y políticamente sostenible.

2. Las transferencias de ingresos en Argentina

La Argentina presenta importantes antecedentes en materia de transferencias de ingresos, sobre cuya base es posible construir un sistema de protec-

ción sustentable y de amplia cobertura. Desde un principio, los programas de transferencia estuvieron ligados al empleo formal –Isuani, en el capítulo 5 de este libro, presenta una detallada perspectiva histórica. Los programas de seguridad social correspondientes al sector formal, incluidas las jubilaciones, las asignaciones familiares y las prestaciones por desempleo, evolucionaron a partir de iniciativas surgidas originalmente de los sindicatos para brindar cobertura a sus afiliados. En cambio, los programas no contributivos de asistencia social tienen un origen más reciente.

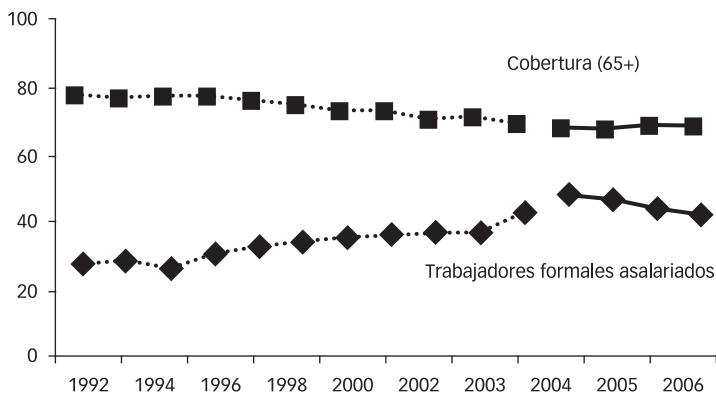
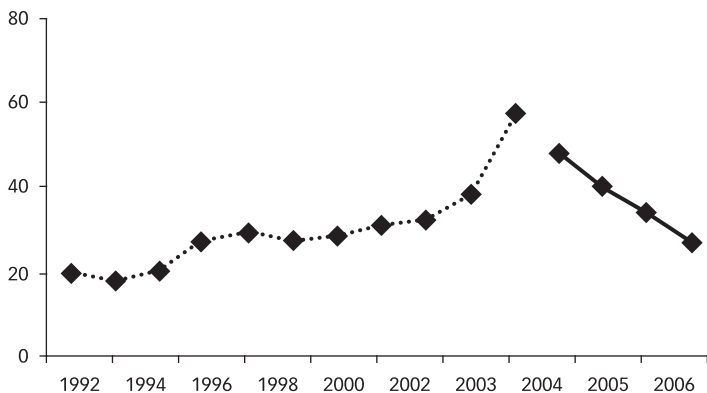
Los programas contributivos de transferencias constituyeron la principal fuente de protección social durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, la crisis de 2001-2002 representó uno de los mayores *shocks* de ingresos y empleo en la historia argentina, que puso a prueba el sistema de protección social. Gracias a las políticas de emergencia y la recuperación económica, los indicadores sociales mejoraron en los años subsiguientes. La tasa de pobreza, que se incrementó en 28 puntos porcentuales desde 1999 hasta alcanzar un 57,5% en 2002, descendió a 26% hacia fines de 2006 (Gráfico 1.1). En efecto, entre 2002 y 2006 aproximadamente 11,2 millones de argentinos salieron de la situación de pobreza. Asimismo, el desempleo alcanzó en 2002 un valor máximo histórico, superando el 20%, y desde entonces ha declinado hasta ubicarse por debajo de un 10%. La informalidad laboral también se incrementó durante la crisis, llegando a 48,5%, para luego disminuir hasta 43% en el segundo semestre de 2003, aunque su descenso fue más paulatino que el de la pobreza y el desempleo.

A pesar de la recuperación, aún existen necesidades sociales insatisfechas y la cobertura de los programas actuales de protección social es limitada. Persisten altos niveles de pobreza, que alcanza a más del 20% de la población, y los índices aumentan significativamente en las regiones más pobres del país. Esto evidencia claramente la necesidad de una red de protección social permanente. De igual modo, existen brechas en la cobertura de los programas de seguridad social. Aproximadamente 3,3 millones de trabajadores asalariados y un muy elevado número de trabajadores autónomos continúan excluidos del sistema de seguridad social, y aproximadamente 9 millones de argentinos no tienen acceso a una cobertura de salud a través de la seguridad social.

Tal como mencionamos anteriormente, la respuesta del país a la crisis de 2001-2002 incluyó la implementación de un programa social de emergencia de gran alcance, el PJJHD, que brindó cobertura a aproximadamente 2 millones de beneficiarios en su momento de mayor cobertura en 2002, y resultó

GRÁFICO 1.1

Tendencias de informalidad y pobreza, 1992-2006 (en %)

Informalidad y cobertura de seguridad social**Pobreza**

Fuente: Rofman y Lucchetti (2006), Banco Mundial (2008) y CEDLAS (2008).

Nota: La discontinuidad en las series se debe a los cambios metodológicos introducidos en 2003 en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Se define a los trabajadores como formales si los mismos realizan aportes a la seguridad social.

efectivo para paliar el efecto inmediato de la crisis. Esta experiencia, sumada al conjunto de programas de protección social existentes, constituye un punto

de partida importante para la elaboración de una estrategia futura de protección social.

En el año 2007, la Argentina gastó 23,6% del PIB en políticas sociales, incluidos los gastos en educación, salud y protección social, y 11% del PIB en programas de transferencia de ingresos (Gráfico 1.2). Entre las transferencias de ingresos, las prestaciones previsionales contributivas representaron la mayor parte del gasto (casi un 80%), mientras que el resto se asignó al PJJHD, el seguro contributivo por desempleo, las asignaciones familiares para los trabajadores del sector formal, las pensiones no contributivas, el Programa Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo.

En relación a los planes sociales, existe un proceso de transición desde el programa de emergencia, PJJHD, a los nuevos planes sociales: el Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias. Además, cambios en el sistema de seguridad social han permitido que una cantidad importante de personas mayores accediera a beneficios previsionales, independientemente de su historial de aportes. Asimismo, muchos trabajadores han conseguido empleo o pasan a ser beneficiarios de los nuevos programas. Sin embargo, persisten cuestiones pendientes respecto del futuro de los beneficiarios del PJJHD y el ritmo de la transición, dado que el Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias se implementan por etapas. El desafío no consiste únicamente en migrar a los beneficiarios de un programa a otro, sino en contribuir al desarrollo de un sistema integrado y equitativo que satisfaga las necesidades de quienes provienen de los sectores formal e informal. La cobertura también plantea un desafío, ya que hasta el momento el acceso a los nuevos programas está restringido a los beneficiarios del PJJHD.

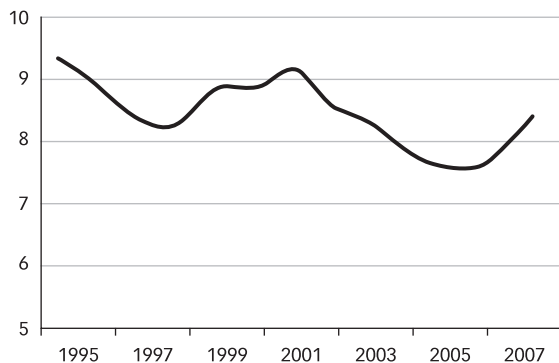
Argentina también cuenta con un sólido sistema de seguridad social. Entre sus principales programas se encuentran las prestaciones previsionales (que incluyen las jubilaciones y las pensiones por viudez e invalidez), las asignaciones familiares y un seguro por desempleo de carácter contributivo. Para acceder al beneficio jubilatorio contributivo los hombres deben tener 65 años cumplidos y las mujeres 60, y en ambos casos deben reunir 30 años de aportes como mínimo. Las asignaciones familiares se limitan a los hijos de los trabajadores asalariados formales que perciben haberes de niveles bajos o medios. Por su parte, sólo pueden percibir el seguro por desempleo los trabajadores formales que reúnen al menos seis meses de servicios con aportes, y sus beneficios se limitan a un año de duración.

Las políticas federales de protección social no se limitan a las transferen-

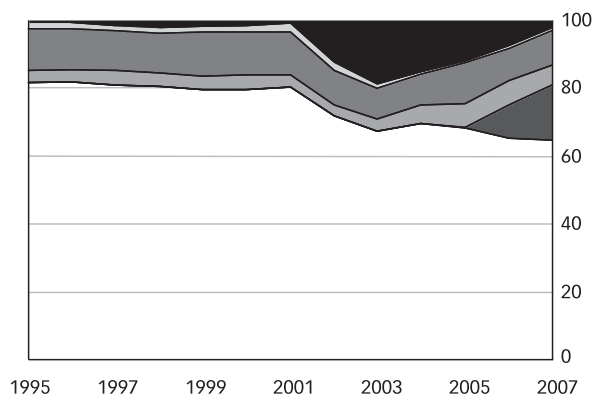
GRÁFICO 1.2

Evolución y estructura del gasto público en programas de transferencia de ingresos (en %)

Gasto como % del PIB



Estructura del gasto



- Planes sociales
- Seguro por desempleo
- Asignaciones familiares
- Pensiones no contributivas
- Jubilaciones (moratoria)
- Seguridad social

cias de ingresos. Otros programas incluyen transferencias en especie pero, principalmente, tienen por objetivo promover un desarrollo comunitario sostenido. Entre estas iniciativas se destaca un importante y creciente programa para construir Centros Integradores Comunitarios en comunidades pobres de todo el país. El Ministerio de Desarrollo Social sostiene este programa en forma activa, con un resultado de 250 CIC construidos hasta el año 2007. Los centros son gestionados por consejos comunitarios con participación de las autoridades municipales y proveen múltiples servicios, tales como controles básicos de salud, entrenamiento laboral, actividades sociales y guardería, entre otros.

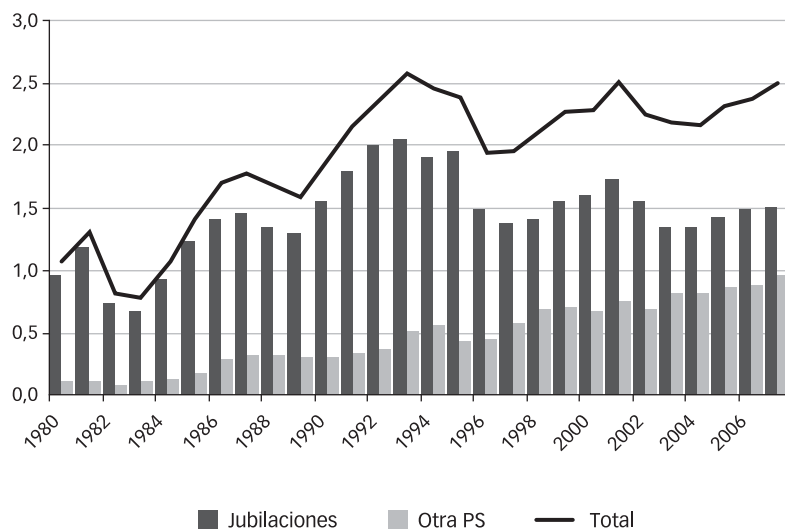
En 2008, el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) lanzó un nuevo plan para integrar las políticas sociales en el nivel local. El nuevo programa, denominado Ahí, se enfoca en la coordinación de políticas sectoriales focalizadas en áreas tales como vivienda, caminos, comunicaciones, educación, salud, desarrollo comunitario, empleo, pensiones no contributivas y cultura. El objetivo de Ahí no es reemplazar las políticas existentes, sino contribuir a una mejor coordinación entre estas.

Por último, los gobiernos provinciales cumplen un rol importante en lo que respecta a la protección social. Las autoridades de las provincias argentinas tienen la facultad de implementar sus propios programas de protección social, incluidas las transferencias de ingresos. Hasta principios de la década del noventa la mayor parte del gasto en protección social correspondía a los esquemas previsionales, pero a partir de 1990 los recursos aplicados a otros tipos de transferencias crecieron en forma ininterrumpida. Hacia 1998, el gasto no previsional a nivel provincial llegó a representar 0,5% del PIB, y en el año 2007 alcanzó casi un 1% (Gráfico 1.3).

La mayoría de los programas a nivel subnacional se centran en asistencia social básica, nutrición y transferencias en especie, aunque también cabe resaltar que han crecido los programas de empleo y, en la actualidad, el gasto representado por tales iniciativas alcanza 0,1% del PIB. Los sistemas previsionales, por su parte, se han mantenido estables luego de las reformas y transferencias de mediados de los años noventa, con un gasto cercano a 1,5% del PIB. La combinación de la seguridad social y la asistencia social, ejecutadas en los niveles federal y provincial, resulta en un esquema de protección social complejo, integrado por diversas instancias e instrumentos de aplicación. El Cuadro 1.1 presenta una revisión simplificada de las principales características de estos programas, incluyendo las condiciones de elegibilidad,

GRÁFICO 1.3

Gasto en protección social (PS) a nivel provincial, 1980-2006 (en % del PIB)



Fuente: MECON (2007).

las fuentes de financiamiento, las agencias de implementación y la duración de los beneficios.

El PJJHD fue la respuesta de emergencia del gobierno ante la crisis y, tal como mencionáramos anteriormente, alcanzó a casi 2 millones de hogares en su punto de mayor cobertura. Este programa otorga un beneficio a hogares con niños cuyo jefe o jefa está desocupado (o, al menos, no tiene empleo formal). Cuando el programa empezó a implementarse, el valor del beneficio era cercano a la línea de pobreza para un varón adulto². El PJJHD consiste en una combinación de esquemas de empleo y transferencias monetarias condicionadas, por la cual se exige a los beneficiarios que trabajen y aseguren que sus hijos vayan al colegio y cumplan los controles médicos establecidos (ver el trabajo de Moreno en el capítulo 8 de este libro).

² Dado que el monto nunca se actualizó, hacia finales del año 2007 ese importe era equivalente a la mitad de la línea de pobreza, o a la línea de indigencia para un varón adulto.

El PJJHD logró alcanzar a la población pobre y mitigar el impacto de la crisis económica y social. Aproximadamente 80% de los beneficios llegaron al 40% más pobre del país, dato que revela un muy buen desempeño del programa en lo que respecta a focalización en comparación con otras iniciativas similares desplegadas en la región. Si el programa no hubiera existido, aproxi-

CUADRO 1.1

Programas de transferencia de ingresos en Argentina. Descripción básica en 2007

Programa	Descripción	Duración de los beneficios	Elegibilidad	Fuente de financiamiento	Agencia de implementación
Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (federal)	Beneficios de jubilaciones, pensiones e invalidez en un esquema multipilar	Indefinida	Edad de jubilación: 65 para hombres, 60 para mujeres 30 años de contribuciones Para invalidez y pensiones: 18 meses de contribuciones	Contributivo (empleado y empleador) Déficit cubierto con rentas generales	ANSES AFJP
Sistemas previsionales provinciales	Beneficios de jubilaciones, pensiones e invalidez para empleados públicos provinciales en un esquema de reparto	Indefinida	Edad de jubilación y requisitos de contribución varían por provincia	Contributivo (empleado y empleador)	Agencias previsionales provinciales
Asignaciones familiares	6 beneficios (maternidad, adopción, hijos, hijos discapacitados, escolaridad, matrimonio)	Para familias con hijos de hasta 18 años de edad	Trabajadores formales asalariados	Contributivo (empleador)	ANSES (sector privado) Gobierno (sector público)
Seguro por desempleo	Beneficios de desempleo declinantes en el tiempo Compatible con asignaciones familiares	4 a 12 meses	Trabajadores formales asalariados, excepto en agricultura o sector público 6 meses de contribuciones	Contributivo (empleador)	ANSES

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

Programa	Descripción	Duración de los beneficios	Elegibilidad	Fuente de financiamiento	Agencia de implementación
Pensiones no contributivas	3 beneficios (vejez, leyes especiales, protección social)	Indefinida	Beneficiarios de leyes especiales (veteranos, premios nobel, medallistas olímpicos, etcétera). Para vejez, pobreza y mayores de 70 años de edad	No contributivo	Ministerio de Desarrollo Social (MDS) ANSES
Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD)	Transferencias con contraprestación (laboral, educativa)	Para familias con hijos de hasta 18 años de edad	Jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años	No contributivo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) ANSES
Programa Familias por la Inclusión Social	Transferencia condicionada a asistencia escolar y controles médicos para los hijos	Indefinida	Jefes y jefas de hogar desocupados con 2 o más hijos menores de 18 años	No contributivo	MDS
Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)	Transferencia condicionada al entrenamiento laboral y la búsqueda de empleo	Máximo de 2 años	Jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años que participaron en PJHD	No contributivo	MTEySS
Transferencias de ingresos provinciales	Transferencias de alivio de pobreza, distribución de alimentos y políticas de empleo público	Varía por programa	Varía por programa	No contributivo	Gobiernos provinciales

Fuente: Elaboración propia con base en legislación vigente en Argentina.

madamente 10% de los beneficiarios habría caído por debajo de la línea de pobreza. La cobertura también fue bastante eficiente, dado que el programa alcanzó a un tercio de la población ubicada en el quintil inferior de ingresos. Asimismo, el programa contribuyó de manera muy significativa para mejorar

la distribución del ingreso durante la primera etapa de la recuperación económica en Argentina (desde mayo de 2002 hasta mayo de 2003).

3. ¿Qué ha ocurrido luego de la crisis de 2001-2002?

En el período más reciente, el gobierno lanzó dos nuevos programas destinados a reemplazar paulatinamente al PJJHD. El Plan Familias busca ofrecer un ingreso básico a hogares con dos o más hijos³. Por su parte, el Seguro de Capacitación y Empleo brinda un beneficio no contributivo por desempleo y está acompañado de servicios de capacitación y empleo. A fines de 2007 muchos beneficiarios del PJJHD ya no participaban del programa porque habían conseguido un empleo formal (aproximadamente 550.000 personas) o porque habían migrado a los nuevos programas (326.000 beneficiarios). En consecuencia, el número total de beneficiarios del PJJHD se redujo a aproximadamente 800 mil hacia fines del año 2007 (Gráfico 1.4).

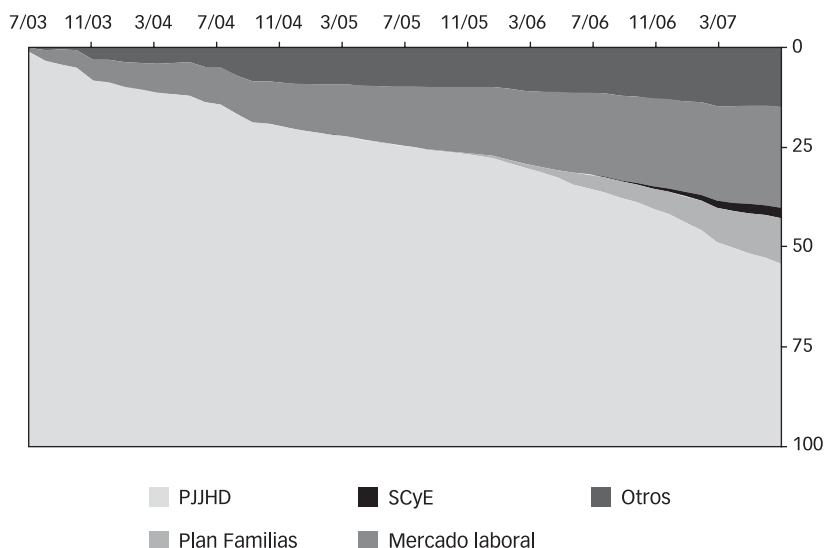
Un desafío central radica en la expansión de la cobertura de los nuevos planes sociales. Tanto el Seguro de Capacitación y Empleo como el Plan Familias han operado como una estrategia de transición para los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, ya que desde su inicio estos planes no estuvieron abiertos a nuevos beneficiarios sino exclusivamente a aquellos que provenían del PJJHD. Esto constituye una importante brecha en lo que respecta a la cobertura, dado que casi 1,8 millones de hogares del país reúnen los criterios de elegibilidad para el PJJHD pero no lo reciben debido a que no lo solicitaron desde un principio en 2002.

En 2007 el gobierno implementó una estrategia destinada a ampliar la cobertura previsional entre los adultos mayores. Este plan se denominó Programa de Inclusión Previsional y tuvo por objeto incluir a la mayor cantidad posible de personas de edad avanzada dentro del sistema previsional. Esto permitió que quienes cumplían el requisito de edad mínima para acogerse al beneficio previsional pero no reunían los requisitos mínimos de años de servicios con aportes pudieran también recibir una prestación. Este plan representó, en principio, una oportunidad única, dado que concluyó en 2007, y supuso la inclusión excepcional de aproximadamente 1,7 millones de nuevos

³ El Plan Familias se creó en 2005 sobre la base del Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH), en funcionamiento desde 2002.

GRÁFICO 1.4

Distribución de beneficiarios originales del PJJHD (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MTEySS (2008).

beneficiarios dentro del sistema previsional, aunque no está claro cuántos de ellos ya percibían otros beneficios. El Gráfico 1.5 muestra que hacia fines de 2007 el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) pagaba algo más de 4 millones de prestaciones a un número no definido de beneficiarios.

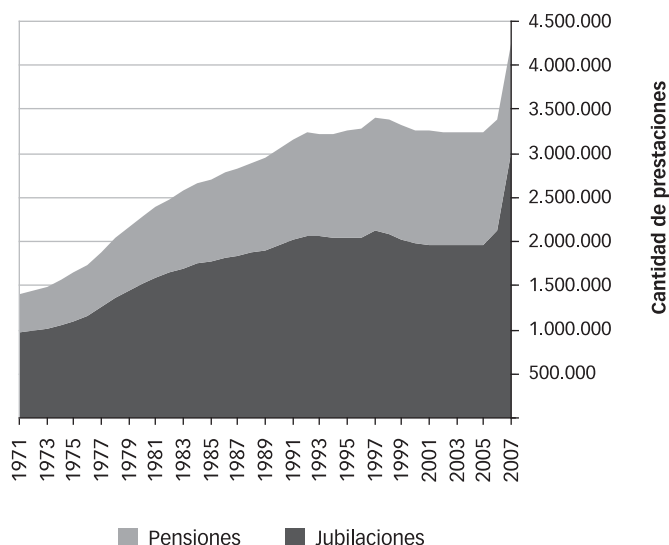
4. ¿Qué piensan los argentinos sobre la protección social?

En general, en Argentina existe consenso respecto de la importancia de los planes sociales. Los datos de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS)⁴ muestran que menos de 30% de la población preferiría eliminar los

⁴ Cruces y Rovner, en el capítulo 2 de este libro, presentan una descripción de la EPPS y una síntesis de sus principales resultados. Los capítulos de la segunda parte de este libro, por su parte, desarrollan discusiones sobre planes sociales con base en la información que brinda esta encuesta.

GRÁFICO 1.5

Evolución de las prestaciones de la seguridad social, 1971-2007



Fuente: Moreno (2007).

programas en caso de que no fuera posible mejorarlos. La mayoría de los encuestados (61%) estuvo de acuerdo con la idea de que “siempre son necesarios los programas porque hay gente que los necesita”, mientras que un 28% acordó con la afirmación de que “los programas sólo son necesarios durante las crisis económicas”. Asimismo, 41% de los respondientes afirmó que la situación de pobreza sería peor en Argentina si no existieran los programas, un 38% sostuvo que el desempleo sería mayor, y un 37% opinó que la eliminación de los planes afectaría negativamente la equidad.

Hay un acuerdo general entre los actores involucrados respecto de que los programas de emergencia (tales como el PJJHD) fueron adecuados para el período posterior a la crisis y cumplieron su propósito. Sin embargo, también hay acuerdo sobre la necesidad de una visión y una estrategia de más largo plazo.

La vinculación entre los planes sociales y el mercado laboral surge como un tema central. Si bien se debate en qué medida los planes sociales deberían estar vinculados al mercado laboral, hay señales claras en el sentido de que el empleo debería ser un objetivo central de las políticas sociales, y hay consenso respecto de que para diseñar tales políticas deberían considerarse las oportunidades y los incentivos del mercado laboral. En relación con esta percepción, se registra un apoyo ampliamente mayoritario a la exigencia de contraprestaciones o la inclusión de alguna clase de condición a la hora de diseñar los planes sociales.

Según los resultados de la EPPS, la población de bajos ingresos (potencialmente beneficiaria de los planes sociales) manifestó una fuerte preferencia por aquellos programas con resultados tangibles en el mercado laboral. Los beneficiarios prefieren programas que les proporcionen servicios de capacitación y empleo y que, al menos idealmente, les aseguren un trabajo a su finalización, aun cuando tales planes representen menores montos de transferencia de ingresos o una menor duración de la participación en el programa. Ante tres opciones de combinaciones posibles entre transferencias de ingresos y acceso al mercado laboral, los encuestados (identificados como vulnerables de acuerdo con su ingreso o su participación en planes sociales) claramente prefirieron las opciones que representaban mayores oportunidades de empleo (Cuadro 1.2). Estos resultados indican que habría apoyo al tipo de programa que está implementando el gobierno en la actualidad, el Seguro de Capacitación y Empleo. Además, sugieren que otros programas, como el Plan Familias, podrían adaptarse a fin de incorporar una mayor orientación hacia el

CUADRO 1.2

La preferencia por el empleo de los beneficiarios potenciales (en %)

Opciones propuestas	Preferencia (en %)
Un plan que pague AR\$ 400 sin capacitación laboral	16
Un plan que pague AR\$ 250 y brinde capacitación laboral	35
Un plan que pague AR\$ 150 y ofrezca capacitación laboral que otorgue, al finalizar, un diploma de un oficio	47

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

mercado laboral, por ejemplo mediante la introducción de oportunidades de capacitación o contraprestaciones laborales.

5. ¿Cuáles son las perspectivas futuras para los programas de transferencia de ingresos?

El rol futuro de los programas de transferencia de ingresos en la política social es incuestionable. Los programas públicos de transferencia de ingresos para los más vulnerables –tales como el PJJHD y el Plan Familias– y los programas de desarrollo comunitario desempeñaron un papel importante para superar la crisis y mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la Argentina, así como para favorecer la acumulación de capital humano de los hogares más desfavorecidos con el fin de quebrar el círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo, es necesario adoptar un nuevo enfoque de cara al futuro.

Ante la recuperación del crecimiento económico y la disminución de la pobreza y el desempleo después de la crisis, se ha abierto una oportunidad histórica para desarrollar una estrategia de largo plazo en términos de políticas sociales. Los resultados de la EPPS evidencian el apoyo a los programas de ayuda a los pobres, no sólo durante períodos de crisis sino también en períodos de estabilidad económica. La Argentina cuenta con los elementos necesarios para construir un sistema de protección social integrado y sustentable, entre los que se destacan la capacidad administrativa y un fuerte interés por lograr una mayor participación del ámbito provincial. El gobierno nacional ha demostrado su capacidad –a través de la experiencia del PJJHD– para impulsar programas nacionales de transferencia de ingresos. En el terreno fiscal, la solidez sin precedentes que ha demostrado el gobierno nacional, con superávits sostenidos y mayores recursos financieros, también representa una oportunidad ideal.

Una estrategia de protección social integrada tiene que contemplar necesariamente tres objetivos: el alivio de la pobreza, la generación de oportunidades genuinas de obtener ingresos y la reducción de volatilidad en el consumo. Si bien la Argentina cuenta con diversos programas a nivel nacional y provincial, asegurar que cada uno de estos objetivos sea atendido de manera coordinada, equitativa y eficiente constituye un importante desafío a futuro. En especial, se evidencia la necesidad de reducir las brechas de cobertura tanto entre los trabajadores formales e informales como entre regiones, dado que

algunos programas están disponibles en algunas zonas y no en otras. Esto se aplica particularmente a las prestaciones focalizadas en la pobreza. Aunque algunas provincias están empezando a ofrecer programas de asistencia a los más pobres (por ejemplo, la provincia de Buenos Aires), tales iniciativas no forman parte de una estrategia nacional. La cantidad de personas que pasaron a ser pobres desde que se cerró la inscripción al PJJHD en 2002 indica que existe una necesidad urgente de adoptar un enfoque nacional en materia de programas de transferencia de ingresos para los hogares más pobres.

6. ¿Cuál es el potencial de las políticas de transferencia de ingresos para reducir la pobreza estructural?

En esta sección se presenta el resultado de una serie de simulaciones que proveen un orden de magnitud de los costos y beneficios de un programa nacional orientado al alivio de la pobreza. A tal fin, se establecieron cuatro escenarios con beneficios no contributivos desarrollados con base en las visiones sobre las políticas sociales surgidas de las consultas a actores relevantes realizadas en el marco de este proyecto y presentadas por Bonvecchi y Smulovitz en el capítulo 3 de este libro. El primer escenario plantea un beneficio universal de AR\$ 400 por mes para los desocupados. El segundo escenario simula el impacto de una transferencia de AR\$ 400 por mes para todos los hogares pobres. El tercer escenario considera una asignación familiar de AR\$ 155 por hijo menor de 18 años en los hogares de los dos quintiles de menores ingresos. Finalmente, el cuarto escenario evalúa el efecto combinado de las asignaciones familiares y una transferencia a los adultos mayores que no reciben jubilaciones o pensiones por un valor de AR\$ 270 (equivalente al beneficio promedio de la moratoria previsional). Las simulaciones, basadas en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)⁵ elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), consideraron los efectos sobre la cobertura, la pobreza y la desigualdad, además de los costos.

Los escenarios indican que los programas alternativos de transferencia de ingresos podrían ser costo-efectivos, con un impacto importante en el bienestar. Como muestra el Cuadro 1.3, varias opciones que tendrían un costo de entre 0,5 y 0,6% del PIB podrían tener impactos importantes. Por ejemplo, un programa de asignaciones familiares focalizado en niños de los quintiles

⁵ Los datos corresponden al segundo semestre de 2006, último semestre completo publicado por el INDEC (2007).

CUADRO 1.3

Simulaciones de los impactos de políticas alternativas

	Base	Transferencia a desocupados	Transferencia a pobres	Asignaciones familiares	Asignaciones familiares y transferencia a tercera edad
Pobreza extrema	7,8%	6,5%	2,1%	2,7%	2,6%
Pobreza	25,0%	22,4%	14,5%	19,8%	19,8%
Brecha de pobreza	10,2%	8,9%	4,1%	5,7%	5,7%
Gini	0,476	0,464	0,441	0,454	0,454
Cobertura (2 quintiles)	12%	19%	44%	38%	47%
Costo total (% del PIB)	9,11%	9,66%	9,77%	9,58%	9,73%
Costo marginal (% del PIB)		0,55%	0,66%	0,47%	0,61%

Fuente: Elaboración propia con base en EPH, segundo semestre de 2006 (INDEC, 2007).

uno y dos podría reducir la pobreza extrema de forma tal que esta alcanzara a menos de un 3% de la población. Otras alternativas, tales como un seguro universal de desempleo o una transferencia de ingresos a los hogares pobres, también serían efectivas. En cambio, la expansión de la cobertura de los adultos mayores sumada a las asignaciones familiares tendría efecto limitado, principalmente porque la moratoria previsional ya ha generado una cobertura casi universal para este grupo etáreo.

Es importante notar que las simulaciones constituyen ejercicios simplificados que consideran sólo los efectos del ingreso, sin incorporar otros aspectos potenciales de diseño de los programas, tales como la capacitación, la condicionalidad o el desarrollo a nivel comunitario. Asimismo, estas simulaciones no incorporan la complejidad de la implementación ni los as-

pectos de economía política que forman parte de cualquier reforma de los programas actuales. Estas simulaciones se basan en escenarios ideales, que contemplan una focalización perfecta, sin errores ni brechas de cobertura debidos a problemas operativos o de diseño, así como una alta eficiencia en la gestión de los programas. A continuación, se mencionan algunos de los principales problemas existentes y potenciales que deben ser cuidadosamente considerados al momento de proponer cualquier clase de reforma.

- **Instituciones.** En cualquier país es indispensable contar con esquemas institucionales coherentes para la implementación de programas, pero este requisito cobra especial relevancia en el contexto federal argentino. El diseño institucional debe asegurar la coordinación entre los actores a nivel nacional y provincial, y proporcionar una organización sólida de la implementación, el financiamiento, el monitoreo y la evaluación de los programas.
- **Costo administrativo de los sistemas de focalización.** La focalización de los beneficios implica diversos costos, destacándose especialmente aquellos relacionados con una evaluación del ingreso. Los beneficios dirigidos a grupos poblacionales específicos (por ejemplo, niños) son menos onerosos y más fáciles de implementar, lo cual reduce los costos y los errores de inclusión y exclusión.
- **Limitaciones en la llegada a los beneficiarios.** Incluso en los programas mejor diseñados, cierto número de beneficiarios potenciales nunca se presenta a reclamar sus beneficios. Esto puede operar a veces como un efecto de autofocalización, en los casos en que las personas u hogares que se suponía que necesitaban la transferencia no están interesados en percibirla, pero en muchos otros casos el problema es la falta de acceso, información o recursos para solicitar los beneficios.
- **Sistemas de información.** Los programas de transferencia implican un uso intensivo de la información y requieren registros confiables de beneficiarios y la coordinación de bases de datos a fin de administrar los criterios de elegibilidad, los pagos, el monitoreo y los controles. Si el programa incluye condiciones, entonces será necesario un sistema eficiente para verificar el cumplimiento de las mismas.
- **Incentivos para el mercado laboral.** Si bien no es posible eliminar los efectos de desincentivo de los programas de transferencia respecto del mercado laboral, estos pueden mitigarse. Toda transferencia no relaciona-

da con la retribución laboral puede actuar como un factor de desincentivo en relación al trabajo. El desafío no es eliminar estos efectos, sino reducir su relevancia, en especial en comparación con los efectos positivos potenciales del programa. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) incorporan cada vez con más frecuencia incentivos para el mercado laboral en sus programas con el fin de promover el empleo y facilitar una transición de la asistencia social hacia el empleo.

- **Programas actuales.** La Argentina cuenta con una sólida base de programas de protección social existentes, sobre la cual es posible construir un sistema sustentable con visión de largo plazo. Cualquier nuevo programa que se desarrolle tendrá que considerar los programas nacionales y provinciales existentes a fin de asegurar la coordinación de los incentivos y la organización institucional.

7. Reflexiones finales. ¿Cuáles son las precondiciones para una política de protección social integrada?

La cuestión de la cobertura es probablemente la más urgente. El Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo, tal como están definidos en la actualidad, no cubren a todas las personas y hogares que necesitan protección. Las restricciones no se derivan del ordenamiento legal, sino que surgen como consecuencia de un exigente proceso de implementación (por ejemplo, el Seguro de Capacitación y Empleo no sólo consiste en una transferencia de ingresos, sino que implica un conjunto de servicios de empleo que deben establecerse a nivel local en todo el país) y de limitaciones fiscales de corto plazo. Por otro lado, el sistema previsional amplió significativamente su cobertura en el plazo de un año, aunque no está claro si esta expansión ha alcanzado a todas las personas mayores pobres o si aún deben destinarse esfuerzos a fin de resolver esta cuestión.

La adecuación de los beneficios también constituye un aspecto crítico. La transferencia de ingresos del PJJHD se mantuvo fija en AR\$ 150 desde su creación en el año 2002, lo cual dio como resultado una pérdida del valor real del beneficio de más de un 50%. Los nuevos programas brindan mayores beneficios (aproximadamente AR\$ 225 en promedio), pero no han experimentado aumentos desde su creación y no cuentan con un mecanismo de ajuste. Este problema también se evidencia en el caso de otras prestaciones contri-

butivas (jubilaciones, asignaciones familiares y seguro por desempleo). No obstante, en estos casos ha habido aumentos discrecionales. Esta estrategia no parece congruente con una visión de largo plazo, dado que los beneficiarios deberían tener una expectativa más clara respecto del poder adquisitivo de las prestaciones que perciben y, por su parte, los niveles de los beneficios deberían definirse teniendo en cuenta los objetivos de las políticas.

La integración representa también un desafío. Asegurar coherencia entre programas, niveles de gobierno e instituciones requiere una atención particular. Los programas de protección social en Argentina parecen funcionar, en la mayoría de los casos, como sistemas independientes con escasa interacción entre ellos. Esto sucede en todas las jurisdicciones, dado que algunas provincias cuentan con esquemas que replican o se superponen con los planes nacionales, pero también ocurre entre los propios organismos nacionales e incluso al interior de los programas específicos. Un claro ejemplo de la insuficiente integración en la planificación e implementación de las políticas lo ofrece la moratoria previsional de 2007, que otorgó beneficios jubilatorios a casi 1,7 millones de ciudadanos mayores, sin verificar si ya estaban percibiendo otros beneficios o transferencias por parte del Estado. Dado que los recursos son limitados, asume crucial importancia profundizar los esfuerzos por mejorar el nivel de coordinación de las políticas y las acciones entre los diferentes actores a nivel nacional, provincial y municipal.

Por su parte, si bien la sustentabilidad del gasto no ha sido una cuestión crítica en los años de recuperación después de la crisis de 2001-2002, resulta potencialmente frágil. El gasto en jubilaciones en Argentina se ha mantenido por debajo de 8% del PIB desde mediados de los años noventa. La introducción del PJJHD en 2002 y la posterior implementación del Plan Familias y del Seguro de Capacitación y Empleo tuvieron un impacto reducido, ya que el costo consolidado apenas alcanzó 1% del PIB en 2003, para luego caer a la mitad de dicha cifra en el lapso de pocos años. Las simulaciones desarrolladas en este capítulo muestran que destinar un 0,5% adicional del PIB a la implementación de programas de transferencia de ingresos podría causar un gran impacto en el bienestar y el grado de cobertura de la población potencialmente beneficiaria. Por otra parte, las recientes reformas del sistema previsional han creado una presión potencial que podría resultar en una restricción del espacio fiscal disponible para otros programas. La moratoria tiene un costo cercano al 1,5-2% del PIB en 2008, aunque se estima que este porcentaje declinará en el tiempo. Asimismo, la reforma previsional de febrero de 2007

generó un ingreso importante de recursos fiscales gracias a la transferencia de aportantes al segundo pilar del sistema previsional del Estado, pero cuando estos aportantes comiencen a jubilarse el impacto se tornará neutro o negativo en términos fiscales.

La crisis de 2001-2002 mostró la importancia de tener un sistema de protección social capaz de responder efectivamente a situaciones de emergencia social y económica en el corto plazo. La respuesta a la crisis fue efectiva pero, dado que muchas de las políticas y programas no existían con anterioridad, estos debieron ser diseñados e implementados rápidamente, lo cual derivó en demoras y problemas innecesarios en la implementación. Esta experiencia constituye una importante lección para los diseñadores de políticas en Argentina. Los programas de respuesta rápida a situaciones de crisis son muy difíciles de implementar, a menos que las instituciones, programas e instrumentos de gestión necesarios ya existan y estén en funcionamiento con el objetivo de proveer alivio a la pobreza a quienes lo necesitan, y en condiciones de expandir su cobertura en caso de ser necesario.

La combinación de las tendencias positivas en los indicadores macroeconómicos y sociales y el consenso en la sociedad acerca de la necesidad de profundizar las políticas estructurales representa una significativa oportunidad de desarrollo para el sector de la protección social. El fuerte crecimiento económico del período 2003-2007 y el efecto de diversas iniciativas en materia de políticas han reducido las presiones sobre el sector, conforme las restricciones fiscales han disminuido las demandas de intervenciones urgentes. Este contexto, junto con una mayor conciencia por parte de los diseñadores de políticas, los analistas y la población en general acerca de la necesidad de avanzar en la implementación de políticas de largo plazo, crea una oportunidad excepcional para que las autoridades discutan, diseñen e implementen reformas coherentes para atender del modo más eficaz posible las cuestiones de cobertura, integración y sustentabilidad aquí analizadas.

Bibliografía

- Banco Mundial (2008). "Argentina. Income support policies towards the bicentennial". Report 44194, Washington DC.
- CEDLAS (2008). "Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)". Proyecto conjunto del Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <www.cedlas.org>.
- CEDLAS-MORI-BM (2007). "Manual y documentación metodológica de la Encuesta de Per-

- cepción de Planes Sociales”. Documento técnico y base de datos correspondiente, Buenos Aires. Disponible en <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>.
- INDEC (2007). “Encuesta Permanente de Hogares”. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires. Disponible en <www.indec.gov.ar/dbindec>.
- MECON (2007). “Series de gasto público consolidado por finalidad-función (1980-2006)”. Disponible en <www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html>.
- Moreno, J.M. (2007). “¿Se acuerda, abuelo, cuando las jubilaciones en Argentina eran bis-marckianas?”. Artículo presentado en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Córdoba.
- MTEySS (2008). “Programas de acciones de empleo de transferencia directa. Evolución de beneficiarios”. Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.
- Rofman, R. y Lucchetti, L. (2006). “Pension systems in Latin America. Concepts and measurements of coverage”. Banco Mundial. SP Discussion Paper N° 0616, Washington DC.

CAPÍTULO 2

Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina*

Guillermo Cruces y Helena Rovner

1. Introducción

Este capítulo presenta la metodología y un análisis exploratorio de los resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS). Este estudio fue realizado entre mediados de junio y mediados de agosto de 2007 por Equipos MORI Argentina y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) en el marco del proyecto “Política de Ingresos en Argentina” de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

El estudio consistió en una encuesta de opinión de 2.500 casos, con una muestra representativa de hogares a nivel nacional, regional y urbano-rural. El cuestionario se centró en capturar las opiniones de la población general

* La encuesta y el documento que dieron origen a este capítulo fueron desarrollados en el marco de un proyecto dirigido por Dena Ringold, Rafael Rofman y David Warren de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Agustina Schijman brindó excelente asistencia de investigación en la elaboración del documento que dio origen a este capítulo (publicado como Cruces, Rovner y Schijman, 2007). El cuestionario de la encuesta se presenta como apéndice de este libro. La encuesta cuenta con un documento metodológico anexo (CEDLAS-MORI-BM, 2007). La base de datos y el documento anexo, que incluye un diccionario de variables, están disponibles en <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>.

sobre los programas sociales, entendidos como políticas no contributivas de transferencia de ingresos (ver la definición de protección social y los programas relacionados que brindan Ringold y Rofman en el capítulo 1 de este libro)¹. El cuestionario de la encuesta, presentado en el apéndice de este libro, se diseñó en función de tres ejes: conocimiento y evaluación de las iniciativas vigentes, perspectivas normativas generales sobre los programas sociales, y preferencias y necesidades de la población de bajos ingresos sobre aspectos de los programas sociales. En función de este último objetivo, el cuestionario incluyó un módulo específico para este grupo de la población.

Los resultados del estudio permiten establecer posiciones preponderantes en mayor y menor medida en la población sobre algunos principios y mecanismos de funcionamiento de los programas sociales, así como perspectivas sobre su idoneidad y las condiciones para su establecimiento y continuidad. Además de la evaluación de los programas implementados en los últimos diez años, puede destacarse la recolección de percepciones sobre temas relevantes para la política pública en la materia, como la focalización, la condicionalidad y las contraprestaciones, la duración de los programas y el poder adquisitivo de los beneficios, entre otros. Asimismo, el estudio permite establecer algunas dimensiones de variación de las opiniones y posturas sobre estos temas en la población, tanto a nivel regional como en función de características socioeconómicas y demográficas. Este trabajo se plantea como un primer análisis de los resultados de la encuesta –los capítulos que integran la segunda parte de este libro presentan discusiones sobre otros temas relacionados en base a la información de la EPPS.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección 2 describe el contexto del estudio y aborda brevemente la evolución de los programas sociales en la Argentina. Asimismo, discute los objetivos del estudio, el proceso de construcción del cuestionario y las características de la muestra. La sección 3 describe los resultados referidos al conocimiento y la evaluación de los programas sociales existentes en 2007, mientras que la sección 4 presenta las perspectivas normativas y opiniones de la población sobre los programas sociales en general. La sección 5 se concentra en los respondentes de bajos ingresos y expone los resultados de un módulo específico sobre programas

¹ En este capítulo se emplean de manera intercambiable los términos “programas sociales” y “planes” o “planes sociales”. Estos últimos, de naturaleza más coloquial, fueron utilizados en el cuestionario de la encuesta.

sociales para dicha población. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y posibles cuestiones a ser desarrolladas como extensión del presente estudio en base a la EPPS.

2. Programas sociales en la Argentina: contexto, antecedentes y objetivos del estudio

2.1. Contexto de los programas sociales en la Argentina

Los programas sociales constituyen una modalidad relativamente nueva en la política social argentina. Como destaca Isuani en el capítulo 5 de este libro, el cúmulo de políticas de protección social en Argentina durante el siglo XX se estructuró, generalmente, alrededor del empleo formal y del sistema de seguridad social, de larga data y cobertura relativamente alta en el contexto de América Latina. Los trabajadores accedían a beneficios contributivos, como los previsionales y las asignaciones familiares. Otras transferencias monetarias directas, como las pensiones no contributivas, eran administradas por el mismo sistema y tenían por objeto fundamental asistir a quienes por alguna razón no habían logrado acceder a los beneficios contributivos (Bertranou y Rofman, 2002, presentan la evolución de estos sistemas y sus desafíos). Paralelamente, el Estado desarrolló una serie de políticas universales en salud y educación, no vinculadas al mercado de trabajo, y algunas intervenciones puntuales como programas de salud materno-infantil y de alimentación, entre muchos otros.

Las nuevas modalidades en los programas sociales se iniciaron con los “fondos sociales” a principios de la década del ochenta², que plantearon intervenciones relativamente amplias con el objeto de paliar la pobreza de manera independiente al sistema de seguridad social. En la década del noventa, en el marco de profundas reformas estructurales que afectaron los niveles de desempleo, comenzaron a cobrar fuerza iniciativas orientadas a promover el empleo y las políticas activas del mercado de trabajo (Roca y Moreno, 1998). En 1995, en el contexto de una importante recesión de la economía argentina

² Esta breve sección no pretende dar cuenta de todos los desarrollos en materia de programas sociales y políticas de protección social en Argentina, sino simplemente brindar un marco para este estudio. Isuani, en el capítulo 5 de este libro, presenta una perspectiva histórica, y Moreno (2006) brinda una revisión exhaustiva de la literatura reciente sobre estos temas en Argentina.

producto del contagio de la crisis financiera en México, se desarrolló la primera experiencia masiva de programas sociales de transferencias monetarias a las familias, el Plan Trabajar. Planteado como un programa de empleo de emergencia, el Plan Trabajar proveía a jefes de familia con necesidades básicas insatisfechas una ocupación transitoria en el área de la construcción y el mantenimiento de infraestructura comunitaria. Aunque pueden citarse experiencias de programas de empleo y de transferencia no contributivos anteriores, el Plan Trabajar introdujo a los programas sociales como fenómeno político con visibilidad en la opinión pública y los instaló como una alternativa relevante y viable de política pública³.

La siguiente experiencia masiva también estuvo relacionada con la inestabilidad macroeconómica. A fines de 2001, Argentina atravesó una crisis económica y social que disparó los indicadores de pobreza y desempleo⁴. En abril de 2002 el gobierno nacional creó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Este programa de transferencias monetarias se caracterizó por su extensa cobertura (alcanzó a cubrir casi 2 millones de hogares, el 20% de los existentes en el país) e incorporó en su normativa algunas prácticas que venían desarrollándose en otros países de la región, como el condicionamiento de la recepción de los beneficios a la acumulación de capital humano educativo por parte de los niños de los hogares beneficiarios y la introducción de contraprestaciones, tanto laborales (como en el Plan Trabajar) como educativas. Rozenwurcel y Vázquez, en el capítulo 7 de este libro, presentan un análisis detallado de la relación entre las crisis macroeconómicas y las políticas sociales, y Gasparini y Cruces (2008) analizan la relación entre las crisis y la desigualdad.

Con el crecimiento de la economía después de la crisis de 2001-2002, el

³ Debe destacarse que en esta sección los programas de transferencia directa de ingresos y los programas de empleo de emergencia son considerados dentro de una misma amplia categoría. Aunque existen diferencias importantes, en el caso argentino los programas de empleo como el Plan Trabajar tuvieron como principal función la paliación de la pobreza en el corto plazo, por lo que se consideran más cercanos a los programas de transferencia monetaria que a las políticas activas del mercado laboral. Moreno (2006) presenta una discusión detallada de la experiencia argentina en función de estas categorías, así como un resumen de los resultados de las evaluaciones de impacto disponibles sobre estos programas.

⁴ La proporción de la población que vivía bajo la línea de pobreza pasó de 37% en octubre de 2001 a 58% un año después, ubicándose muy por encima del máximo registrado durante la crisis hiperinflacionaria de 1989. Por su parte, la tasa de desocupación pasó de 16% en abril de 2001 a 22% en igual mes de 2002, alcanzando el valor más alto de los últimos 20 años.

gobierno nacional planteó una estrategia gradual de salida del PJJHD mediante la creación de dos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (denominado habitualmente Plan Familias)⁵. Aunque ambos mantienen una transferencia monetaria directa a hogares de bajos ingresos, esta estrategia de desdoblamiento divide a los beneficiarios en dos grupos diferenciados. El SCyE, basado en oficinas de empleo a cargo de los municipios que lo implementan, busca atraer a quienes tienen mayor probabilidad de incorporarse al mercado de trabajo. Al mismo tiempo que brinda un beneficio monetario por tiempo determinado, se propone proveer capacitación y facilitar la inserción y la intermediación laboral para los beneficiarios. El Plan Familias, en cambio, apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas más estructurales. El programa prevé transferencias de ingresos crecientes de acuerdo con el número de hijos, e incorpora condicionalidades con respecto a la educación de los niños y la salud materno-infantil, pero no exige contraprestaciones laborales.

Es destacable que, a diferencia de lo sucedido con experiencias anteriores, con la creación de los dos nuevos programas se planteó la continuidad de una política de sostenimiento de ingresos mediante programas sociales más allá de la situación de emergencia económica que les había dado origen.

A continuación se describe el proceso de elaboración del cuestionario de la EPPS en este marco de transición y consolidación. Para ello, se establecen algunas de las problemáticas relevantes sobre los programas sociales en función de la experiencia reciente en Argentina y el resto de América Latina.

2.2. Elaboración del cuestionario y objetivos del estudio

La EPPS analiza los puntos de vista de la opinión pública sobre los programas sociales, un área poco desarrollada en los estudios previos sobre políticas sociales en la región –Mora y Araujo, en el capítulo 4 de este libro, discute al-

⁵ El Seguro de Capacitación y Empleo fue creado mediante el Decreto 1506 en el año 2004, aunque recién fue reglamentado mediante el Decreto 336 de 2006. Desde un principio, estuvo abierto únicamente a los beneficiarios del PJJHD. Actualmente se implementa a través de oficinas de empleo que, al momento de publicar este documento, existían en un número reducido de municipios del país. El Programa Familias por la Inclusión Social, a su vez, también está abierto únicamente a “traspasos” de beneficiarios del PJJHD, aunque cerca de la mitad de sus 520 mil beneficiarios provienen de una iniciativa anterior, el Ingreso para el Desarrollo Humano, instrumentada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el período 1999-2001.

gunas experiencias previas en la Argentina. El trabajo incorpora algunos elementos de la *General Social Survey* de los Estados Unidos y de la *World Values Survey* sobre estigmatización de beneficiarios y efectos de los programas sobre los incentivos (*welfarism*) y la autoestima. Asimismo, procura establecer un vínculo con las visiones de los actores políticos, sociales y económicos relevantes identificadas por Bonvecchi y Smulovitz en el capítulo 3 de este libro. Aunque estas visiones constituyen un importante punto de partida para el análisis de las perspectivas de la población general sobre los programas sociales, los actores relevantes manejan una terminología técnica específica y, por su posición, tienen un contacto con los programas sociales que les otorga una perspectiva más estructurada sobre el tema. Dadas las diferencias antes señaladas entre los sujetos de cada estudio (actores relevantes y población general), el cuestionario de la EPPS se nutrió tanto de estas visiones identificadas, así como de una serie de problemáticas de los programas sociales presentes en la opinión pública y en el debate y la práctica política en Argentina y América Latina.

El cuestionario se diseñó en función de tres ejes: en primer lugar, preguntas de conocimiento y evaluación de los planes existentes⁶. En segundo lugar, preguntas para establecer perspectivas normativas de los entrevistados sobre las características deseables de los programas sociales. Por último, preguntas para capturar las preferencias y necesidades de los potenciales beneficiarios de políticas futuras. Para cumplir este último objetivo, el cuestionario incluyó un módulo especial para la población de bajos ingresos. A continuación se describe sintéticamente cada uno de estos tres ejes.

Dada la existencia de intervenciones masivas en el presente y el pasado inmediato, un punto natural de partida del estudio fue indagar el conocimiento disponible respecto de estas iniciativas, las experiencias de la población con respecto a ellas y su imagen en la opinión pública. El cuestionario contiene una serie de preguntas sobre el conocimiento y la evaluación de los programas sociales (llamados genéricamente “planes sociales”) en una serie de aspectos: la familiaridad con sus requisitos de acceso y contraprestación, su funcionamiento y utilidad, la presencia de irregularidades, la percepción pública de los beneficiarios, y las vivencias y dificultades que estos enfrentan, entre otros temas.

Una segunda área temática surgió de la perspectiva de continuidad y evo-

⁶ El cuestionario completo se encuentra en el apéndice de este libro.

lución de iniciativas como el PJJHD, y de las consiguientes alternativas de política que se plantean explícita o implícitamente en base a la experiencia local e internacional sobre programas sociales. Uno de los mayores desafíos de la construcción del cuestionario consistió en la redacción de preguntas sobre problemáticas específicas de los programas sociales para la población general. Estas preguntas fueron formuladas con el objeto de capturar la esencia de las opciones planteadas sin caer en la jerga o el nivel de detalle manejado por especialistas en la materia. Para ello, se utilizó una combinación de preguntas cerradas, preguntas abiertas y series de acuerdo o desacuerdo con enunciados, tanto con escalas como dicotómicas. La temática, las preguntas específicas y los enunciados surgieron de la experiencia de miembros del equipo y de consultas con expertos en planes sociales, así como de estudios de grupos focales y de temas presentes en la opinión pública.

Estas preguntas sobre aspectos normativos se concentraron en dos grandes grupos. Por un lado, se procuró establecer perspectivas normativas generales sobre los programas sociales en torno a los siguientes temas: la necesidad de su existencia, y el contexto económico y social en que debían desarrollarse, las metas que debían proponerse, su población objetivo, sus requisitos de acceso, la focalización versus la universalidad de los beneficios, y sus efectos sobre los incentivos. Por otro lado, el cuestionario sondeó las posiciones de los encuestados sobre aspectos más específicos del diseño e implementación de los programas, como los niveles de beneficios y su modalidad, las fuentes de financiamiento y los niveles de gobierno e instituciones que deberían implementar y supervisar la ejecución de los programas, la necesidad de condicionar los beneficios e incorporar contraprestaciones, y la pertinencia de establecer normas de egreso o límites de duración para los programas.

Finalmente, una tercera área temática se construyó en función de la población de bajos ingresos, definida por los entrevistados con ingreso total familiar en los primeros cuatro deciles de la distribución. Por su nivel de ingresos y su grado de vulnerabilidad, este grupo de la población fue clasificado como “beneficiarios potenciales” de programas sociales futuros: dados los criterios de focalización generalmente aplicados, la mayoría de los beneficiarios de los programas sociales provienen de este grupo. El cuestionario incluyó un módulo especial para capturar las preferencias, necesidades y dificultades específicas de los potenciales beneficiarios de planes futuros. En dicho módulo, los beneficiarios actuales y potenciales debieron elegir entre tres esquemas de programas

basados en las características del PJJHD, el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo. Asimismo, tuvieron que elegir entre una serie de programas sociales hipotéticos: un grupo de preguntas procuró establecer las preferencias sobre distintos componentes de los programas, en términos de la importancia relativa que este grupo de la población otorga al nivel del beneficio monetario, al peso de las contraprestaciones y condicionalidades, y a los componentes de formación e inserción en el mercado de trabajo.

Luego de una breve descripción de las características de la muestra relevada, el capítulo presenta un análisis de los principales resultados de la encuesta en función de estos tres grandes grupos temáticos planteados.

2.3. Muestra y características sociodemográficas de los respondentes

La muestra de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales es representativa de los hogares a nivel nacional y regional, en áreas urbanas y rurales, a mediados del año 2007. Se desarrolló un diseño muestral probabilístico multietápico, con 2.500 entrevistas cara a cara a jefes y jefas de hogar o sus cónyuges, residentes en hogares particulares de todo el territorio de la República Argentina⁷. Tratándose de una muestra de hogares, se decidió encuestar a jefes/jefas y cónyuges, para representar a los tomadores de decisión dentro del núcleo familiar.

Para obtener representatividad a nivel regional, las regiones con menor nivel de población fueron sobrerrepresentadas, como se deduce de la comparación en el Cuadro 2.1 del número de hogares en la Argentina de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2001 y el número de encuestas realizadas por región. De esta manera, la muestra resultante es representativa a nivel nacional y para cada una de las regiones del país consideradas (Metropolitana, Pampeana, NEA, NOA, Cuyo y Patagonia).

Asimismo, el muestreo se diseñó para obtener representatividad a nivel urbano y a nivel rural, resultando en una leve subrepresentación del estrato con mayor número de habitantes, como se deduce del Cuadro 2.2. Para controlar estos desbalances inducidos por los requerimientos de representati-

⁷ El detalle técnico y metodológico de la encuesta puede consultarse en CEDLAS-MORI-BM (2007). Este contiene una descripción exhaustiva de la muestra, la metodología de muestreo, los errores muestrales para cada región y la construcción de los ponderadores, así como un listado de las localidades encuestadas y un diccionario de variables de la base de datos.

CUADRO 2.1

Distribución de hogares por región y encuestas realizadas

Región	Hogares	Hogares (en %)	Encuestas	Encuestas (en %)
Metropolitana	3.557.488	35	700	28,0
Pampeana	3.545.541	35	360	14,4
NEA	991.386	10	360	14,4
NOA	839.646	8	360	14,4
Cuyo	660.824	7	360	14,4
Patagonia	479.049	5	360	14,4
Total	10.073.934	100	2.500	100

Fuente: CNPV-INDEC (2001).

CUADRO 2.2

Distribución de hogares por estrato y encuestas realizadas

Estrato	Localidades con número de hogares	Hogares	Hogares (en %)	Encuestas	Encuestas (en %)
1	125.000 o más	4.955.978	49	1.025	41
2	Entre 25.000 y 124.999	1.585.227	16	590	24
3	Entre 5.000 y 24.999	1.777.142	18	360	14
4	Entre 500 y 4.999	1.228.709	12	385	15
5	Menos de 500	526.878	5	140	6
Total		10.073.934	100	2.500	100

Fuente: CNPV-INDEC (2001).

dad de la muestra, se construyó una serie de ponderadores, empleados en los resultados empíricos presentados en este capítulo.

En cuanto a las principales características sociodemográficas de los respon-

dentes, el 65% era jefe o jefa de hogar (el 35% restante, cónyuge del jefe o jefa). El 61% de los encuestados pertenecía al sexo femenino y 39% al masculino. En términos de edad, un 25% de la muestra tenía entre 18 y 35 años; un 46%, entre 36 y 55 años; y el 29% restante, 56 años o más. El 45% de los respondientes tenía hasta primaria completa; el 17%, secundaria incompleta; el 20%, secundaria completa; y el 18%, de terciario o universitario incompleto en adelante.

En cuanto a la composición de los hogares, el 8% de las entrevistas se realizó en hogares unipersonales; el 18%, en hogares de dos miembros; el 42%, en hogares de entre tres y cuatro miembros; el 22%, en hogares de entre cinco y seis miembros; y el 10% restante se realizó en hogares con siete o más integrantes.

La EPPS también relevó una serie de indicadores sobre condición de actividad, condiciones de vida e ingresos de los hogares. Un 66% de los entrevistados fue clasificado como ocupado; un 31%, como inactivo; y el 3% restante, como desocupado. Este último dato se corresponde con el nivel relativamente bajo de la tasa de desocupación en el universo en estudio, integrado por los jefes y cónyuges del jefe o jefa de hogar que se encuentran, en su mayoría, en edad de trabajar⁸.

La información relevada también permitió clasificar a los hogares de acuerdo a sus necesidades. El 17% de los hogares entrevistados tenía por lo menos una necesidad básica insatisfecha (las categorías consideradas incluyeron hacinamiento, vivienda, acceso a saneamiento, incapacidad de subsistencia y asistencia a la escuela).

El ingreso total familiar mensual de los entrevistados fue relevado en diez intervalos. Sólo un 5% de la muestra declaró que su hogar percibía AR\$ 3.000 o más mensuales, y un 7% no reportó o no supo reportar el nivel de ingreso del hogar de acuerdo a estas categorías. En lo que respecta a los hogares con ingresos más bajos, un 14% declaró recibir en su hogar menos de AR\$ 500 por mes, mientras que otro 14% se clasificó en la categoría siguiente, entre AR\$ 500 y AR\$ 749; y un 15% adicional, en el rango AR\$ 750-AR\$ 999. Como punto de comparación para estas cifras, los datos oficiales (INDEC, 2007) indican como valores de referencia de la canasta familiar AR\$ 729 para hogares de

⁸ Aunque la muestra de esta encuesta tiene alcance nacional (y fue relevada en 2007) y, por lo tanto, sus resultados no son directamente comparables con los de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, estos últimos proveen un marco de referencia. De acuerdo a la EPH del segundo semestre de 2006, los jefes y cónyuges de ambos sexos mayores de 18 años para grandes áreas urbanas se distribuían en cuanto a su condición de actividad de la siguiente manera: 70,7% ocupados, 25% inactivos y 4,4% desocupados.

tipo 1 y AR\$ 1.004 para hogares de tipo 3 para junio de 2007, mientras que el rango para agosto de 2007 es de AR\$ 747 y AR\$ 1.029, respectivamente⁹.

Cruces et al. (2007) presenta una descripción más detallada de la muestra, las categorías de ingreso y una serie de indicadores sobre participación, interés político y niveles de confianza.

3. Conocimiento, evaluación y contacto con los programas

3.1. Conocimiento de programas y de sus requisitos

Tal como se plantea en la sección 2 del presente artículo, una primera área temática del cuestionario de la EPPS procuró recabar información sobre el conocimiento, la evaluación y la experiencia de los respondentes con respecto a los programas sociales existentes al momento de realizarse la encuesta.

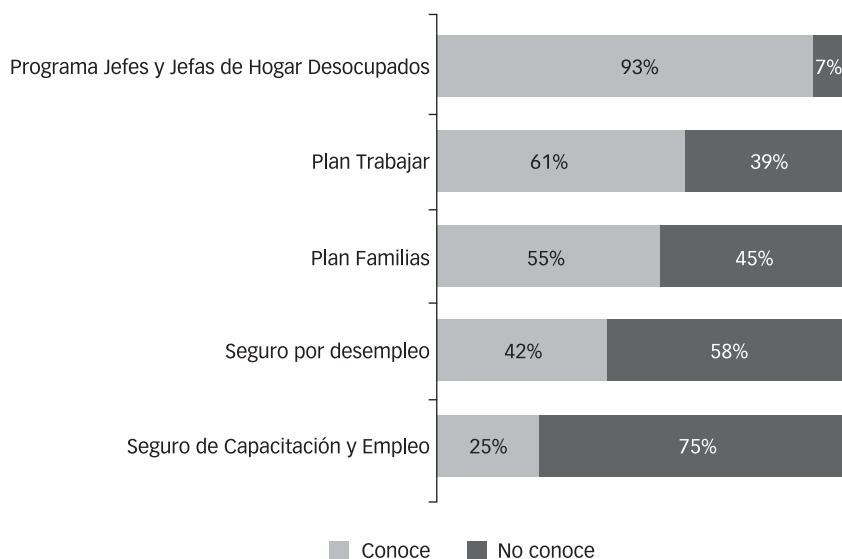
El Gráfico 2.1 presenta el conocimiento declarado por los respondentes de distintos programas sociales, sumando tanto las menciones espontáneas como las guiadas –los entrevistados mencionaron primero los programas que conocían, y luego los identificaron en base a una tarjeta presentada por el encuestador. De acuerdo con los resultados de la encuesta, el programa más conocido por los entrevistados es el PJJHD: el conocimiento espontáneo más el guiado alcanzó el 93% de la muestra (un 62% lo mencionó espontáneamente). El segundo plan más conocido por los entrevistados (61%) es el Plan Trabajar, que dejó de implementarse en 2001. En cuanto a otras iniciativas vigentes, el 55% de los entrevistados declaró conocer el Plan Familias; el 42%, el seguro por desempleo¹⁰; y el 25%, el Seguro de Capacitación y Empleo. En relación con estos dos últimos, debe señalarse que es probable que los nombres similares hayan generado algún grado de confusión en los encuestados: sólo el 4% mencionó espontáneamente al primero y el 2% al segundo, por lo que la diferencia con las menciones guiadas es significativa. El resto de las menciones correspondió a planes provinciales y otras iniciativas dispersas.

⁹ En los comunicados de prensa sobre valoración de la canasta básica (ver INDEC, 2007), los hogares tipo uno corresponden a un hogar de tres miembros, compuesto por una jefa de 35 años, su hijo de 18 y su madre de 61. Los de tipo tres corresponden a hogares con cinco miembros: un matrimonio de 30 años y sus tres hijos de 5, 3 y 1 año, respectivamente.

¹⁰ Cabe destacar también que el seguro por desempleo es una prestación contributiva y no un programa social en el sentido utilizado en este capítulo, pero fue incluido por haber sido mencionado por una fracción de los entrevistados dentro de la categoría programas sociales en la prueba piloto de la encuesta.

GRÁFICO 2.1

Conocimiento de programas sociales. Suma de respuestas espontáneas y guiadas (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

Más allá del conocimiento de la existencia de las iniciativas, el cuestionario de la EPPS también indagó el nivel de información existente sobre algunas de sus características. En el Cuadro 2.3 se presentan los resultados sobre el conocimiento de los requisitos oficiales de acceso a los planes (“las características que hay que tener o las exigencias que existen para recibir un plan”). Un 54% de los entrevistados sostuvo que para recibir un plan las personas debían estar desocupadas, un 40% expresó que debían ser pobres o indigentes, y un 36% afirmó que los beneficiarios debían tener hijos pequeños o una familia numerosa¹¹. Además de los requisitos para acceder a los planes, el cuestionario incluyó una pregunta sobre la existencia de condicionalidades o

¹¹ Se trata de preguntas con opciones múltiples, por lo que las categorías suman más de 100%.

contraprestaciones. El 87% de los entrevistados manifestó que para mantener un plan (siempre refiriéndose al conocimiento sobre la experiencia reciente en el país) los beneficiarios debían realizar alguna actividad a cambio (“como trabajar o hacer controles de salud a los hijos”).

CUADRO 2.3

Conocimiento de características o exigencias para acceder a un plan (opciones múltiples, en %)

Estar desocupado	54
Ser pobre/indigente	40
Tener hijos pequeños o en edad escolar o familia numerosa	36
No tener un trabajo en blanco	9
Tener conexiones políticas	7
Hay que cumplir exigencias pero no sé cuáles son	3
Conocer personas que reciban o tengan información	3
Tener alguna discapacidad o familiar discapacitado	2
Ser madre soltera	2
Otras menciones	6
NS/NC	8

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

Estos resultados señalan un nivel de conocimiento relativamente amplio de los programas sociales y sus características principales. Este nivel de reconocimiento de los planes en la opinión pública se debe, probablemente, a la visibilidad que algunos grupos y movimientos sociales tuvieron en el período 2002-2007, así como a la amplia cobertura del PJJHD durante la crisis de 2001-2002. Los siguientes párrafos discuten la evidencia recabada por la EPPS sobre participación y relación de los hogares con los planes.

3.2. Participación y relación con los programas sociales

En cuanto a experiencias directas con los planes, como puede observarse en el Gráfico 2.2, 20% de los hogares relevados tenía o había tenido al menos un beneficiario o beneficiaria “en los últimos cinco años” –el período de referencia definido en el marco de la encuesta que se extiende de 2002 a 2007. Esta cifra es similar al pico de más de 2 millones de hogares beneficiarios del PJJHD alcanzado en 2003. De este total de 20% de hogares, un 82% contaba con un ingreso por debajo de AR\$ 1.249 al momento de la encuesta, valor que corresponde a la categoría mediana de ingreso total familiar mensual en la muestra.

El Gráfico 2.2 también presenta la proporción de hogares con algún beneficiario en el período de referencia por región de residencia. La heterogeneidad regional de niveles de vida, ya observada en los niveles de ingreso presentados en la sección anterior, se manifiesta también en la cobertura de los programas sociales. Mientras que el 37% de los hogares del NOA ha tenido algún beneficiario entre los años 2002-2007, esta proporción es significativamente menor en las regiones Pampeana (16%) y Metropolitana (11%).

En cuanto a los beneficiarios al interior del hogar, en la mayoría de los casos el receptor de la transferencia de ingreso era o había sido el jefe o la jefa de hogar o su cónyuge: el 19% de las “parejas” (jefe/jefa o su cónyuge) tenía o había tenido al menos un plan social en el período 2002-2007. El resto de los casos (3%) corresponde a otros miembros del hogar. Al momento de realizarse la encuesta, el 11% del total de los encuestados declaró que estaba recibiendo personalmente un plan, o que su cónyuge estaba recibéndolo.

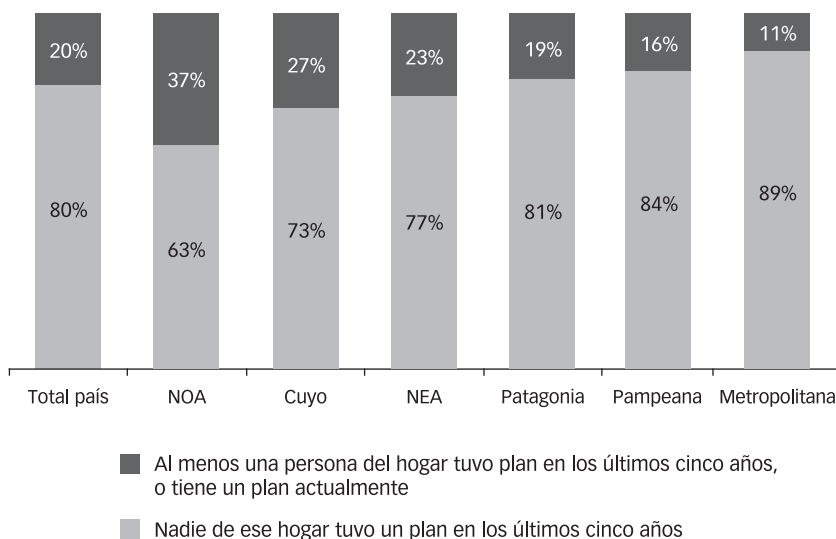
La EPPS también recabó información sobre voluntad de adhesión y falta de acceso a los programas. Como puede observarse en el Gráfico 2.3, un 12% de los encuestados declaró que en los últimos cinco años algún miembro del hogar solicitó un plan pero no lo obtuvo. Asimismo, un 14% de los que no tuvieron un plan en la pareja en el período de referencia pensó alguna vez en anotarse en un programa. Finalmente, un 2% de los respondentes afirmó que en el período de referencia le ofrecieron un plan a algún miembro del hogar y que este no lo aceptó¹².

Considerando las categorías presentadas en el Gráfico 2.3, un 33% de los hogares en la muestra tuvo alguna relación directa con los planes en el perío-

¹² La sección 5 de este capítulo presenta un análisis más detallado de la población de bajos ingresos y los beneficiarios de los planes en la muestra.

GRÁFICO 2.2

Participación de algún miembro del hogar en programas sociales en los últimos cinco años, por región (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

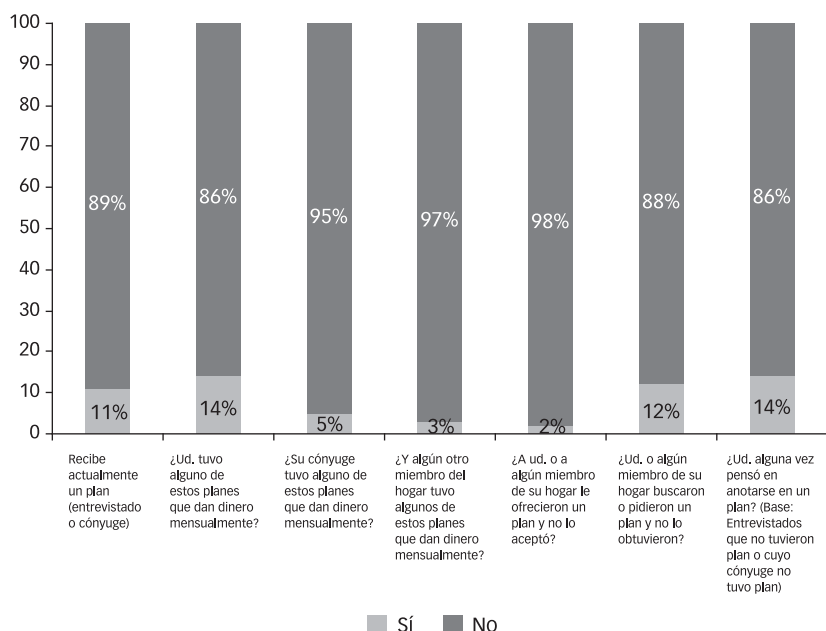
Base: Muestra total.

do 2002-2007, ya sea por tener o haber tenido algún miembro beneficiario, porque algún miembro había solicitado un beneficio, o por haberse planteado la posibilidad de solicitarlo. El 79% de estos hogares contaba con un ingreso por debajo de AR\$ 1.249 al momento de la encuesta, es decir, por debajo de la mediana de ingreso total familiar mensual.

Los resultados de participación en planes concuerdan con la información disponible sobre la cobertura de los principales programas sociales en el período 2002-2007. Asimismo, el nivel de ingresos de los beneficiarios o de quienes manifestaron alguna relación con los planes en el mismo período concuerda con los estudios que plantean un nivel relativamente exitoso de focalización de las iniciativas recientes como el PJJHD (Galasso y Ravallion, 2004).

GRÁFICO 2.3

Relación con los programas sociales en los últimos cinco años (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

3.3. Percepción pública de los programas sociales: evaluación general

La EPPS también relevó información sobre la evaluación de los programas sociales en la opinión pública, tanto en términos de su funcionamiento general como en lo relativo a temas de implementación más detallados.

Para establecer el balance total de aspectos positivos y negativos de los programas por parte de los beneficiarios, el cuestionario incluyó una pregunta dicotómica¹³ sobre los planes existentes: los entrevistados debían elegir en

¹³ En el caso de esta y otras preguntas dicotómicas del cuestionario de la EPPS, para acentuar la dicotomía sólo se ofrecieron las dos opciones principales a los entrevistados, pero los encuestadores registraron el rechazo a ambas. En el caso de esta pregunta, la opción “ninguna

tre “dejar los planes tal como están” o “eliminarlos sin reemplazarlos”. Frente a estas dos opciones, la mitad de los entrevistados escogió la primera, mientras que una proporción minoritaria pero significativa se inclinó por la segunda (28%). Este resultado es notable en varias dimensiones. Por un lado, una fracción importante de la opinión pública valora los programas lo suficiente a pesar de la evaluación negativa de varios de sus aspectos y funcionamiento (este aspecto se analiza más adelante en esta misma sección). Asimismo, se destaca la presencia de un grupo importante de la población que se manifiesta en contra de la existencia de los programas, por lo menos frente a la opción de mantener los existentes.

El Cuadro 2.4 presenta una descomposición simple de las respuestas a la pregunta sobre la existencia de los planes del Gráfico 2.4 para hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y para aquellos con algún beneficiario en el período de referencia. Por su parte, los respondientes de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha (una aproximación a la pobreza estructural) manifestaron un apoyo mayor (69%) que el promedio de la población a “dejar los planes como están”. El nivel de apoyo a esta afirmación fue similar (71%) en los

CUADRO 2.4

Opción dicotómica sobre los planes existentes, por NBI y tenencia de planes (en %)

	Total	Con NBI	Sin NBI	Hogar con plan (últimos cinco años)	Hogar sin plan (últimos cinco años)
Dejarlos como están	50	69	47	71	33
Eliminarlos sin reemplazarlos	28	16	30	10	44
Resto de respuestas (Ninguno-NS/NC)	22	15	23	19	23

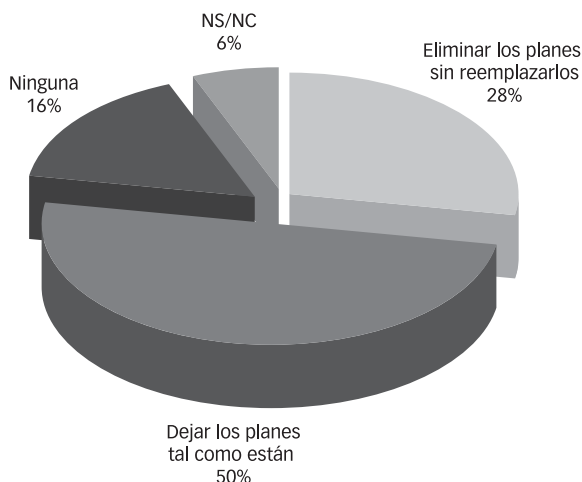
Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

de las dos” no fue mencionada por el encuestador, aunque fue escogida por una minoría de los entrevistados.

GRÁFICO 2.4

Opción dicotómica sobre los planes existentes (“Dejar planes como están o eliminarlos sin reemplazarlos”) (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

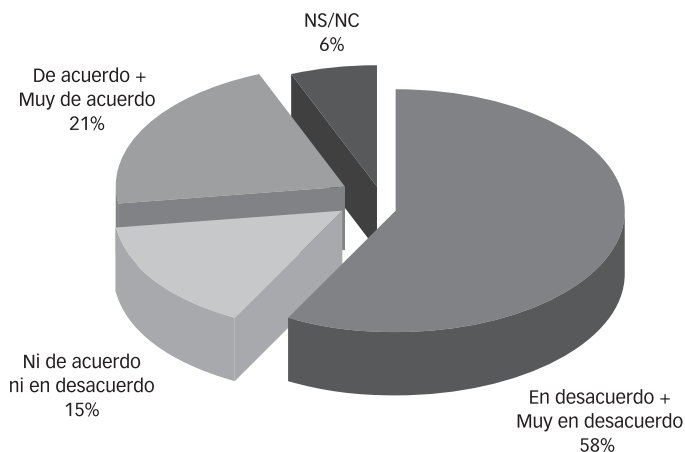
respondientes de hogares en los que hubo algún beneficiario en el período de referencia. La opción de eliminar los planes fue elegida por un 44% de los respondientes sin un plan en el hogar en el período de referencia. Asimismo, cuanto mayor era la edad del respondiente, mayor fue la tendencia a elegir esta última opción: mientras que sólo 19% de quienes tenían entre 18 y 35 años escogió la opción de eliminar los planes sin reemplazarlos, esta proporción fue de 27% para los encuestados de entre 36 y 55 años, y de 34% para los mayores de 55¹⁴.

Más allá de esta opción dicotómica tajante, el cuestionario de la EPPS incluyó una pregunta adicional de evaluación general de los programas sociales existentes, bajo la forma del acuerdo o desacuerdo de los entrevistados con el enunciado “los planes funcionan bien así y deben seguir como están”.

¹⁴ En la sección 5 del presente artículo se realiza un análisis multivariado exhaustivo de las características de los respondientes que escogieron esta opción.

GRÁFICO 2.5

Evaluación general de los planes (acuerdo con “Los planes funcionan bien así y deben seguir como están”) (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

Como puede observarse en el Gráfico 2.5, un 58% de los entrevistados manifestó estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con ese enunciado, y sólo un 21% estuvo de acuerdo o muy de acuerdo. En relación a la pregunta analizada en los párrafos precedentes, existe un alto grado de coherencia en las respuestas. Entre el 21% de los entrevistados que estuvo de acuerdo con la afirmación según la cual “los planes funcionan bien así”, 74% escogió la opción de dejar los planes como están frente a la alternativa de eliminarlos (Cuadro 2.4). Entre el 59% que se manifestó en desacuerdo con la idea de que “los planes funcionan bien así”, la proporción de aquellos que sin embargo optaron por dejar los planes como están fue sólo de 36%.

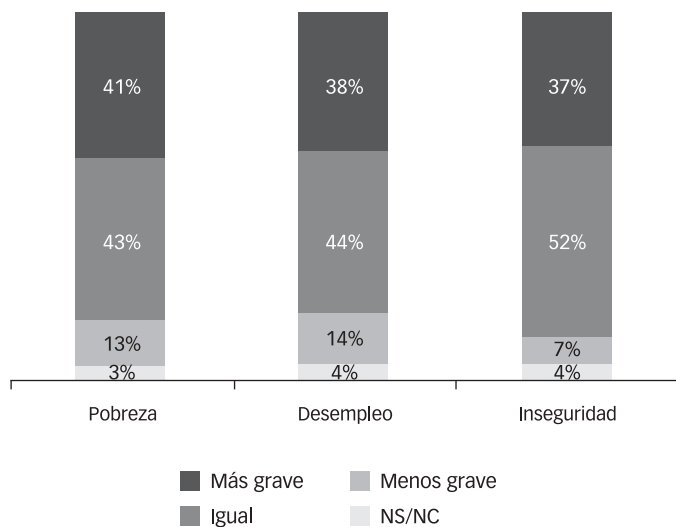
Finalmente, el cuestionario de la EPPS incluyó una serie de preguntas respecto de los efectos de los planes sobre la situación social, planteando una serie de escenarios contrafácticos: los respondentes debían evaluar si los problemas de pobreza y desempleo (dos objetivos explícitos de iniciativas como el PJJHD) y de inseguridad (un resultado secundario posible)

serían más o menos graves en caso de no existir los planes. Como puede observarse en el Gráfico 2.6, un 41% de los respondientes estimó que el problema de la pobreza sería peor sin los planes, un 38% expresó que el problema del desempleo empeoraría sin ellos, y un 37% consideró que el problema de la inseguridad sería más grave sin los planes. Cabe destacar que la proporción de quienes eligieron estas opciones (según las cuales los problemas de pobreza, desempleo e inseguridad serían más graves sin los planes) fue mayor entre quienes se habían manifestado a favor de dejar los planes como están en lugar de eliminarlos sin reemplazarlos (Cuadro 2.4), siendo dichas proporciones de 53 y 47%, respectivamente.

En términos de la evaluación general de los programas sociales en la Argentina, los resultados de la encuesta indican que una fracción importante de

GRÁFICO 2.6

Percepción de los efectos de los planes sociales ("Sin los planes, el problema hubiera sido...") (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

la opinión pública valora los programas lo suficiente como para preferir no eliminarlos sin reemplazarlos ante la alternativa de eliminarlos completamente, aunque se destaca también la presencia de un grupo minoritario importante que se inclina por esta última opción. Esto no significa que la evaluación positiva sea mayoritaria en todos los planos, o que no presente aspectos ambivalentes. Por ejemplo, menos de la mitad de los respondentes consideró que los planes habían contribuido a atenuar los problemas de pobreza y desempleo. Asimismo, una importante mayoría de los beneficiarios se manifestó de acuerdo con la necesidad de modificar los planes existentes. Estos resultados dan cuenta de una evaluación positiva de los programas sociales en términos generales, que sin embargo contempla la presencia de una serie de aspectos negativos en su funcionamiento. Esta evaluación es analizada en el siguiente apartado de esta sección.

3.4. Problemas de implementación y dificultades para los beneficiarios

Uno de los temas que aparece recurrentemente en la opinión pública con respecto a los programas sociales es el clientelismo o la manipulación política en términos más generales. Este tema estuvo presente en los resultados de la EPPS, que incluyó entre sus preguntas el grado de acuerdo con el enunciado “los planes son usados políticamente”.

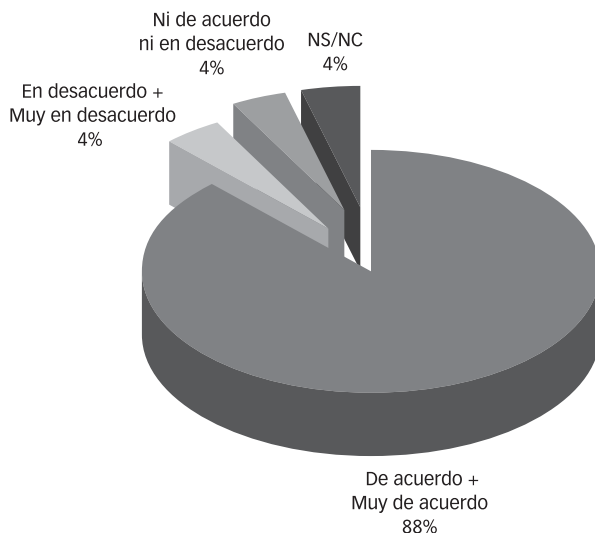
El Gráfico 2.7 presenta los resultados de esta pregunta: un 88% se manifestó de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que los planes son usados políticamente, y sólo un 4% declaró estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con tal afirmación. La preponderancia del acuerdo implica que existe relativamente poca variabilidad en cualquiera de las dimensiones en que se analice tal enunciado. Por ejemplo, la percepción de uso político de los planes fue ligeramente menor para los respondentes de hogares con algún beneficiario en el período 2002-2007 (84%) con respecto a aquellos sin ningún beneficiario (90%).

El Cuadro 2.5 presenta la dispersión regional de la respuesta sobre uso político de los planes. Aunque las variaciones son menores, puede destacarse que el mayor nivel de acuerdo con este enunciado se da en la región Metropolitana (95%) y en la Patagonia (91%), mientras que el menor nivel de acuerdo se da en el NOA (83%).

Estas diferencias regionales, o por presencia de beneficiarios en el hogar, aunque estadísticamente significativas, son menores e indican que la percep-

GRÁFICO 2.7

Problemas de implementación: “Los planes son usados políticamente” (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

CUADRO 2.5

Acuerdo con “Los planes son usados políticamente”, por región (en %)

	Cuyo	Metropolitana	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia
De acuerdo + Muy de acuerdo	89	95	88	83	87	91
En desacuerdo + Muy en desacuerdo	4	2	3	8	4	2
Resto	7	3	9	9	9	7

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

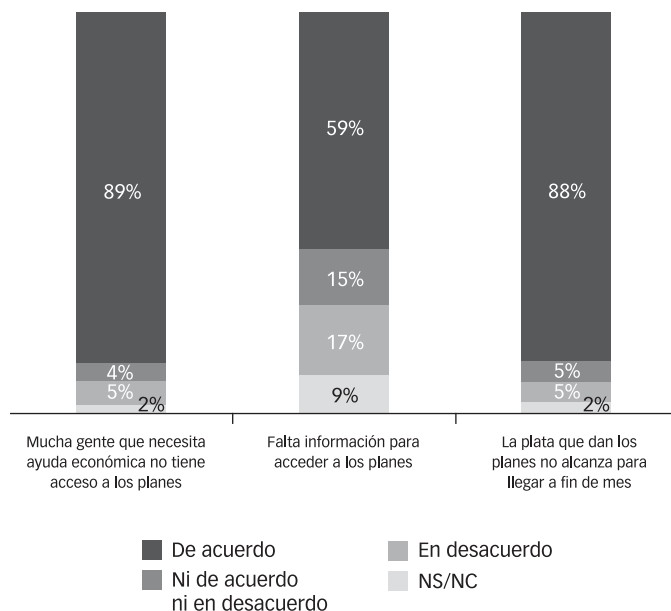
ción de manipulación política de los programas es preponderante en la mayoría de los entrevistados, independientemente de sus características socioeconómicas o área de residencia.

Además de la percepción de clientelismo en los programas sociales, la EPPS también relevó información sobre otras dificultades y problemas de implementación específicos. El resultado de preguntas relativas a tres de estos problemas se presenta en el Gráfico 2.8.

En primer lugar, puede destacarse la percepción de problemas de acceso y focalización de los programas. Un 89% de los entrevistados se manifestó de acuerdo con que “mucha gente que necesita ayuda económica no tiene acceso a los planes”. El elevado nivel de acuerdo con este enunciado implica que exis-

GRÁFICO 2.8

Percepción de dificultades para los beneficiarios (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

te poca variación a nivel regional o por las características socioeconómicas de los entrevistados.

Asimismo, como se observa en la segunda columna del Gráfico 2.8, una proporción menor que la anterior pero también mayoritaria (59% de los respondentes) se manifestó de acuerdo con el hecho de que falta información para acceder a los planes. Es interesante destacar, como se evidencia en el Cuadro 2.6, que el mayor grado de acuerdo con esta crítica se dio entre los entrevistados de la región Metropolitana, con un 75%, nivel significativamente superior al del resto del país.

CUADRO 2.6

Acuerdo con “Falta información sobre cómo acceder a los planes”, por región (en %)

	Cuyo	Metropolitana	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia
De acuerdo + Muy de acuerdo	59	75	65	61	53	49
En desacuerdo + Muy en desacuerdo	18	10	15	19	19	26
Resto	23	15	20	20	28	25

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

CUADRO 2.7

Acuerdo con “Falta información sobre cómo acceder a los planes”, por hogar con y sin beneficiarios (en %)

	Hogar con plan	Hogar sin plan
De acuerdo + Muy de acuerdo	62	59
En desacuerdo + Muy en desacuerdo	23	16
Resto	15	25

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

Esta variación en la percepción de “falta de información para el acceso a los planes” es fundamentalmente geográfica. En contraste, como se observa por ejemplo en el Cuadro 2.7, el nivel de acuerdo con esta crítica fue similar entre los hogares sin y con al menos un beneficiario en el período 2002-2007 (59 y 62%, respectivamente).

Finalmente, el tercer problema con respecto a los programas sociales presentado en el Gráfico 2.8 se refiere al nivel del beneficio monetario que otorgan los planes. Como en los casos del manejo político y el acceso a los planes, el nivel de acuerdo con el enunciado que sostiene que el monto del beneficio “no alcanza para llegar a fin de mes” fue elevado: 88% de los respondentes se manifestaron de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación. No se observó una variación significativa en este nivel de acuerdo en función de la región de residencia o las características socioeconómicas de los respondentes¹⁵.

La EPPS también recolectó información sobre la imagen de los beneficiarios y sobre la percepción de efectos de estigmatización e incentivos de los programas sociales.

En cuanto a la imagen de los beneficiarios, se reiteran los estereotipos negativos sobre la población, ya reflejados en encuestas preexistentes tales como las de Latinobarómetro. Por ejemplo, existe un nivel de acuerdo de 82% con el enunciado “la gente miente para que le den un plan” (surgido de un grupo focal previo a la EPPS). Asimismo, 84% de los respondentes se manifestó de acuerdo con la idea de que “muchos de los que reciben planes podrían encontrar un trabajo si realmente lo quisieran”. Amadeo, en el capítulo 9 de este libro, discute la percepción de los beneficiarios y su estigmatización a partir de la información de la EPPS.

También en relación con los beneficiarios y el mercado de trabajo, 75% de los respondentes se manifestó de acuerdo con el hecho de que los programas “hacen que la gente no salga a buscar trabajo”, señalando la percepción de que uno de los efectos de los programas sociales es desincentivar la búsqueda de trabajo entre los beneficiarios.

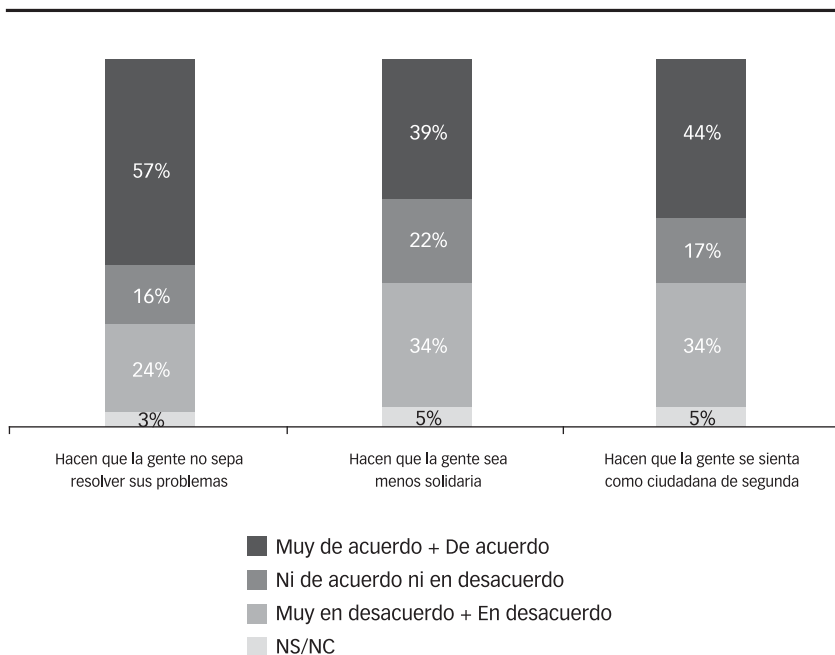
El Gráfico 2.9 presenta una serie de resultados relacionados con la percepción de efectos negativos de los programas sociales en los beneficiarios¹⁶. La

¹⁵ En la sección 5 de este capítulo se desarrolla un análisis del nivel de beneficio idóneo propuesto por los respondentes.

¹⁶ Estas preguntas fueron tomadas y adaptadas de estudios de dependencia con respecto a los programas sociales y el Estado de Bienestar (*welfarism*), realizados a partir de encuestas tales como la *General Social Survey* de Estados Unidos.

GRÁFICO 2.9

Imagen de los beneficiarios y de los efectos de los planes (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

primera columna presenta el grado de acuerdo con un efecto desincentivador que se extiende más allá de la búsqueda de empleo. Un 57% de los entrevistados se manifestó de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación según la cual “los planes hacen que la gente no sepa resolver sus propios problemas”.

Además de estos efectos negativos, la segunda columna del Gráfico 2.9 presenta los resultados de una pregunta relacionada con los efectos de los programas sobre la solidaridad en la población. Los resultados señalan que un 39% se manifestó de acuerdo o muy de acuerdo con el enunciado que sostiene que los programas “hacen que la gente sea menos solidaria”, mientras que 34% de los entrevistados se expresó en desacuerdo o muy en desacuerdo con esa afirmación.

Finalmente, la tercera columna del Gráfico 2.9 presenta los resultados de una pregunta relacionada con la percepción de estigmatización de los bene-

ficiarios en la opinión pública. Un 44% de los respondentes se manifestó de acuerdo o muy de acuerdo con el enunciado que sostiene que “los planes hacen que la gente se sienta como ciudadana de segunda”, aunque debe destacarse que un 34% de los entrevistados se manifestó en desacuerdo con esta afirmación.

Estos resultados de percepción de los beneficiarios deben interpretarse con cierta precaución. Dada la falta de contacto directo de una parte importante de la población con los planes o sus beneficiarios, es probable que el alto nivel de acuerdo observado con evaluaciones negativas se deba a la identificación de estereotipos y no necesariamente a evaluaciones directas de los programas o sus beneficiarios. Mora y Araujo, en el capítulo 4 de este libro, discute el papel de los medios de comunicación en la formación de percepciones en la opinión pública.

4. Perspectivas normativas sobre los programas sociales

4.1. Condiciones económicas y sociales para la existencia de los programas

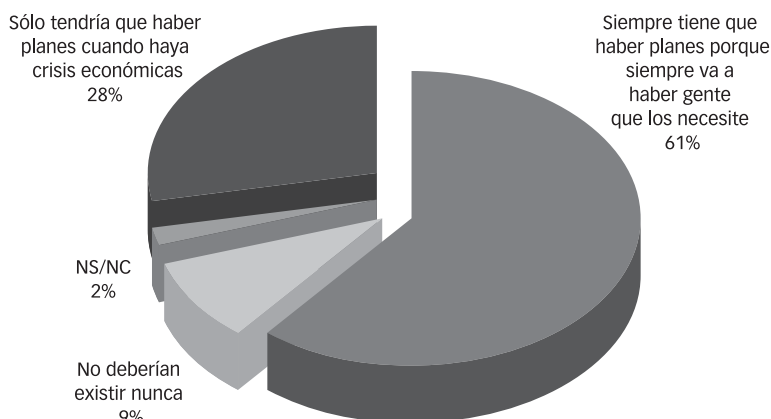
En la sección anterior hemos abordado la relación de los respondentes con los programas sociales y la evaluación general que ellos realizaron sobre las experiencias en la Argentina. Esta sección presenta los resultados de una segunda área temática del cuestionario de la EPPS, aquella referida a las opiniones y las posiciones normativas de los entrevistados con respecto a la existencia y las modalidades generales de implementación de los programas sociales. Estas preguntas fueron planteadas en términos de las características ideales de los planes y no de las experiencias específicas implementadas al momento de realizarse la encuesta.

Tal como se estableció en la sección 2, los programas sociales en Argentina estuvieron relacionados, en general, con épocas de crisis. La discusión en torno a la transición de los beneficiarios del PJJHD al Plan Familias y al Seguro de Capacitación y Empleo después de la crisis de 2001-2002 planteó la alternativa de continuidad de las iniciativas más allá de situaciones puntuales de emergencia social. En el marco de esta discusión, el cuestionario de la EPPS procuró establecer en qué condiciones económicas y sociales los respondentes entendían que debían establecerse programas sociales de lucha contra la pobreza. Para ello, se planteó nuevamente la elección dicotómica

entre dos enunciados, estableciendo las opciones “siempre tiene que haber planes porque siempre va a haber gente que los necesite” y “sólo tendría que haber planes cuando haya crisis económicas”. Como puede observarse en el Gráfico 2.10, un 61% de la muestra eligió la primera opción (“siempre”) y un 28% se inclinó por la segunda (“sólo en crisis”). Adicionalmente, una minoría significativa de 9% opinó que nunca debería haber planes¹⁷. Rozenwurcel y Vázquez, en el capítulo 7 de este libro, analizan la relación entre las crisis macroeconómicas y las políticas sociales.

GRÁFICO 2.10

Condiciones económicas y sociales para la existencia de programas sociales (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

¹⁷ Como en otras preguntas dicotómicas de elección entre enunciados en el cuestionario de la EPPS, el encuestador sólo ofreció las dos opciones como mutuamente excluyentes, pero registró otras respuestas.

Se observaron también ciertas diferencias en la opinión sobre las condiciones económicas y sociales que justifican la existencia de los programas. Como indica el Cuadro 2.8, la elección de la existencia de planes “siempre” ascendió a 79% entre las personas provenientes de hogares con algún plan en el período de referencia (2002-2007), mientras que esta opción fue elegida sólo por el 56% del resto de los entrevistados. Las cifras fueron similares entre hogares con y sin necesidades básicas insatisfechas (77 y 57%, respectivamente).

Asimismo, se observó cierta heterogeneidad a nivel regional con respecto a las condiciones de existencia de programas. Mientras que 74% de los respondientes del NOA escogió la opción “siempre”, esta proporción fue de 50% en Cuyo y 41% en la región Metropolitana. Finalmente, puede analizarse la relación entre las preguntas de carácter normativo y aquellas de evaluación presentadas en la sección anterior. La opción de planes “siempre” fue elegida por 77% de los respondientes que se habían manifestado de acuerdo con mantener los planes existentes tal como están, pero sólo por 36% entre quienes habían optado por eliminarlos (Cuadro 2.4). Además, en este último grupo un 20% manifestó que nunca debía haber planes, un nivel superior al de la media de la población de 9% (Gráfico 2.10).

CUADRO 2.8

Condiciones económicas y sociales para la existencia de programas sociales (en %)

	Hogar con plan (últimos cinco años)	Hogar sin plan (últimos cinco años)	Hogar con NBI	Hogar sin NBI
Siempre tiene que haber planes porque siempre va a haber gente que los necesite	79	56	77	57
Sólo con crisis económicas	17	31	17	31
No deberían existir nunca	3	10	5	10
NS/NC	1	3	1	2

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

El Cuadro 2.9 presenta un análisis multivariado de las respuestas sobre condiciones económicas y sociales para la existencia de programas sociales. En su primera columna se reportan los resultados de una regresión *probit* cuya variable dependiente es igual a uno si los respondientes escogieron la opción “sólo debería haber programas para las crisis económicas”, y cero en todos los otros casos (“siempre” y otras opciones). Esta primera columna complementa los resultados presentados en el Gráfico 2.10 y el Cuadro 2.8.

En cuanto a la variación regional, los coeficientes de las variables de las regiones confirman que, aun controlando por otras características socioeconómicas y demográficas de los respondientes, la posición más restrictiva con respecto a las condiciones en que deberían existir los programas sociales prevaleció en la región Metropolitana (categoría omitida) y en Cuyo por sobre el resto de las regiones, superando tanto los resultados obtenidos en las regiones más pobres (NEA y NOA) como aquellos alcanzados en las de mayores ingresos (Pampeana y Patagonia). Asimismo, esta posición restrictiva sobre la existencia de planes tuvo menor apoyo entre los respondientes más jóvenes (de 18 a 35 años y de 36 a 55, con respecto a los de 56 o más años de edad) y entre los respondientes con menor nivel educativo del jefe o jefa de hogar. Por su parte, esta posición más restrictiva fue elegida con menor probabilidad por los hogares en los que hubo beneficiarios en el período de referencia de la encuesta. Finalmente, no se hallaron diferencias estadísticamente significativas con respecto a la condición de actividad, el tamaño de la ciudad de residencia o el género del entrevistado.

Para complementar este análisis, la segunda y la tercera columna del Cuadro 2.9 presentan un análisis multivariado en función de las mismas características de las respuestas a otras dos preguntas relacionadas con el nivel de apoyo a los programas sociales. En la tercera columna, se presenta el resultado de una regresión *probit* en la cual la variable dependiente es igual a uno si el respondiente escogió la opción “eliminar los planes sin reemplazarlos” (cuya alternativa dicotómica era “dejarlos como están” –ver Gráfico 2.4 y Cuadro 2.4). El grupo de variables regionales indica que la opción de eliminar los planes fue más preponderante en las regiones Metropolitana y Pampeana. Como en el caso analizado en el párrafo anterior, la opción restrictiva (“eliminar los planes sin reemplazarlos”) también fue elegida en menor proporción por los respondientes más jóvenes y por aquellos provenientes de hogares con algún beneficiario en el período de referencia de la encuesta. No se encontraron diferencias estadísticamente significativas en función del nivel educativo del

CUADRO 2.9Regresión *probit* (efectos marginales) de oposición a los programas sociales

	Sólo debería haber programas para las crisis (p19a)=1, otros=0	No deberían darles nada (p22, monto)=1, otros=0	Eliminar los planes sin reemplazarlos (p22a)=1, otros=0
Cuyo	0,06949 [0,00728]***	-0,01563 [0,00790]**	-0,06734 [0,01092]***
NEA	-0,07786 [0,01143]***	-0,08694 [0,00477]***	-0,16474 [0,01377]***
NOA	-0,11896 [0,00793]***	-0,05182 [0,00883]***	-0,08859 [0,01122]***
Pampeana	-0,10845 [0,01998]***	-0,05717 [0,01591]***	0,03693 [0,01741]**
Patagonia	-0,08443 [0,01592]***	-0,06355 [0,00779]***	-0,03745 [0,01930]*
Entre 18 y 35 años	-0,12100 [0,02167]***	-0,06331 [0,01092]***	-0,11193 [0,01488]***
Entre 36 y 55 años	-0,09043 [0,03514]**	-0,03702 [0,01515]**	-0,04219 [0,01190]***
Varón	-0,01633 [0,03899]	0,00439 [0,00556]	0,01089 [0,01870]
Ciudad de 100 mil habitantes o más	-0,04051 [0,03135]	-0,04473 [0,02432]*	-0,01292 [0,03040]
Ocupado	0,05224 [0,04731]	0,03051 [0,02161]	0,03323 [0,02571]

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

	Sólo debería haber programas para las crisis (p19a)=1, otros=0	No deberían darles nada (p22, monto)=1, otros=0	Eliminar los planes sin reemplazarlos (p22a)=1, otros=0
Hogar que recibió plan en los últimos cinco años	-0,11823 [0,01053]***	-0,0742 [0,01609]***	-0,20771 [0,01202]***
Educación del jefe o jefa: Hasta primario completo	-0,07928 [0,04661]*	-0,0389 [0,02573]	-0,01697 [0,02887]
Educación del jefe o jefa: Hasta secundario completo	-0,06541 [0,02422]***	0,00258 [0,01843]	-0,00181 [0,02164]
Observaciones	2.498	2.498	2.498

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

Nota: Errores estándar robustos entre corchetes, agrupados por región.

Categorías de referencia: Región Metropolitana, edad mayor de 55 años y educación del jefe o jefa superior a secundario completo.

* Significativo al 10%

** Significativo al 5%

*** Significativo al 1%

jefe o jefa de hogar, tamaño de la ciudad de residencia, género o condición de actividad del respondente.

Finalmente, en la segunda columna del Cuadro 2.9, se presenta una regresión *probit* en la que la variable dependiente es igual a uno si el respondente escogió la opción “no deberían darles nada” en una pregunta sobre el monto del beneficio que deberían otorgar los planes (analizada más adelante en esta sección). En términos de variación regional, la opción de no entregar beneficio alguno fue elegida por una proporción significativamente mayor de los respondentes de la región Metropolitana con respecto a los del resto del país. Además, esta opción fue elegida en mayor medida

por los respondentes de ciudades de más de 100 mil habitantes. Como en los casos analizados en los dos párrafos anteriores, esta opción de rechazo hacia los programas sociales también fue elegida en menor medida por los respondentes más jóvenes y por aquellos provenientes de hogares con algún beneficiario en el período de referencia de la encuesta. No se encontraron diferencias estadísticamente significativas en función del nivel educativo del jefe o jefa de hogar, el género o la condición de actividad del respondente.

En resumen, controlando por una serie de factores socioeconómicos, demográficos y geográficos de los respondentes, el análisis multivariado del Cuadro 2.9 indica que la evaluación negativa de los programas sociales y la oposición a su existencia fueron en general significativamente superiores en la región Metropolitana que en el interior del país. En términos sociodemográficos, la oposición fue menor entre los respondentes más jóvenes y entre aquellos con algún beneficiario en el hogar en el período 2002-2007.

4.2. Objetivos de los programas sociales: perspectivas de la población general y “visiones” de los actores relevantes

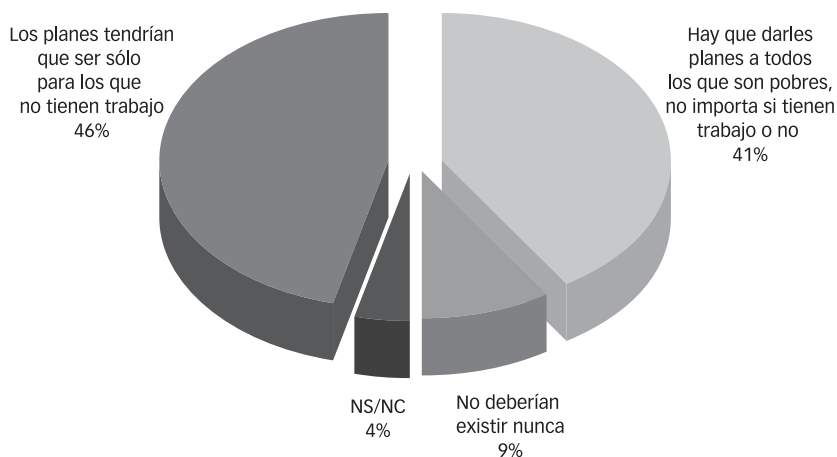
La EPPS también indagó las posiciones normativas de los entrevistados con respecto a los objetivos de los programas sociales. Para esta área temática, se procuró establecer una conexión con las “visiones” de los actores relevantes de los programas sociales identificadas por Bonvecchi y Smulovitz (ver capítulo 3 de este libro): la visión derivada, centrada en el papel del empleo y del derrame del crecimiento económico en la política social; la visión regeneradora, que prioriza la recomposición de los lazos sociales y la integración de los excluidos; y la visión garante, centrada en la concreción de los derechos económicos y sociales. Debe aclararse, sin embargo, que la EPPS estudió las perspectivas de la población general, que no coinciden ni tienen necesariamente el nivel de consistencia o unicidad de las opiniones de los hacedores de políticas y otros actores relevantes. Esto implica que no existe una manera directa e inequívoca de traducir estas visiones, relativamente sofisticadas, a preguntas específicas de un estudio cuantitativo de opinión pública, por lo que se procedió a incluir en el cuestionario una serie de preguntas que pueden ser interpretadas como aproximaciones a estas visiones. Asimismo, como puede apreciarse en las páginas siguientes, existe un importante nivel de superposición de elementos de las tres visiones en la opinión pública.

Las dos visiones preponderantes entre los actores relevantes son la regeneradora y la derivada. Una primera aproximación a una distinción entre ambas en la opinión pública puede apreciarse en el Gráfico 2.11, que presenta el resultado de una pregunta dicotómica. Los entrevistados tuvieron que elegir entre las opciones “los planes tendrían que ser sólo para los que no tienen trabajo” (“planes para desempleados”) y “hay que darles planes a todos los que son pobres, no importa si tienen trabajo o no” (“planes para todos los pobres”), correspondientes de manera simplificada a las prioridades de las visiones derivada (empleo) y regeneradora (pobreza y exclusión), respectivamente. Los respondientes demostraron un alto nivel de división frente a esta opción: 46% de los entrevistados eligió la primera opción, mientras que el 41% se inclinó por la segunda. Una proporción menor pero significativa (9%) se pronunció en contra de la existencia de los programas.

Como puede observarse en el Cuadro 2.10, existen ciertas diferencias con respecto a esta opción de acuerdo al nivel socioeconómico y la relación del

GRÁFICO 2.11

Objetivo de los programas sociales: programas para todos los pobres o sólo para los desempleados (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

hogar del respondiente con los programas sociales. Mientras que la opción más elegida en la población general fue la de “planes para desempleados” (46%), la opción “planes para todos los pobres” fue la escogida por la mayoría de los entrevistados provenientes de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha y aquellos con algún beneficiario en el hogar en el período de referencia (56 y 58%, respectivamente). En términos de la variación regional, sólo Cuyo y NEA se diferenciaron significativamente del resto del país, con 33 y 56% de los entrevistados que escogieron la opción “planes para todos los pobres”, respectivamente.

CUADRO 2.10

Programas para todos los pobres o sólo para los desempleados (en %)

	Hogar con plan (últimos cinco años)	Hogar sin plan (últimos cinco años)	Hogar con NBI	Hogar sin NBI
Sólo para los que no tienen trabajo	37	48	37	47
Para todos los pobres	58	37	56	39
No deberían existir nunca	4	10	5	9
NS/NC	1	5	2	5

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

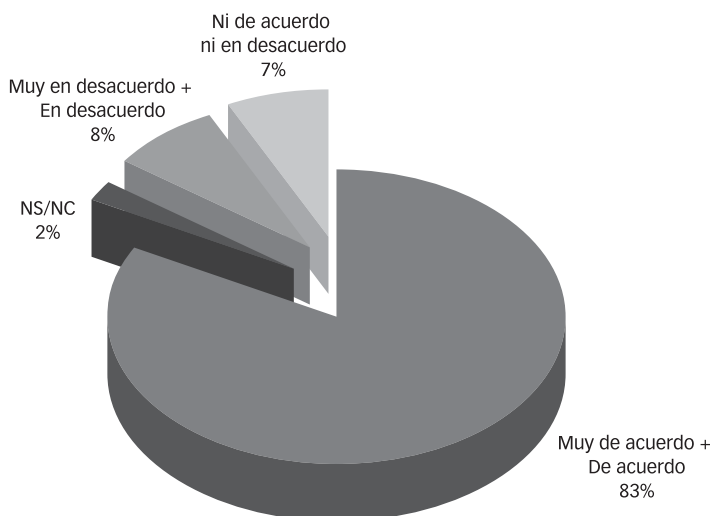
Base: Muestra total.

De acuerdo con esta aproximación, los respondientes pobres y aquellos con relación directa con los planes se aproximan más a la visión regeneradora, mientras que el resto de la población se aproxima mayoritariamente a la visión derivada. Debe señalarse, sin embargo, que para ambos grupos existen minorías importantes que tienden a la posición contraria.

Este resultado puede deberse, parcialmente, a la naturaleza dicotómica de la pregunta empleada por la EPPS. El Gráfico 2.12 presenta el resultado de una pregunta que planteó el acuerdo con el enunciado “los planes sólo deberían capacitar a la gente y ayudarla a conseguir trabajo”, que puede identificarse con la visión derivada. Un 83% de los entrevistados se pronunció de acuerdo

GRÁFICO 2.12

Objetivo de los programas sociales: capacitación y empleo. Acuerdo con “Los planes sólo deberían capacitar a la gente y ayudarla a conseguir trabajo” (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

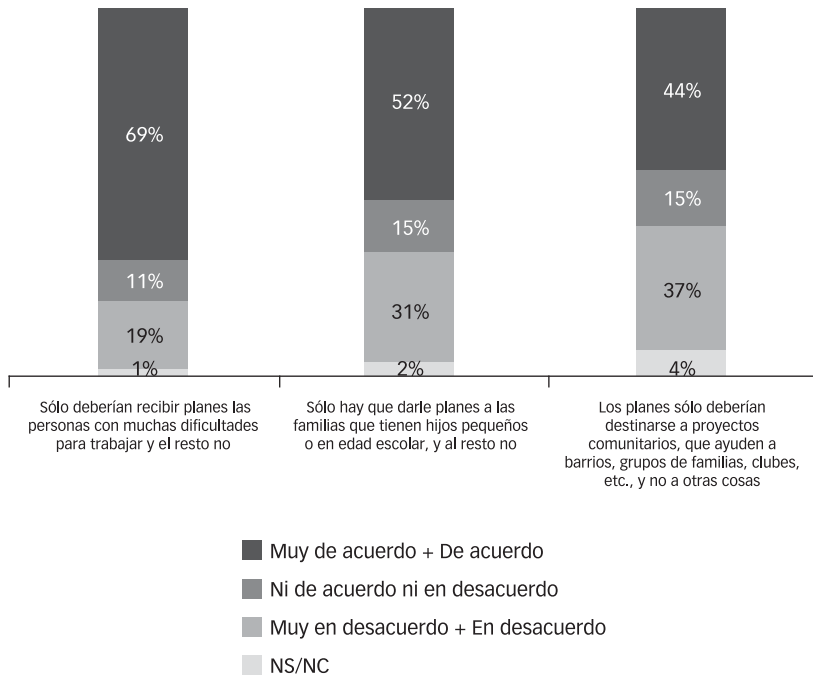
o muy de acuerdo con este enunciado, y no existe una diferencia estadísticamente significativa en las respuestas por NBI o presencia de beneficiarios en el hogar de los respondentes¹⁸.

Los resultados presentados en el Gráfico 2.12 resaltan la importancia para los entrevistados de la capacitación y el empleo, elementos centrales de la visión derivada. El Gráfico 2.13, a su vez, presenta una serie de resultados que destacan algunas posiciones más cercanas a la visión regeneradora. Las dos primeras preguntas se refieren a la población objetivo de los planes: 69% de los respondentes se manifestó de acuerdo con el hecho de que deberían recibir planes “sólo personas con muchas dificultades para trabajar” y 52% acordó con la opción según la cual deberían otorgarse “sólo a familias con hijos

¹⁸ Esta sección incluye un análisis multivariado de la respuesta a esta pregunta.

GRÁFICO 2.13

Objetivo de los programas sociales: pobreza, familias y proyectos comunitarios (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

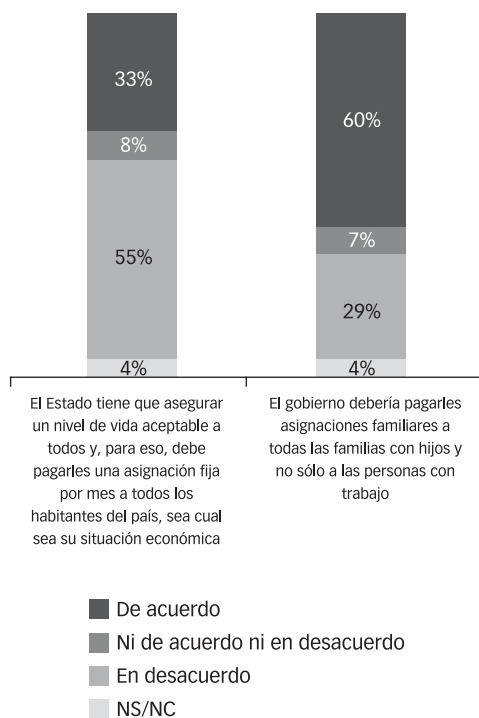
Base: Muestra total.

pequeños o en edad escolar”. Estos elementos destacan la importancia de los factores de exclusión y la preponderancia de la familia. Finalmente, la tercera pregunta presentada en el Gráfico 2.13 hace referencia a los objetivos comunitarios de la política social para la visión regeneradora, al plantear que los programas “sólo deberían destinarse a proyectos comunitarios”, opción con la que 44% de los entrevistados manifestó estar de acuerdo o muy de acuerdo.

Aunque sin un nivel de acuerdo tan alto como el observado para los elementos de capacitación y trabajo, los resultados señalan la importancia de algunos componentes propios de la visión regeneradora entre los entrevistados.

GRÁFICO 2.14

Objetivo de los programas sociales: ingreso ciudadano y asignaciones familiares universales (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

La tercera visión identificada por Bonvecchi y Smulovitz en el capítulo 3 es la garante, minoritaria entre los actores relevantes de la política social¹⁹. Una aproximación a esta posición fue incluida en el cuestionario mediante dos preguntas que no hicieron énfasis en el aspecto de los derechos universales en sí, sino en algunas herramientas de política disponibles propuestas por quienes sostienen esta visión. Como puede observarse en el Gráfico 2.14,

¹⁹ La visión es minoritaria entre los entrevistados por los autores citados, aunque la muestra de actores relevantes relevada no resulta representativa.

se preguntó a los entrevistados si estaban de acuerdo o no con la existencia de un ingreso ciudadano universal, como posición de máxima, y si estaban de acuerdo con la existencia de asignaciones familiares universales independientes de la condición de actividad, posición que puede interpretarse como cercana a la visión garante.

Con respecto al ingreso universal, más de la mitad de los entrevistados (55%) manifestó estar en desacuerdo aunque debe destacarse que una proporción no menor (33%) se manifestó de acuerdo. No se detectaron diferencias importantes en la respuesta a esta pregunta por nivel socioeconómico, condición de actividad ni género.

La propuesta de las asignaciones familiares universales independientes de la condición de actividad obtuvo una mayor adhesión: 60% de los entrevistados se manifestó de acuerdo con esta idea, frente a 29% que se expresó en desacuerdo.

En síntesis, la encuesta permitió establecer que los elementos principales de las visiones identificadas por Bonvecchi y Smulovitz en el capítulo 3 de este libro forman parte de las opciones normativas de los entrevistados, pero no puede establecerse una división categórica entre distintos grupos: muchos de estos elementos se superponen y son compartidos por los mismos respondentes.

4.3. Implementación: criterios de acceso y focalización

La EPPS también recabó información sobre las preferencias de los entrevistados en lo referido a aspectos más específicos de la implementación de los programas sociales, como los criterios de elegibilidad y focalización de los beneficiarios, aspectos fundamentales del funcionamiento de los programas. Marchionni y Conconi, en el capítulo 6 de este libro, presentan una discusión exhaustiva de estos temas, así como de la modalidad del beneficio y las contraprestaciones, a partir de información de la EPPS.

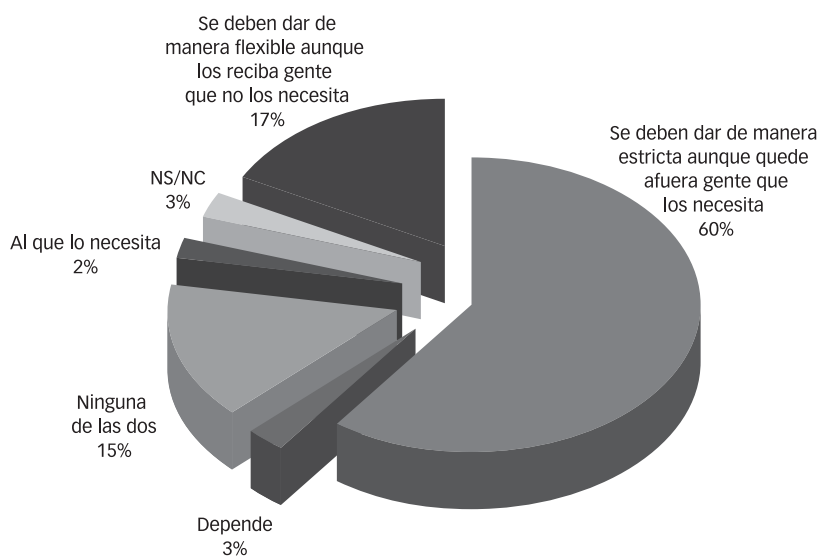
La focalización y los criterios de elegibilidad tienen por objetivo garantizar de manera eficiente la ayuda a los grupos que más la necesitan, pero los errores de filtración y de exclusión plantean una tensión con el logro de este objetivo. El cuestionario incluyó una pregunta para evaluar la importancia relativa de estos factores para los entrevistados, mediante la elección dicotómica entre las opciones “los planes sociales se deben dar de manera estricta aun cuando así quede afuera gente que los necesita” y “los planes se deben dar de manera flexible aunque los reciba gente que no los necesita”. Como

puede apreciarse en el Gráfico 2.15, la primera opción, de criterios estrictos, recibió el apoyo de 60% de los entrevistados, mientras que sólo una minoría (17%) se inclinó por la segunda opción. Una proporción importante de los entrevistados se manifestó en desacuerdo con ambas opciones. No existieron diferencias significativas a este respecto entre la población de hogares con y sin plan en el período de referencia.

En cuanto a las condiciones de acceso y criterios de selección de los beneficiarios, se solicitó a los entrevistados que escogieran, de una lista dada, los principales requisitos que según ellos deberían cumplir los beneficiarios para acceder a un plan. Como se detalla en el Cuadro 2.11, la discapacidad, la pobreza y la desocupación aparecieron nuevamente como factores determinantes: la opción con mayor número de menciones fue “ser discapacita-

GRÁFICO 2.15

Opinión sobre la rigidez o flexibilidad en la distribución de programas sociales (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

CUADRO 2.11

Criterios de selección de beneficiarios (en %)

Supongamos que la decisión sobre la entrega de los planes fuese suya. Por favor, de la siguiente lista, diga cuáles serían los criterios que Ud. consideraría más importantes para decidir a quién darle un plan	Total menciones	Primera mención
Ser discapacitado o estar imposibilitado de trabajar	56	23
Estar desocupado	47	20
Ser pobre	42	25
Ser madre soltera	34	12
Tener una familia con hijos pequeños o en edad escolar	29	6
Vivir en la calle	19	6
Vivir en vivienda precaria o muchas personas por habitación	16	2
Tener 4 hijos o más	14	3
Pertenecer a una comunidad indígena	8	1
Trabajar para un puntero o manzanera del barrio	5	1
A nadie/No entregaría planes	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

Nota: El total suma más de 100% por tratarse de una pregunta con opciones múltiples.

do o estar imposibilitado de trabajar” (56%), seguida por “estar desocupado” (47%) y “ser pobre” (42%). El resto de las menciones corresponden a una serie de factores asociados a la pobreza y la exclusión (“vivir en la calle”, “vivienda precaria”), a la estructura familiar (“madre soltera”, “familia numerosa”) y, en menor medida, a características adscriptivas (“pertenecer a una comunidad indígena”).

4.4. Condicionalidad y contraprestaciones

Una característica destacable de los programas de transferencias recientes en la región es la introducción de condicionalidades y contraprestaciones. La EPPS también recabó información sobre las preferencias de la población al respecto. A continuación, se presentan algunos de los resultados principales,

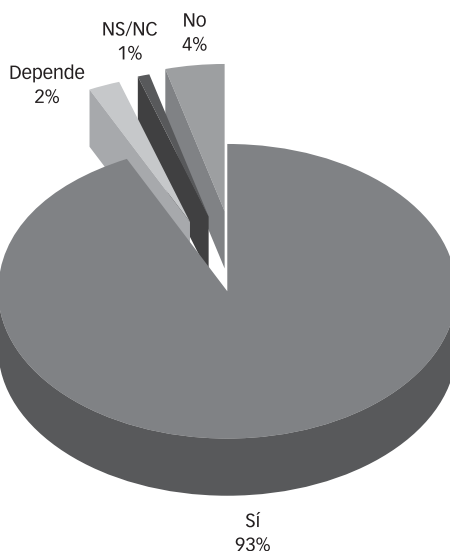
que son analizados en detalle por Marchionni y Conconi en el capítulo 6 de este libro.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2.16, 93% de los entrevistados manifestó que quienes reciben planes “deberían realizar algo a cambio”. Sólo 4% de los respondientes opinó que no debería hacerse nada a cambio de un programa social. Este alto nivel de apoyo a la necesidad de exigir contraprestaciones a los beneficiarios resultó independiente de la región de residencia y el nivel socioeconómico de los respondientes.

El cuestionario de la EPPS también investigó las preferencias sobre los tipos de prestaciones que deberían requerirse a los beneficiarios. Los resultados se presentan en el Cuadro 2.12. La contraprestación elegida por la mayoría de los entrevistados fue “trabajar” (58% del total de menciones, y 45% de la primera mención). Otras actividades vinculadas al empleo también tuvieron

GRÁFICO 2.16

Opinión sobre la necesidad de contraprestación (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

CUADRO 2.12

Contraprestaciones en programas sociales (en %)

De las siguientes cosas que voy a leerle y que podrían hacerse a cambio de recibir un plan, por favor dígame cuáles cree que deberían ser las tres más importantes. Elegir hasta tres opciones	Total menciones	Primera mención
Trabajar a cambio de recibir el plan	58	45
Asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela	51	19
Asistir a cursos de formación y entrenamiento laboral	42	10
Buscar activamente trabajo	36	8
Terminar la escuela primaria o secundaria	29	7
Iniciar un proyecto productivo, propio o comunitario	28	5
Participar en alguna organización comunitaria	16	3

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

Nota: El total suma más de 100% por tratarse de una pregunta con opciones múltiples.

un alto grado de adhesión, como por ejemplo “asistir a cursos de formación y entrenamiento laboral” (42%), “buscar activamente trabajo” (36%) e “iniciar un proyecto productivo, propio o comunitario” (28% de menciones).

Además de estos elementos vinculados al mercado de trabajo, se destacó la importancia de condicionalidades orientadas a la acumulación de capital humano, que ocuparon el segundo lugar en términos agregados: el control de la escolaridad de los hijos fue mencionado por 51% de los entrevistados, y la condición de “terminar la escuela primaria o secundaria” fue señalada por un 29%.

En síntesis, una gran mayoría de los entrevistados (83%) opinó que la contraprestación por recibir un plan debería estar relacionada con el trabajo, y cerca del 80% sostuvo que debería estar relacionada con la educación.

4.5. Nivel, modalidad y recepción de beneficios

Otro aspecto clave de la implementación de los programas sociales es el nivel de los beneficios que otorgan. Por ello, el cuestionario incluyó una serie de

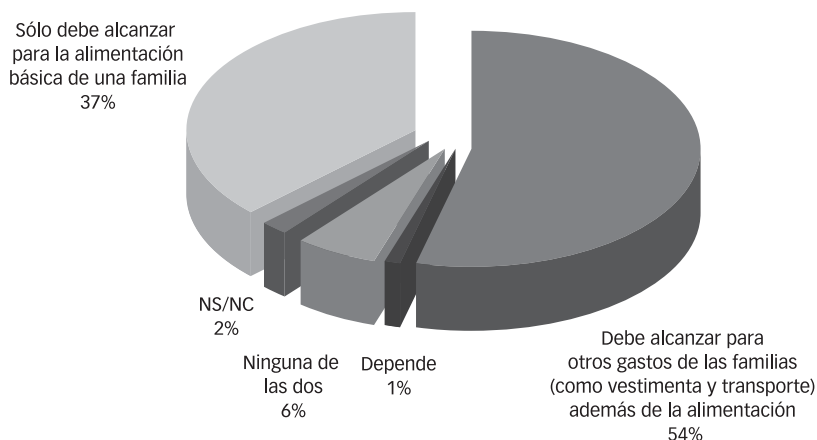
preguntas tanto sobre los niveles de beneficios de los planes existentes como sobre su nivel ideal.

En términos del poder adquisitivo de los beneficios, como puede observarse en el Gráfico 2.17, 54% de los encuestados manifestó que el dinero que entregan los planes debería alcanzar para la alimentación básica de una familia, pero también para otros gastos, como vestimenta y transporte. Por el contrario, 37% del total de entrevistados opinó que el monto otorgado por el plan sólo debería alcanzar para la alimentación básica de una familia. En los hogares con algún beneficiario en el período de referencia, la opción de cubrir un rango más amplio de necesidades fue escogida por 67% de los entrevistados, frente a 50% en el resto de los respondientes.

Además del poder adquisitivo de los planes, el cuestionario de la EPPS incluyó una pregunta guiada sobre qué tipo de bienes deberían entregar los programas sociales. Como se observa en el Gráfico 2.18, 48% de los encuestados se inclinó a favor de la entrega de bienes, tales como ropa, útiles y comida, mientras que 35% optó por la entrega de dinero. En este último grupo, un 62%

GRÁFICO 2.17

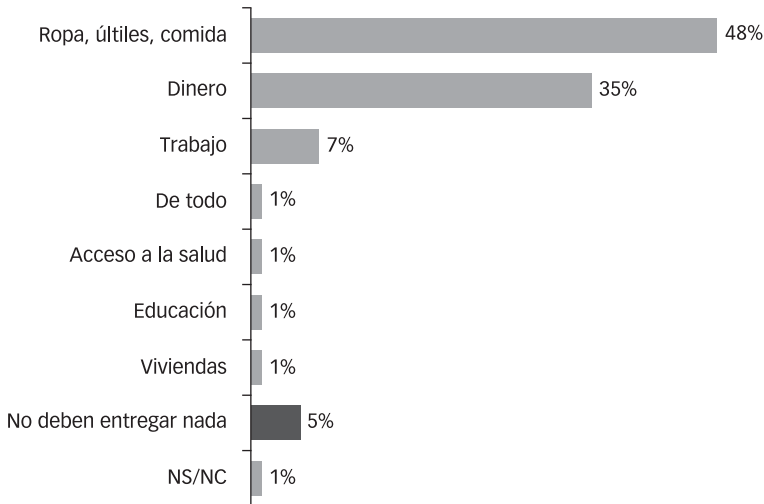
Opinión sobre el poder adquisitivo de los planes sociales (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

GRÁFICO 2.18

Opinión sobre los bienes que deben entregar los programas sociales (primera mención, en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

se expresó a favor de que los beneficiarios pudieran elegir libremente en qué gastar el beneficio, mientras que el 35% sostuvo que el dinero del plan sólo debería gastarse en ciertos bienes, como comida.

En cuanto a la recepción del beneficio dentro del hogar, 48% de los respondientes opinó que la transferencia debía entregarse a la mujer, madre o jefa del hogar, mientras que sólo un 6% sostuvo que el receptor debía ser el hombre, padre o jefe del hogar. Por su parte, un 40% se manifestó indiferente respecto de a quién entregar la transferencia dentro del hogar (Gráfico 2.19).

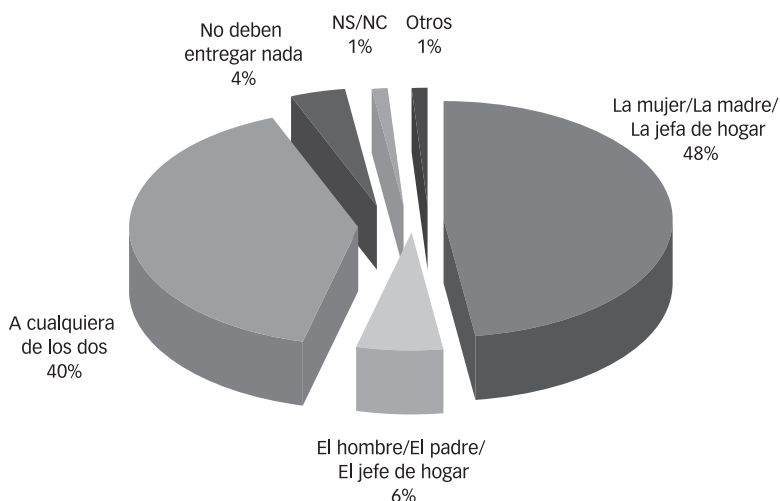
El cuestionario también incluyó preguntas sobre la adecuación del monto de los programas existentes al momento de realizarse la encuesta. Como se señaló anteriormente, más del 80% de los encuestados declaró que el monto entregado por los planes no era suficiente (“no alcanza para llegar a fin de

mes”). Como puede observarse en el Cuadro 2.13, frente a la pregunta específica de modificación del subsidio del PJJHD, fijo en AR\$ 150 desde 2002, un 78% se inclinó a favor de aumentar ese monto, mientras que un 10% se manifestó en contra del aumento y otro 10% en contra de la existencia del subsidio. Puede destacarse que 94% de los entrevistados provenientes de hogares con algún beneficiario en el período de referencia se manifestó a favor de la actualización del monto aunque, como se señala en el Cuadro 2.13, estos respondientes seleccionaron, en promedio, un monto actualizado menor que el propuesto por el resto de los entrevistados.

El monto promedio que debería entregar el PJJHD según quienes opinaron que habría que aumentar el beneficio es de AR\$ 399, más del doble del monto vigente al momento de la encuesta. Como punto de referencia, el valor de la canasta básica para familias tipo al momento de la encuesta era de, aproximadamente, entre AR\$ 750 y AR\$ 1.000 (INDEC, 2007). No

GRÁFICO 2.19

Recepción de la transferencia de ingreso dentro del hogar (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

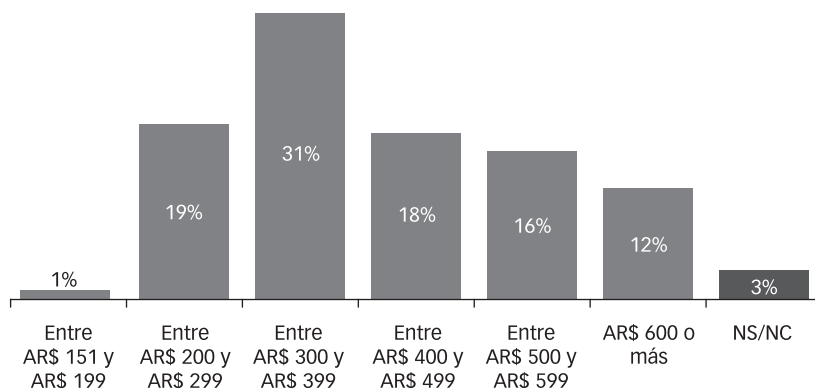
obstante, estos montos sugeridos variaron notablemente por región, como se deduce del Cuadro 2.14. El monto promedio sugerido por los entrevistados de la Patagonia es casi un 50% más alto que el propuesto por los entrevistados del NEA, aspecto que refleja, entre otras cosas, las diferencias regionales en el costo de vida.

Debe destacarse que, incluso las personas que opinaron que el beneficio del plan debería ser mayor, expresaron un fuerte rechazo a financiar tal incremento con una baja en el presupuesto en educación (90%) o en salud (89%). Aunque de menor magnitud, también se manifestó un fuerte rechazo a financiar tal incremento con un aumento impositivo (79%).

Finalmente, el Gráfico 2.21 presenta las preferencias de los entrevistados con respecto a otros aspectos relevantes para la distribución y administración de los programas sociales. Entre estos resultados, puede destacarse el nivel relativamente amplio de acuerdo con la idea de que los planes deberían pagar más a las familias con más hijos (76%) y con la propuesta de otorgar un solo beneficio por familia (74%). Un 63% de los entrevistados estuvo además de

GRÁFICO 2.20

Ajuste del monto del PJHD (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Entrevistados que creen que habría que cambiar el monto del PJHD.

CUADRO 2.13

Ajuste del monto del PJHD, total y por tenencia de planes

	Total	Hogar con plan (últimos cinco años)	Hogar sin plan (últimos cinco años)
Sí, habría que cambiar el monto (%)	78	94	74
No, debería dejarse en AR\$ 150 (%)	10	4	12
No deberían pagarles nada (%)	10	2	12
NS/NC (%)	2	0	2
Monto promedio propuesto (AR\$)	399	378,5	406,3

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

CUADRO 2.14

Ajuste del monto del PJHD, por región

	Promedio país	Cuyo	Metropo- litana	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia
De acuerdo con incrementar el monto (%)	77	77	71	83	83	77	83
Monto promedio propuesto (AR\$)	399,7	403,1	457,9	331,5	343,5	400,9	478,1

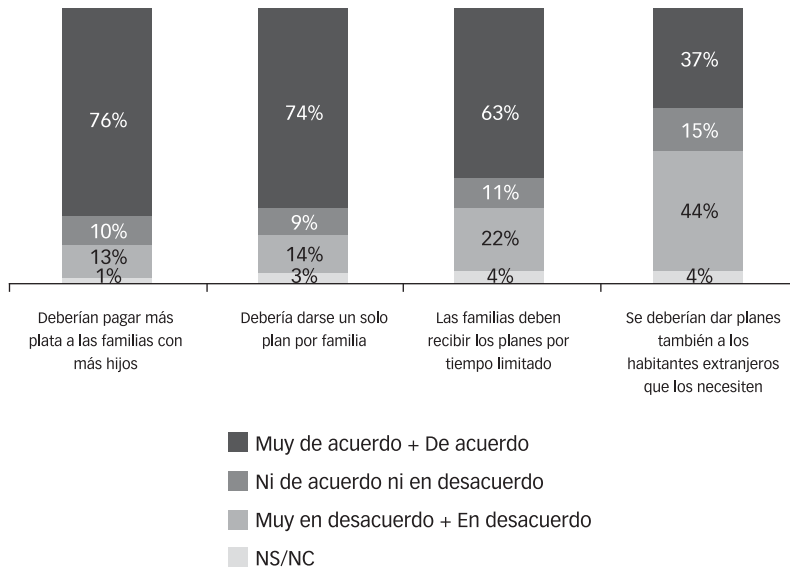
Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Entrevistados que creen que habría que cambiar el monto del PJHD.

acuerdo con el hecho de que los planes se entreguen sólo por un tiempo limitado. Por último, un 44% de los respondentes manifestó estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con la propuesta de dar planes “también a los habitantes extranjeros que los necesiten”, mientras que 37% de los entrevistados se manifestó de acuerdo o muy de acuerdo con tal opción, señalando la existencia de

GRÁFICO 2.21

Opinión sobre modalidad de los beneficios (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

una importante polarización en la opinión sobre el derecho de los inmigrantes a percibir programas sociales.

4.6. Instituciones de implementación y control

Finalmente, además de las opiniones y perspectivas de la población sobre aspectos relativos a la naturaleza y la implementación de los programas sociales, la EPPS procuró conocer la opinión de los respondientes sobre la autoridad idónea para la implementación y control de los programas.

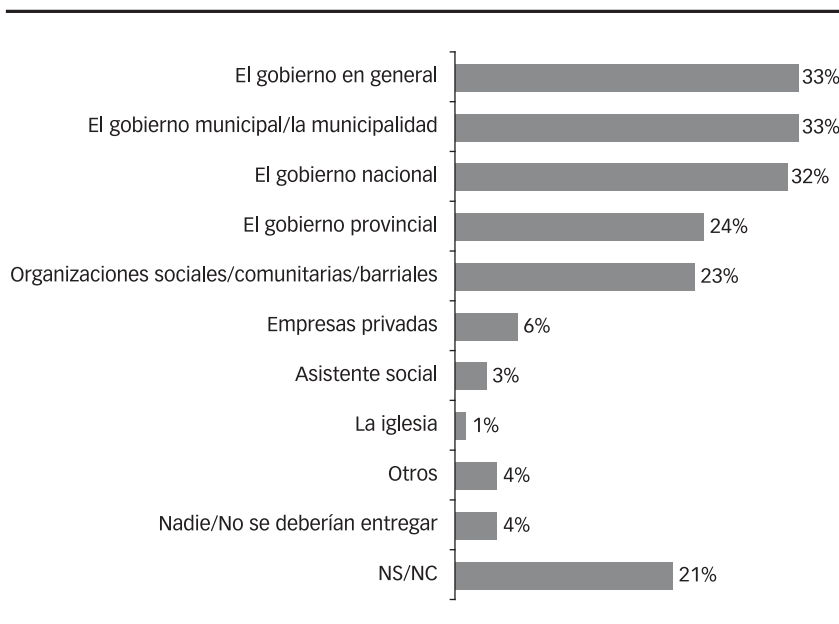
A tal efecto, se solicitó a los entrevistados que respondiesen a la pregunta: “¿quién cree Ud. que debería decidir a quién dar estos planes?”. El Gráfico 2.22 presenta las distintas instituciones y organizaciones mencionadas (por tratarse de menciones múltiples, los porcentajes suman más de 100). La opción mayoritaria, mencionada por 79% de los entrevistados, fue “el gobierno”, ya

sea en general o a nivel nacional, provincial o municipal. Además de estos niveles de gobierno, las organizaciones barriales y sociales fueron mencionadas por 23% de los entrevistados. Otras organizaciones extragubernamentales recibieron un número menor de menciones (6% las empresas, 3% los asistentes sociales y 1% la iglesia).

Tomando en cuenta todas las menciones, el gobierno municipal recibió el mayor número de estas entre los respondentes. A diferencia del Gráfico 2.22, que reporta el total de menciones, el Cuadro 2.15 presenta únicamente la primera mención de distintos niveles de gobierno ante la misma pregunta. Para el total del país, el gobierno nacional fue el nivel con mayor número de primeras menciones (21%), seguido por el municipal (16%) y el provincial (9%). Sin embargo, como puede apreciarse en dicho Cuadro, la proporción de primeras menciones varía de manera importante por provincia.

GRÁFICO 2.22

Opinión sobre instituciones para la implementación de los programas sociales (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

El gobierno municipal fue mencionado en primer lugar por una cantidad importante de los respondientes de las provincias de Buenos Aires (28%) y Mendoza (25%), mientras que se destacó la primera mención del gobierno provincial en San Luis (42%) y del gobierno nacional en Corrientes (46%) y Formosa (33%). Finalmente, el gobierno municipal recibió una primera

CUADRO 2.15

Primera mención sobre instituciones de gobierno idóneas para la implementación de los programas sociales, por provincia (en %)

Primera mención ante la pregunta “¿Quién cree Ud. que debería decidir a quién dar estos planes?”					
Provincia	Gobierno en general	Gobierno nacional	Gobierno provincial	Gobierno municipal	Otras instituciones (no gubernamentales)
Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)	34	21	4	15	26
Buenos Aires (resto)	25	15	2	28	30
Chaco	42	20	7	10	21
Chubut	23	25	21	7	24
Córdoba	44	23	12	8	13
Corrientes	14	46	13	11	16
Formosa	2	33	22	22	21
Jujuy	18	28	15	6	33
Mendoza	16	17	17	25	25
Río Negro	9	29	12	17	33
Salta	8	20	10	12	50
San Luis	11	34	42	5	8
Santa Cruz	12	8	27	22	31
Santa Fe	24	14	9	6	47
Tucumán	22	30	18	3	27
Total país	25	21	9	16	29

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

mención por encima del promedio nacional de 16% en las ciudades de entre 2 mil-20 mil habitantes y las de entre 20 mil-100 mil habitantes (27 y 23%, respectivamente), un nivel cercano al promedio en localidades de menos de 2 mil habitantes (14%) y por debajo del promedio en las de 100 mil habitantes o más (10%).

El cuestionario también incluyó una pregunta sobre qué organismos o instancias deberían controlar a las instituciones responsables de la implementación de los planes. Las respuestas incluyen instituciones de control mencionadas por los propios encuestados y otras provistas en una lista por el encuestador “para que los planes se apliquen correctamente”. Los resultados se presentan en el Gráfico 2.23. El gobierno nacional fue mencionado por 40% de los entrevistados, el municipal por un 29% y el provincial por un 24%. Cabe destacar que la opción “un ente controlador independiente” fue elegida por 26% de los entrevistados, y las organizaciones no gubernamentales fueron mencionadas por un 20%. El resto de las menciones correspondieron a la iglesia, los sindicatos, el Congreso Nacional, los organismos internacionales y las empresas privadas, entre otras.

5. Beneficiarios y población de bajos ingresos

5.1. Beneficiarios y ex beneficiarios: experiencias con los programas

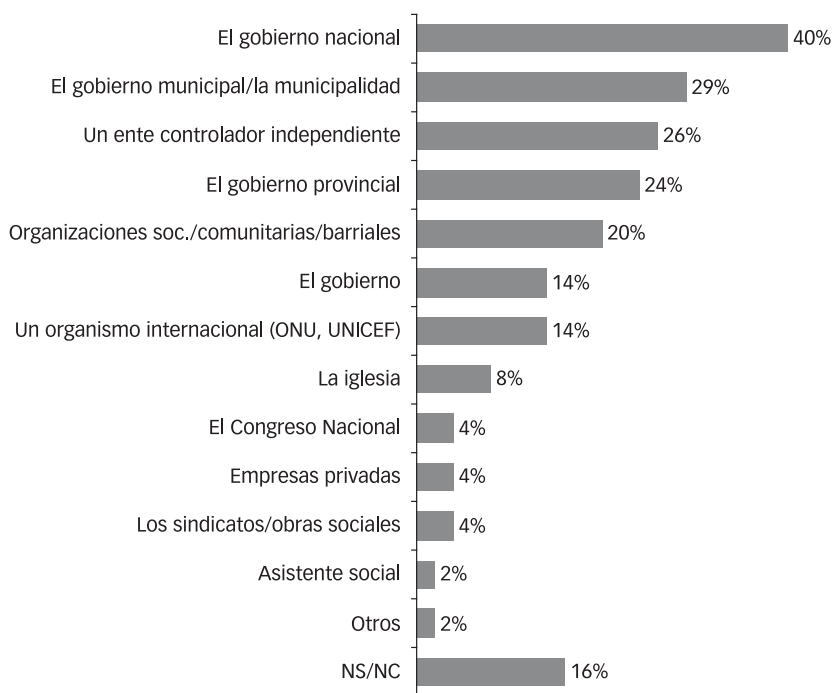
Esta sección analiza con mayor detalle las características de los beneficiarios y ex beneficiarios de los programas sociales, destaca algunos elementos de evaluación de su experiencia, y presenta un módulo específico sobre características de los programas sociales para la población de bajos ingresos.

Tal como se señaló en la sección 3 de este capítulo, al momento de realizarse la encuesta 11% del total de los entrevistados (o sus cónyuges) recibía un plan, y un 20% declaró recibir o haber recibido un plan en el período 2002-2007 (gráficos 2.2 y 2.3). Como puede observarse en el Gráfico 2.24, de los jefes y jefas o cónyuges beneficiarios, un 60% recibía o había recibido el PJJHD; un 24%, el Plan Familias; y el 4%, el Seguro de Capacitación y Empleo, además de una serie de programas provinciales²⁰.

²⁰ Entre otros planes mencionados, figuran: Plan de Empleo Comunitario (PEC), Plan Bonaerense, Fondo de Desempleo, Plan Vida, Vale lo Nuestro, Plan Primer Paso y Plan Medicamentos, además de un 2% que declaró ser beneficiario de un Plan Trabajar.

GRÁFICO 2.23

Opinión sobre instituciones para el control de los programas sociales (en %)



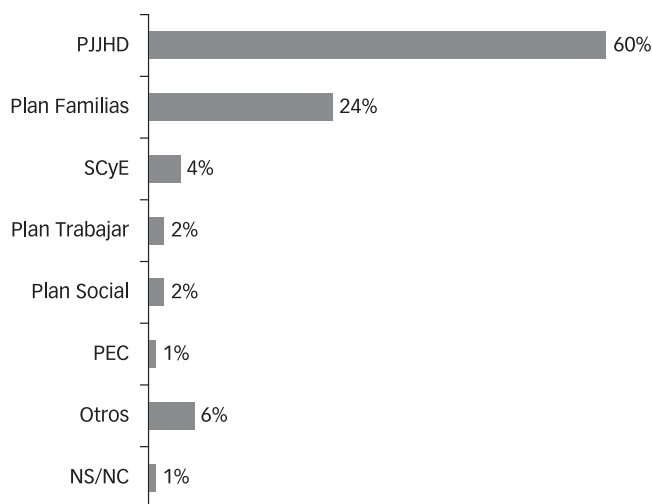
Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

De los respondientes (o cónyuges) que declararon haber recibido un plan en el período de referencia, un 66% lo seguía recibiendo al momento de la encuesta. Como puede apreciarse en el Gráfico 2.25, la principal razón mencionada por el 34% restante para haber dejado de recibir un plan fue haber conseguido un empleo (36%). Esto concuerda con la continua caída de los niveles de desempleo en el período 2003-2007. Entre otras razones que explican la discontinuidad del beneficio, se destacan las siguientes: que el programa terminó (8%), y que el beneficiario se jubiló (7%), no necesitó más el plan (5%) o dejó de cumplir con los requisitos (4%). Por su parte, un 32% de los

GRÁFICO 2.24

Programa social recibido en los últimos cinco años (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Entrevistados que tuvieron plan o cuyo cónyuge tuvo plan en los últimos cinco años.

ex beneficiarios declaró desconocer por qué razón había dejado de recibir un plan, o que el beneficio había sido suspendido²¹.

La encuesta también proveyó información sobre la estrategia del gobierno de salida del PJJHD. Un 25% de los entrevistados que recibía o había recibido un plan en el período de referencia declaró haber sido “transferido” del PJJHD a algún otro plan social. En la mayoría de los casos, esta transición era reciente al momento de la encuesta (un año o menos), y la principal motivación para el cambio citada por los encuestados fue el mayor monto del beneficio del nuevo plan.

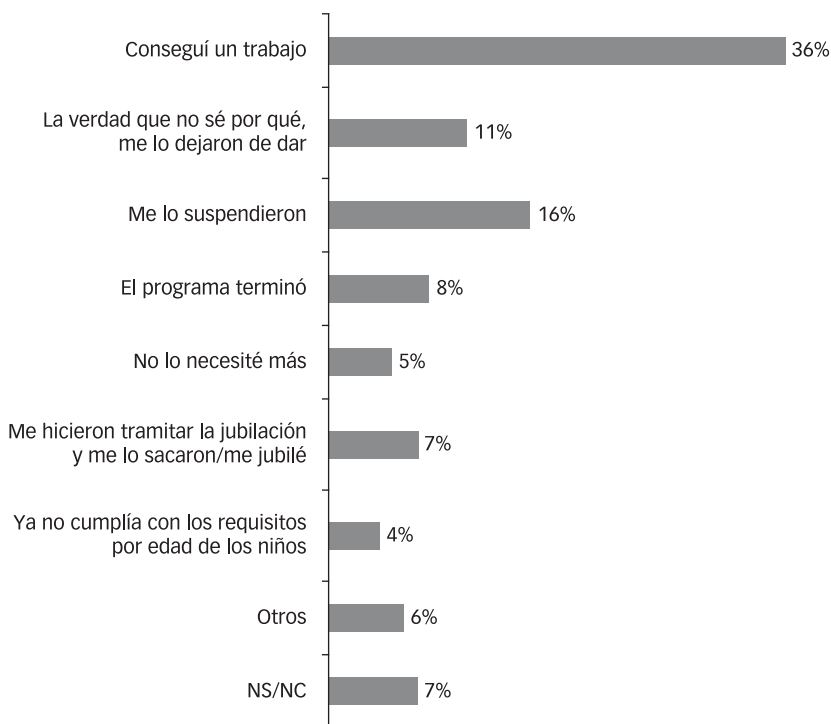
En cuanto a la realización de contraprestaciones, 89% de los respondientes o sus cónyuges beneficiarios en el período de referencia declaró que había

²¹ Por la información disponible de padrones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, es probable que en la mayoría de estos casos se tratara también de beneficiarios que consiguieron empleos registrados y que, por ello, fueron dados de baja automáticamente.

realizado algún tipo de contraprestación. El Gráfico 2.26 ilustra el tipo de contraprestaciones realizadas: la principal fue trabajar (55%), seguida por controlar la asistencia de los hijos a la escuela (27%) y realizar controles de salud regulares a los hijos (26%). Entre otras contraprestaciones minoritarias, figuraron: asistir a cursos de formación y entrenamiento laboral, participar en alguna organización comunitaria, terminar la escuela primaria o secundaria y buscar activamente trabajo. Finalmente, 4% de los respondientes mencionó que tuvo que colaborar con alguna organización política.

GRÁFICO 2.25

Razones para haber dejado de recibir un plan (en %)

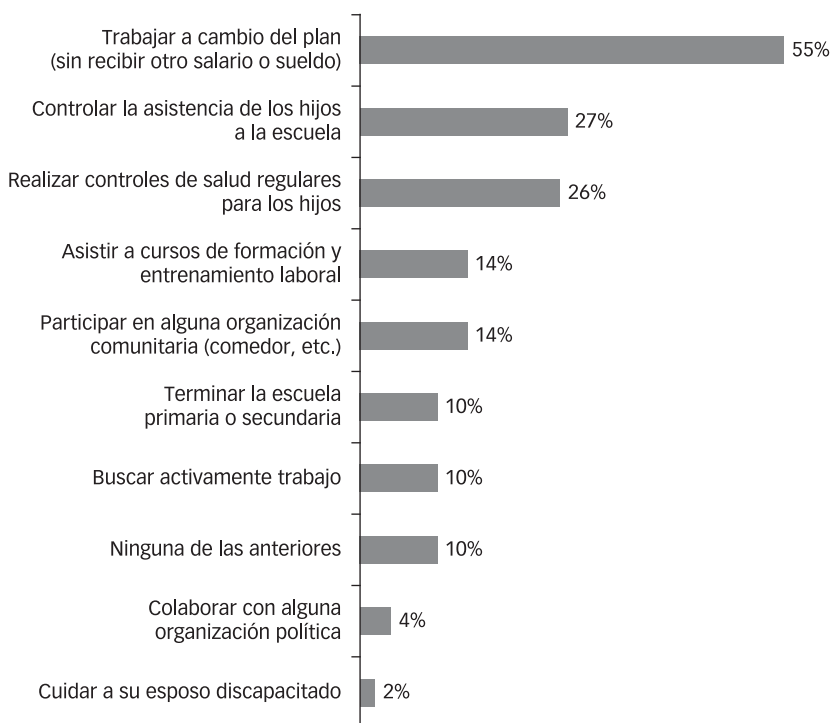


Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Entrevistados que tuvieron plan o cuyo cónyuge tuvo un plan social y ya no lo tienen.

GRÁFICO 2.26

Tipo de contraprestación realizada (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

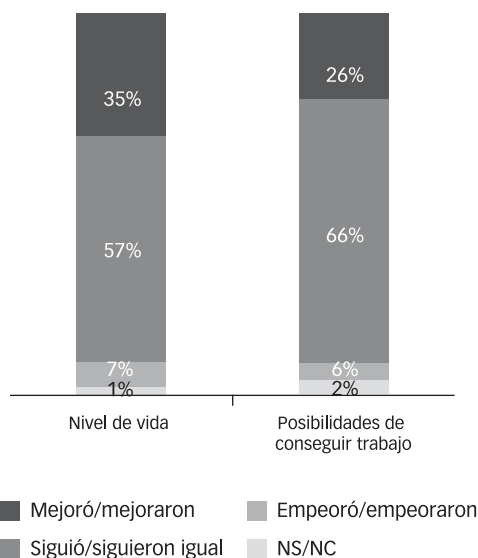
Base: Entrevistados que tuvieron/tienen plan o cuyo cónyuge tuvo/tiene plan y que realizaron/realizan algún tipo de contraprestación.

Nota: Los beneficiarios pueden haber realizado más de una contraprestación, por lo que los totales suman más de 100%.

En cuanto a la evaluación de su experiencia y de los efectos de los programas sociales en el bienestar y las perspectivas laborales, el Gráfico 2.27 muestra que 35% de los entrevistados beneficiarios en el período de referencia declaró que su nivel de vida había mejorado por recibir el plan. Asimismo, un 26% sostuvo que sus posibilidades de conseguir trabajo mejoraron. La mayoría, sin embargo, declaró que no se modificaron ni su nivel de vida ni sus posibilidades de conseguir trabajo (57 y 66%, respectivamente).

GRÁFICO 2.27

Evaluación de los beneficiarios del efecto de los planes en nivel de vida y perspectiva laboral (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Entrevistados que tuvieron/tienen plan o cuyo cónyuge tuvo/tiene plan.

Finalmente, el cuestionario de la EPPS también incluyó una serie de preguntas sobre aspectos específicos de la implementación. Un 60% de los respondentes beneficiarios o ex beneficiarios en el período de referencia declaró cobrar o haber cobrado el plan con tarjeta de débito, contra un 36% que afirmó que cobraba en efectivo. Al preguntar por la preferencia respecto del modo de cobrar los planes, un grupo mayoritario se inclinó por la modalidad de tarjeta de débito (62%) y un 34% por el cobro en efectivo, expresando en general preferencia por el sistema de cobro que efectivamente tenían o habían tenido mientras fueron beneficiarios²².

²² Respecto de las ventajas de cobrar con tarjeta de débito, un 42% sostuvo que es más sencillo; un 31%, que no requiere trámites; y un 22% afirmó que esta modalidad es más segura que otras formas de pago. En términos de desventajas, 43% de estos entrevistados declaró que no tenía ninguna, y un 16% mencionó la falta de cajeros automáticos en el barrio.

5.2. Beneficiarios potenciales: características (respondentes del submódulo)

Además de las experiencias de los beneficiarios y ex beneficiarios, la EPPS incluyó un submódulo específico para los “beneficiarios potenciales”, definidos en términos amplios como la población pobre o con mayor probabilidad de caer en la pobreza y, por lo tanto, aquellos con mayor probabilidad de recibir un programa social en el futuro. El submódulo planteó una serie de preguntas específicas para capturar las preferencias de este grupo en lo relativo a las características y modalidades de los programas sociales.

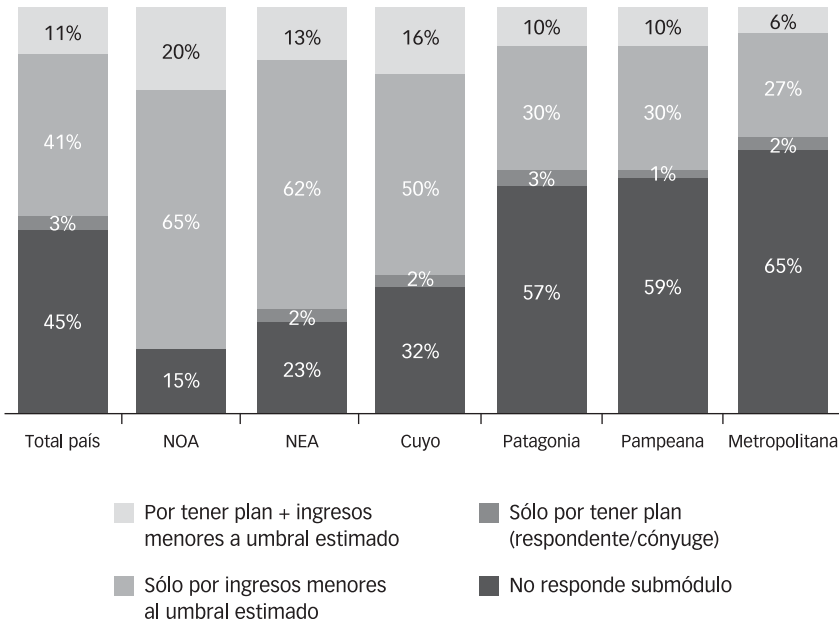
Los respondentes de este submódulo fueron seleccionados por dos vías. Por un lado, se incluyó a todos los entrevistados que declararon haber sido beneficiarios directos o a través del cónyuge de un programa social en el período 2002-2007. Por otro lado, se estableció un umbral de ingreso total familiar en función de la composición del hogar. El objetivo de este filtro fue aproximar a la población de los cuatro primeros deciles de la distribución del ingreso per cápita familiar²³. De acuerdo con los datos de pobreza del INDEC para 2007, esta categoría incluía a los hogares indigentes, los hogares pobres y aquellos con ingresos inmediatamente por encima de la línea de pobreza. Mediante la aplicación de estos dos filtros, 1.362 respondentes del total de 2.500 encuestados fueron seleccionados para contestar el submódulo.

El Gráfico 2.28 presenta la proporción de los respondentes del submódulo según el criterio que se aplicó para su selección, así como su distribución regional. Un 55% del total de la muestra respondió el submódulo. En su gran mayoría estos encuestados fueron seleccionados por tener ingresos menores al umbral estimado (41% del total de entrevistados), y un 11% fue elegido por su nivel de ingreso y por ser/haber sido beneficiario de un programa social simultáneamente. Sólo un 3% del total de entrevistados fue seleccionado

²³ Al inicio del cuestionario, el encuestador preguntaba cuántos niños menores de 10 años vivían en el hogar y multiplicaba el número por AR\$ 300. Luego, preguntaba la cantidad de personas de 10 años o más que vivía en el hogar y multiplicaba el número por AR\$ 400. La suma de ambos productos determinaba el umbral de ingresos: el encuestador preguntaba si los ingresos mensuales totales del hogar eran mayores o menores a este umbral. En caso de ser menores, el entrevistado era seleccionado para el submódulo. Los multiplicadores (AR\$ 300 y AR\$ 400) se eligieron para lograr una aproximación al nivel de ingreso total familiar de los hogares hasta el cuarto decil inclusive de acuerdo a la EPH del segundo semestre de 2006. Para más detalles, ver CEDLAS-MORI-BM (2007) y el cuestionario incluido en el apéndice del presente libro.

GRÁFICO 2.28

Selección en el submódulo: por umbral de ingreso o condición de beneficiario, por región (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

únicamente por ser o haber sido beneficiario de un programa social: el filtro de umbral de ingresos resultó ser efectivo para capturar a los respondentes más pobres.

Tal como puede apreciarse también en el Gráfico 2.28, el bajo nivel de ingresos de los respondentes de NOA y NEA y las características del umbral estimado determinaron que en esas regiones 85 y 77% de los respondentes, respectivamente, fueran seleccionados para el submódulo, la mayoría de ellos por su nivel de ingresos. En la región Metropolitana, en cambio, sólo 35% de los respondentes fue seleccionado para el submódulo. La distribución regional de los respondentes, tomando en cuenta la ponderación de la muestra para cruces por regiones, se presenta en el Cuadro 2.16.

CUADRO 2.16

Distribución regional de los respondentes del submódulo (en %)

Cuyo	Metropolitana	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia
18	21	19	21	12	9

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra submódulo.

El Gráfico 2.29 presenta la distribución de la población total y de los respondentes y no respondentes del submódulo en tres categorías de ingreso. El filtro de ingresos del submódulo determinó que más de 70% de los respondentes seleccionados tuviera ingresos familiares mensuales totales por debajo de los AR\$ 1.000; 23%, entre AR\$ 1.000 y AR\$ 2.000; y sólo un 2% declaró la categoría de ingresos superiores a AR\$ 2.000, mientras que la moda entre los no respondentes fue la categoría intermedia. Estas diferencias también se reflejan en la proporción de población con necesidades básicas insatisfechas (Cuadro 2.17): 85% entre los respondentes del submódulo y sólo 1% entre los no respondentes.

En cuanto a otras características, puede destacarse que los respondentes del submódulo revelaron un nivel educativo inferior al de los no respondentes. Como puede apreciarse en el Cuadro 2.18, 60% de los respondentes del submódulo tenía hasta primaria completa, mientras que este valor era de 31% entre los no respondentes. Asimismo, 29% de los no respondentes del submódulo había alcanzado un nivel terciario o universitario completo o incompleto, mientras que esta proporción descendía a 7% entre los respondentes del submódulo.

Finalmente, no se encontraron diferencias importantes en términos de edad: la edad promedio fue 47 años para los respondentes del submódulo y 50 años para los no respondentes.

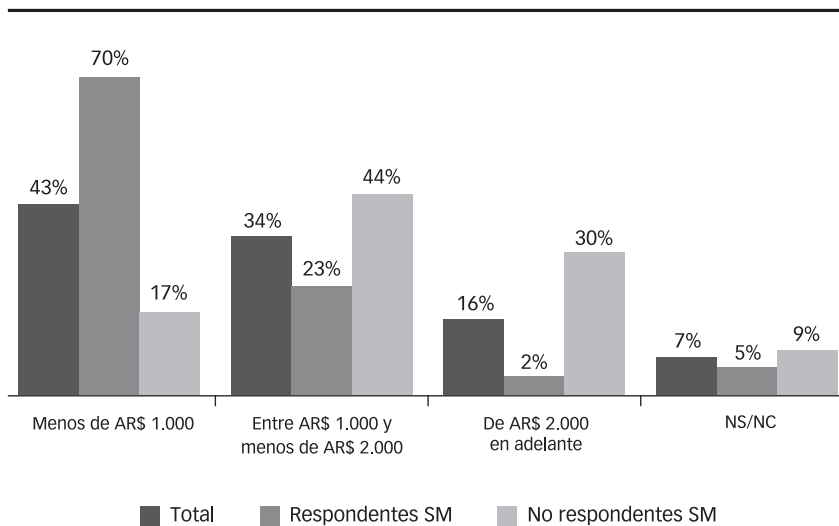
En suma, los filtros del submódulo resultaron efectivos para capturar a la primera mitad de la distribución del ingreso, es decir, la población pobre y aquella cercana a los niveles de pobreza. Los resultados con respecto a sus preferencias sobre los programas sociales se presentan a continuación.

5.3. Beneficiarios potenciales: necesidades y expectativas

Los resultados presentados a continuación se refieren a preguntas del submódulo realizado únicamente a los entrevistados seleccionados por su bajo nivel

GRÁFICO 2.29

Ingreso total familiar mensual para respondentes y no respondentes del submódulo (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

CUADRO 2.17

Población con alguna necesidad básica insatisfecha. Respondentes y no respondentes del submódulo (en %)

	Sin NBI	Con NBI
Respondentes submódulo	15	85
No respondentes submódulo	99	1
Total	92	8

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra total.

CUADRO 2.18

Máximo nivel educativo alcanzado por respondentes y no respondentes del submódulo (en %)

	Hasta primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Universitario/ Terciario completo e incompleto
Respondentes submódulo	60	18	15	7
No respondentes submódulo	31	15	25	29
Total	44	18	20	18

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

de ingreso total familiar o por haber sido beneficiarios de un programa social en el período 2002-2007, como se explicó anteriormente.

Este submódulo de la EPPS procuró establecer las preferencias de los entrevistados seleccionados con respecto a algunas características de los programas sociales, tanto en términos de las iniciativas llevadas adelante al momento de la encuesta como en términos más generales. El submódulo incluyó una pregunta referida a la estrategia del gobierno nacional de traspasar gradualmente a los beneficiarios del PJJHD al Plan Familias y al Seguro de Capacitación y Empleo (ver sección 2 de este capítulo). En este sentido, se planteó a los respondentes la posibilidad de elegir entre tres programas sociales: el PJJHD (mencionado explícitamente por su nombre), con un beneficio de AR\$ 150, y dos planes hipotéticos, correspondientes a las características generales del Plan Familias (“un plan que pague AR\$ 125 por mes, más AR\$ 25 por cada hijo, sin exigencia de trabajo comunitario”) y del Seguro de Capacitación y Empleo (“un plan que pague AR\$ 225 por mes, ofreciendo capacitación y acceso a la bolsas de trabajo por un máximo de dos años”).

Como puede apreciarse en el Cuadro 2.19, 73% de los entrevistados del submódulo escogió la opción del plan de AR\$ 225 y capacitación laboral (similar al Seguro de Capacitación y Empleo), un 16% optó por el plan de AR\$ 125 (similar al Plan Familias) y un 8% declaró su preferencia por el PJJHD. Puede destacarse que esta elección no varía significativamente de acuerdo al género

del entrevistado (Cuadro 2.19), ni en función de otras características de los respondentes del submódulo (número de hijos o condición de actividad, por ejemplo). Esta información parecería indicar una preferencia de los entrevistados por un beneficio de mayor monto y por elementos relacionados al mercado laboral (capacitación y acceso a bolsas de trabajo) por sobre las otras características de los programas, como su duración o la necesidad de realizar contraprestaciones.

Para evaluar estos aspectos en mayor profundidad, el submódulo planteó una serie de cinco preguntas con la misma estructura. En cada una de ellas se describieron brevemente tres planes hipotéticos con distintas características, y se solicitó al respondente que manifestase su preferencia ante esas opciones. Los planes hipotéticos variaban en función del monto del beneficio, su duración, la existencia e intensidad de las contraprestaciones requeridas y la presencia de componentes relacionados al acceso al mercado de trabajo. En las cinco preguntas, se especificó la misma estructura de beneficios monetarios: un plan de AR\$ 150, otro de AR\$ 250 y otro de AR\$ 400, pero en cada pregunta se modificaron y combinaron otras alternativas de implementación.

CUADRO 2.19

Elección entre el PJHD y planes hipotéticos (Plan Familias/Seguro de Capacitación y Empleo), respondentes del submódulo (en %)

	Total	Hombres	Mujeres
Un plan que pague AR\$ 225 por mes, ofreciendo capacitación y acceso a bolsas de trabajo por un máximo de dos años	73	72	74
Un plan que pague AR\$ 125 por mes, más AR\$ 25 por cada hijo, sin exigencia de trabajo comunitario	16	17	16
El Plan Jefes, en las condiciones en que se recibe ahora (AR\$ 150 por mes por realizar un trabajo comunitario por un período aún no determinado)	8	8	8
Ninguno-NS/NC	3	3	2

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra submódulo.

Las cinco combinaciones planteadas a los respondientes en términos de planes hipotéticos y los resultados con respecto a las elecciones realizadas se presentan en el Cuadro 2.20. La primera pregunta sobre planes hipotéticos planteó la elección de planes con niveles crecientes de beneficios (AR\$ 150, AR\$ 250 y AR\$ 400) y niveles también crecientes de intensidad en el control del cumplimiento de las contraprestaciones relativas a la escolaridad y la salud de los niños del hogar (sin control, con control una vez al año y con control una vez por mes, respectivamente). Ante estas opciones, 75% de los entrevistados del submódulo escogió la opción de mayor beneficio y mayor intensidad de la condicionalidad. Puede deducirse que los respondientes no atribuyen una carga demasiado alta al cumplimiento de exigencias de la condicionalidad, o que el monto superior de la transferencia compensa ese costo adicional.

En la segunda pregunta, se planteó el mismo esquema de beneficios crecientes (AR\$ 150, AR\$ 250 y AR\$ 400), pero combinados con una contraprestación laboral de distinta intensidad (sin contraprestación, y con contraprestación de cuatro y seis horas diarias de trabajo comunitario, respectivamente). Como en el caso anterior, una mayoría de los entrevistados (71%) escogió la opción con mayor monto y mayor intensidad de la contraprestación.

La tercera pregunta de este bloque combinó montos crecientes de los planes hipotéticos con distintas duraciones: un plan de AR\$ 150 y cuatro años de duración, uno de AR\$ 250 y tres años de duración, y otro de AR\$ 400 y dos años de duración. Como en las dos preguntas anteriores, los respondientes del submódulo se inclinaron mayoritariamente (60%) por la opción de mayor monto, mientras que el resto de los entrevistados se dividió en partes prácticamente iguales entre las otras dos opciones.

La cuarta pregunta del bloque se concentró en la valoración de la capacitación laboral por parte de los entrevistados. Para ello, se planteó el plan de beneficio de AR\$ 400 sin ningún tipo de capacitación, el plan de beneficio de AR\$ 250 con “capacitación”, y el plan con beneficio de AR\$ 150 con “capacitación laboral que le otorgue, al finalizar, un oficio certificado”. A diferencia de las tres preguntas anteriores del mismo bloque, en este caso la opción elegida por el mayor número de respondientes (47%) fue la del beneficio monetario más bajo pero con prestación de capacitación de mayor nivel. La segunda opción más elegida por los entrevistados (35%) fue la del beneficio de AR\$ 250, y el 16% restante se inclinó por el plan de mayor beneficio monetario sin capacitación.

CUADRO 2.20

Elección entre planes hipotéticos, respondentes del submódulo (en %)

Opciones propuestas	Elegida por (%)
Un plan que pague AR\$ 150 y deje que Ud. maneje la salud y educación de sus hijos	5
Un plan que pague AR\$ 250 y exija que presente certificados de escolaridad y salud una vez por año	18
Un plan que pague AR\$ 400 y exija que presente certificados de escolaridad y salud todos los meses	75
Opciones propuestas	Elegida por (%)
Un plan que pague AR\$ 150 y dure cuatro años	19
Un plan que pague AR\$ 250 y dure tres años	18
Un plan que pague AR\$ 400 y dure dos años	60
Opciones propuestas	Elegida por (%)
Un plan que pague AR\$ 400 sin ofrecer nada más que el dinero	13
Un plan que pague AR\$ 250 y ofrezca acceso a una bolsa de trabajo	28
Un plan que pague AR\$ 150 y ofrezca una oferta de trabajo segura al finalizar el plan	56
Opciones propuestas	Elegida por (%)
Un plan que pague AR\$ 150 sin hacer nada a cambio	7
Un plan que pague AR\$ 250 y exija 4 horas diarias de trabajo comunitario	19
Un plan que pague AR\$ 400 y exija 6 horas diarias de trabajo comunitario	71
Opciones propuestas	Elegida por (%)
Un plan que pague AR\$ 400 sin curso de capacitación laboral	16
Un plan que pague AR\$ 250 y ofrezca capacitación laboral	35
Un plan que pague AR\$ 150 y ofrezca capacitación laboral que le otorgue, al finalizar, un oficio certificado	47

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra submódulo.

Nota: Por cuestiones de espacio y presentación, no se reportó el resultado residual ("Ninguno" y "No sabe/No contesta").

La quinta y última pregunta del bloque procuró indagar las preferencias de los entrevistados del submódulo con respecto a otros elementos relacionados con el mercado de trabajo. Se repitió la opción de un plan con monto relativamente elevado (AR\$ 400) sin otros elementos, mientras que las otras dos opciones consistieron en un plan de monto intermedio (AR\$ 250) y “acceso a una bolsa de trabajo”, y un plan de AR\$ 150 con “oferta de trabajo segura al finalizar el plan”. Un 56% de los entrevistados se inclinó por esta última opción, mientras que un 28% escogió la opción de monto intermedio y bolsa de trabajo, y sólo un 13% escogió el plan con el mayor monto y sin relación con el mercado laboral.

En síntesis, las respuestas indican una preferencia de los respondentes del submódulo por programas con beneficios tangibles en el mercado laboral, incluso si tal preferencia implica obtener montos de transferencia más bajos. Asimismo, las respuestas indicaron una preferencia por transferencias monetarias mayores aun cuando estas estuvieran asociadas a una mayor carga en términos de contraprestación laboral y cumplimiento de condicionalidades en salud y educación de los hijos. Finalmente, frente a planes de distinta duración, los respondentes seleccionaron mayoritariamente la opción que otorgaba mayores beneficios totales, sin importar que se tratara de un plan de menor duración.

Cruces et al. (2007) presentan un análisis multivariado de las características de los respondentes relacionadas con la elección de las opciones de capacitación (capacitación, y capacitación más oficio certificado). Se observa una propensión mayor a elegir la capacitación entre los entrevistados más jóvenes, los ocupados y las mujeres, así como entre los respondentes de hogares con jefes de nivel educativo secundario (completo o incompleto).

Por último, el análisis basado en opciones sobre programas sociales hipotéticos se complementó con una pregunta que indagó de manera específica qué características de los planes eran más importantes para los respondentes. Los resultados de esta pregunta se presentan en el Gráfico 2.30, que reporta tanto la primera opción escogida por los entrevistados como el total de menciones de cada una de ellas (por tratarse de opciones múltiples, pueden sumar más de 100%).

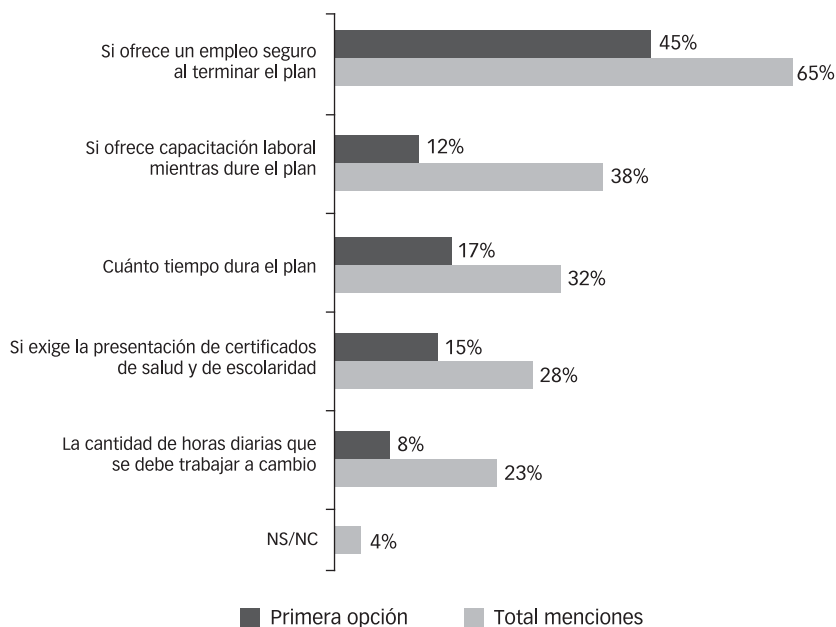
Como en el análisis formulado en los párrafos anteriores, el empleo y los factores vinculados al mercado de trabajo aparecen de manera preponderante entre las preferencias de los respondentes del submódulo. Contando el total de menciones, 65% de los respondentes del submódulo declaró que la ca-

racterística más importante para elegir un plan es que este ofrezca un empleo seguro al terminar, siendo esta también la primera mención más elegida. Asimismo, la capacitación laboral fue elegida como un elemento importante de los programas sociales para los entrevistados, con 38% de las menciones totales. Las otras características mencionadas se relacionan con la duración del plan y la intensidad de las contraprestaciones.

En resumen, la elección de opciones relacionadas con lo laboral (capacitación, bolsa de trabajo, oferta de empleo) fue preponderante en las regiones más pobres del país, así como entre los entrevistados más jóvenes y entre aquellos con menor nivel educativo. Por el contrario, los respondientes de hogares con algún beneficiario reciente y aquellos residentes en grandes ciuda-

GRÁFICO 2.30

Características más importantes de un programa social, respondientes del submódulo (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).
Base: Muestra submódulo.

des tuvieron una mayor propensión a elegir un plan con un monto más alto por sobre los planes que ofrecían beneficios relacionados con el mercado de trabajo. Finalmente, la opción por la capacitación fue escogida de manera significativamente mayor entre las respondentes mujeres.

6. Comentarios finales

La revisión de resultados de la EPPS presentada en este capítulo reviste un carácter general. Los capítulos de la segunda parte de este libro analizan los resultados de la EPPS y la utilizan como disparador de reflexiones y recomendaciones sobre una serie de temas relevantes para los programas sociales en Argentina, como las posibilidades para su expansión, su modalidad y las consecuencias de las percepciones de los actores, entre otros temas. La información de la EPPS puede explotarse para cubrir otros temas relevantes en el contexto de los programas sociales en Argentina. Estudios posteriores podrían concentrarse en diferencias de preferencias y opinión por sexo, por región geográfica, por niveles educativos o por nivel de participación política, entre muchas otras alternativas de corte que las variables de control incluidas en la encuesta permiten. Asimismo, mediante análisis multivariado y técnicas de agrupamiento, podrían establecerse los distintos grupos de la población en cuanto a su apoyo a los planes, y podría plantearse la factibilidad de alianzas políticas que los sostengan en el largo plazo.

Tal como se discutió en la sección 2 de este capítulo, y como señalan Ringold y Rofman en el capítulo 1 de este libro, los programas sociales en Argentina se encuentran en una etapa de transición fundamental, cuyo resultado tendrá un impacto decisivo en el bienestar de las generaciones futuras. El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) cumplió un papel fundamental para atenuar los efectos de la crisis de 2001-2002 y, junto al Plan Trabajar, instaló en el debate público la idea de que es importante contar con políticas de asistencia directa a los más pobres.

La salida del PJJHD plantea la oportunidad de construir, a partir de un plan de emergencia masivo, una red de protección social permanente para la población más vulnerable tanto en períodos de estabilidad como de crisis, con la flexibilidad necesaria para cubrir a todos aquellos que necesiten asistencia. El gobierno nacional planteó una estrategia de reemplazo de un programa coyuntural, como el PJJHD, por iniciativas no necesariamente vinculadas a la coyuntura económica, tales como el Plan Familias y el Seguro de Capacita-

ción y Empleo. Los resultados de la encuesta permiten dilucidar el grado de consenso y de disenso en la población con respecto a las opciones de política disponibles en este contexto, y también resultan de utilidad a fin de identificar las áreas que requieren un mayor esfuerzo para garantizar la consolidación de estas iniciativas en un sistema permanente en el largo plazo.

El hecho de que tras varios años de crecimiento sostenido y recuperación del empleo exista un número importante de beneficiarios en el PJJHD indica que los efectos positivos del crecimiento económico no benefician necesariamente a toda la población, y que el Estado debería tener un papel importante en la promoción de la inclusión y el sostenimiento de estándares de vida dignos para todos los ciudadanos. Las características del Seguro de Capacitación y Empleo revelan implícitamente que para los hacedores de política la transición ideal para los beneficiarios del PJJHD sería hacia un empleo estable y bien remunerado, y que la política social puede ayudar en esta transición. Asimismo, por sus características, el Plan Familias supone un reconocimiento de que, aun en etapas de crecimiento económico y disminución del desempleo, algunos grupos de la población tienen mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo o no pueden hacerlo, y que por ello necesitan la ayuda del Estado para alcanzar un nivel de vida adecuado.

Aunque esta estrategia de desdoblamiento parte del reconocimiento de las necesidades diferenciales de los beneficiarios, existe el riesgo de que se genere una división espuria entre “empleables” y “no empleables”, o entre “pobres” y “trabajadores”, que tendría como consecuencia la perpetuación de los beneficiarios en condiciones que no les permitan desarrollarse y mantenerse autónomamente en el largo plazo. Los resultados de la EPPS proveen evidencia compatible con la necesidad de una estrategia más flexible, que evite el encaillamiento de los beneficiarios en una u otra categoría. Esto podría lograrse, por ejemplo, ofreciendo prestaciones de capacitación e intermediación laboral a todos los beneficiarios, y no sólo a los que hayan sido derivados a uno u otro programa. Aunque la mayoría de los beneficiarios que cuentan con la opción de ser transferidos del PJJHD al Seguro de Capacitación y Empleo o al Plan Familias eligen este último, ante una opción en abstracto los resultados de la EPPS revelan una preferencia manifiesta de una mayoría de la población de bajos ingresos por prestaciones con beneficios tangibles en el mercado laboral, como la capacitación y el acceso a bolsas de trabajo.

De hecho, los grupos a los que apunta implícitamente el Plan Familias, como las madres y los adultos inactivos, son aquellos que tienen una ma-

yor elasticidad en la decisión de participación laboral, y por ello son los que más reaccionan ante incentivos para la inserción en el mercado de trabajo. La experiencia internacional indica, por ejemplo, que las madres solteras y las mujeres inactivas son los grupos que reaccionan más favorablemente ante iniciativas tales como el *Welfare to work* en Estados Unidos y los *New deals* del gobierno laborista en el Reino Unido (Dickens, Gregg y Wadsworth, 2003; Eissa, Kleven, y Kreiner, 2004). El análisis de la EPPS indica que las mujeres manifestaron una preferencia significativamente más marcada que los hombres por la inclusión de prestaciones de capacitación laboral en los programas sociales, y la misma preferencia en abstracto por el Seguro de Capacitación y Empleo por sobre el Plan Familias. Asimismo, la experiencia internacional señala que programas como el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo podrían incorporar otros elementos facilitadores de la participación laboral, como subsidios para el cuidado de niños y guarderías gratuitas de tiempo completo.

La viabilidad de una transición desde programas sociales coyunturales a un sistema de protección social permanente depende de su sustentabilidad política. La EPPS contiene información sobre la evaluación de las iniciativas vigentes y las preferencias de la población general en lo que respecta a las características de los programas. Los resultados indican que, en 2007, los programas sociales vigentes son valorados positivamente por una fracción importante de la población, a pesar de una amplia percepción de fallas y problemas de implementación, como el manejo político de los planes y la falta de información y acceso, aunque un núcleo minoritario pero no menor se manifiesta en contra de la existencia de los programas frente a la alternativa de dejarlos tal como están, y un grupo más reducido se manifiesta en contra de su existencia en cualquier circunstancia. Esta información resulta de utilidad para la consolidación de un sistema de protección social, ya que la legitimidad de los programas es un elemento clave para su permanencia en el tiempo. También en términos de su legitimidad, los programas sociales podrían incorporar y dar mayor difusión a elementos de control y evaluación confiables. Otros países de la región establecieron sistemas de monitoreo con la colaboración de evaluadores independientes provenientes de universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, la información presentada resalta la necesidad de contrarrestar los estereotipos negativos de los programas y de sus beneficiarios. Los resultados de la EPPS indican que dos tercios de los hogares no tuvie-

ron contacto directo con los programas sociales en el período 2002-2007, por lo que estas evaluaciones negativas pueden estar relacionadas a estereotipos que pueden modificarse mediante campañas de comunicación masiva. También existe una falta relativa de conocimiento de las iniciativas más recientes que, de hecho, presentan muchas de las características que los entrevistados encuentran deseables como elementos que deberían integrar los programas sociales (por ejemplo, presencia de contraprestaciones, condicionalidad para educación y salud, capacitación y límites en la duración de los beneficios, entre otros).

No obstante, los problemas de los programas sociales registrados por la EPPS no se limitan a cuestiones de comunicación. Además de la falta de información sobre los planes, los resultados de la EPPS reflejan los problemas de cobertura y acceso a los programas. En este sentido, el problema principal del Seguro de Capacitación y Empleo y del Plan Familias es que están fundamentalmente restringidos a los beneficiarios originales del PJJHD inscriptos en el año 2002. Tal como señalan Ringold y Rofman en el capítulo 1 de este libro, y Cruces y Gasparini (2008), entre otros, esta condición implica que una fracción importante de la población con un nivel de pobreza y vulnerabilidad similar al de los beneficiarios actuales se encuentra excluida de los programas sociales. Como señalan estos autores, la apertura de los programas con políticas proactivas de captación de beneficiarios y mejoras en la difusión y en las redes de acceso podría reducir sustancialmente los niveles de indigencia y ampliar su cobertura de manera significativa, con un compromiso relativamente menor en términos de recursos fiscales. Además de las importantes mejoras en términos de bienestar, una medida de este tipo estaría alineada con las preferencias de la mayoría de la población que apoya la idea de un sistema de protección social permanente en lugar de iniciativas coyunturales desplegadas únicamente en tiempos de crisis.

Bibliografía

- Bertranou, F. y Rofman, R. (2002). "La provisión de seguridad social en un contexto de cambios: experiencia y desafíos en América Latina". *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 55, N° 1. OIT, Ginebra.
- Bonvecchi, A. y Smulovitz, C. (2007). "Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social". Oficina Regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Banco Mundial. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 2, Buenos Aires.

- CEDLAS-MORI-BM (2007). "Manual y documentación metodológica de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales". Documento técnico y base de datos correspondiente, Buenos Aires. Disponible en <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2003). "El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar". Proyecto Crisis, OIT. Serie de Documentos de Trabajo N° 4, Buenos Aires.
- CNPV-INDEC (2001). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. INDEC, Buenos Aires.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008). "Programas sociales en Argentina: alternativas para la ampliación de la cobertura". CEDLAS, UNLP. La Plata, Mimeo.
- Cruces, G.; Epele, N. y Guardia, L. (2008). "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina". División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 142, Santiago de Chile.
- Cruces, G.; Rovner, H. y Schijman, A. (2007). "Encuesta de percepción de planes sociales en Argentina". Oficina Regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Banco Mundial. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 2, Buenos Aires.
- Dickens, R.; Gregg, P. y Wadsworth, J. [eds.] (2003). *The labour market under new labour: the state of working Britain*. Palgrave Macmillan, Londres.
- Eissa, N.; Kleven, H. y Kreiner, C. (2004). "Evaluation of four tax reforms in the United States: labor supply and welfare effects for single mothers". National Bureau of Economic Research Working Papers 10935, Boston.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2004). "Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas". *World Bank Economic Review*, Vol. 18, N°3. Oxford University Press, Oxford.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2008). "A distribution in motion: the case of Argentina. A review of the empirical evidence". CEDLAS, UNLP. La Plata, Mimeo.
- Gasparini, L.; Haimovich, F. y Olivieri, S. (2007). "Labor informality effects of a poverty-alleviation program". CEDLAS, UNLP. Documento de Trabajo N° 53, La Plata.
- INDEC (2007). "Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Aglomerado Gran Buenos Aires. Octubre de 2007". Comunicado de prensa, Buenos Aires.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1999). "Income gains to the poor from workfare. Estimates for Argentina's TRABAJAR Program". Banco Mundial. Policy Research Working Paper Series 2149, Washington DC.
- Moreno, J.M. (2006). "Revisión bibliográfica sobre protección social en Argentina". Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Buenos Aires, Mimeo.
- MTEySS (2003). "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión, mayo 2002-mayo 2003". MTEySS. Buenos Aires.
- MTEySS (2004). "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios". MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Buenos Aires.
- MTEySS (2007). "Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas de Empleo". MTEySS. Buenos Aires.
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2005). "Evaluating the impact of conditional cash transfers programs. Lessons from Latin America". *The World Bank Research Observer*, Vol. 20, N°1.
- Roca, E. y Moreno, J.M. (1998). "Diagnóstico del Servicio Público de Empleo". Oficina de Argentina, OIT. Informe de consultoría, Buenos Aires.

CAPÍTULO 3

Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social*

Alejandro Bonvecchi y Catalina Smulovitz

1. Introducción

La extrema crisis social que atravesó la Argentina en años recientes estuvo caracterizada por el abrupto aumento de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad. Los años que precedieron y siguieron a dicha crisis se distinguieron también por la sucesiva reforma e implementación de nuevos programas de transferencia de ingresos, por cambios en el sistema previsional, y por la expansión de programas de transferencia focalizados para atender los problemas derivados de la pobreza creciente. En este contexto, caracterizado por la relevancia y urgencia que adquirió la cuestión social, ¿qué visiones normativas y qué preferencias tienen los actores sociales y políticos provinciales respecto de las políticas sociales que deberían emprenderse en el futuro? Identificar, describir y entender dichas visiones constituyó el primer objetivo de este

* El presente capítulo constituye una versión abreviada del documento de trabajo del mismo nombre publicado en la Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales del Banco Mundial, Oficina Regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay (Bonvecchi y Smulovitz, 2007). Agradecemos a Dena Ringold, Rafael Rofman, David Warren, Jesko Hentschel, Helena Ribe, Polly Jones, Marcela Salvador, Juan Martín Moreno, José María Ghio y Gastón Blanco los múltiples comentarios y sugerencias que nos brindaron durante el curso de esta investigación.

trabajo. El estudio tuvo también un segundo propósito: analizar la forma en que los consensos y disensos existentes entre las visiones y los actores afectan las coaliciones que pueden sostener o vetar políticas sociales futuras.

La literatura sobre política social en América Latina ha destacado los cambios que a partir de los años setenta se observaron en la región. Estos cambios han implicado una redefinición no sólo del modelo de desarrollo económico y social, sino también de los modelos de prestación y protección social. Los sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad y administrados estatalmente que caracterizaban a gran parte de la región dieron lugar a modelos descentralizados, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado. Era de suponer que estas transformaciones debían corregir inequidades distributivas, favorecer la eficiencia en la asignación y prestación de recursos, y promover la incorporación y participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de los programas sociales.

Una mirada a la historia de las políticas sociales en Argentina permite apreciar un proceso similar. Estas reformas, al igual que en otros países, incrementaron la importancia de las políticas focalizadas, tanto en términos de alcance como de recursos (especialmente por medio de programas de transferencia de ingresos y de programas de empleo temporario), aumentaron la inequidad en los servicios prestados en forma universal (a través de la descentralización de los servicios educativos y sanitarios a las jurisdicciones subnacionales), y profundizaron el carácter estratificado de aquellos servicios que ya presentaban esos rasgos (vía la desregulación de las obras sociales).

El análisis que la literatura en sociología y ciencia política ha hecho de estos procesos ha estado caracterizado por dos preocupaciones centrales: la forma en que las políticas respondieron a las necesidades y restricciones del momento, y los problemas de implementación de políticas y programas específicos. En los dos casos, el enfoque analítico supuso que las políticas eran planificadas e implementadas a partir de decisiones de un actor central con información y capacidades burocráticas acordes a la tarea que se le presentaba. Sin embargo, como algunos estudios demuestran, la experiencia de implementación de políticas sociales enfrentó restricciones y dificultades imprevistas. Por un lado, la insuficiente información acerca de necesidades y restricciones específicas impidió la adaptación eficaz de las políticas a los problemas de nivel local. Por el otro, deficiencias en las capacidades burocráticas e institucionales obstaculizaron la implementación de las iniciativas propuestas. Por último, la

escasa consideración de los factores políticos locales impidió apreciar que la formulación e implementación de las políticas propuestas podían ser vetadas y/o transformadas por actores cuya participación resultaba ineludible.

En consecuencia, y con el fin de entender qué políticas sociales podrían ser factibles y exitosas, se hizo evidente la necesidad de contemporizar la perspectiva del *policy maker* central con la de los actores locales. En otras palabras, resultaba necesario indagar las visiones normativas y las preferencias de política de los actores de nivel local. Tales visiones y preferencias permitirían obtener información más adecuada acerca de las necesidades y problemas locales y del modo en que debían ser enfrentados. Esta información también permitiría conocer las dificultades políticas e institucionales así como los eventuales vetos con que la implementación de la política social tendría que lidiar.

A fin de identificar las visiones de los actores locales se realizaron entrevistas semiestructuradas en diez provincias: Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Chubut, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán. Las entrevistas incluyeron preguntas relacionadas con los problemas específicos que deberían enfrentarse; las medidas e instrumentos de política necesarios para alcanzar los objetivos identificados; los sectores y poblaciones que deberían ser considerados prioritariamente; los recursos monetarios, institucionales, organizativos y humanos evaluados como necesarios para implementar dichas políticas; y las dificultades que podría encontrar su implementación¹.

En este trabajo, en principio, se analizan las tres visiones identificadas, así como las prioridades, medidas, recursos y dificultades que caracterizan a cada visión. Luego, se considera la relación entre las visiones y los tipos de actores identificados. Finalmente, se discuten las posibles consecuencias de los hallazgos realizados para pensar el establecimiento de consensos futuros sobre políticas sociales.

¹ Ver Bonvecchi y Smulovitz (2007) para una descripción del procedimiento utilizado para seleccionar las provincias y actores analizados en este estudio, así como de la metodología utilizada para analizar los datos obtenidos. El trabajo de campo tuvo lugar entre septiembre y noviembre de 2006. En cada una de las provincias seleccionadas se realizaron entre 7 y 14 entrevistas con actores relevantes. Durante el diseño y la realización de las entrevistas, el equipo de investigadores de la Universidad Di Tella trabajó en forma conjunta con representantes del Banco Mundial. Dicho equipo estuvo conformado por tres jefes de campo, Carolina Garber, Martín Lardone y Germán Pérez, y seis ayudantes: Germán Feierherd, Martín Galván, Juan Germano, María Eugenia Giraudy, Manuel Mera y Marcos Pérez.

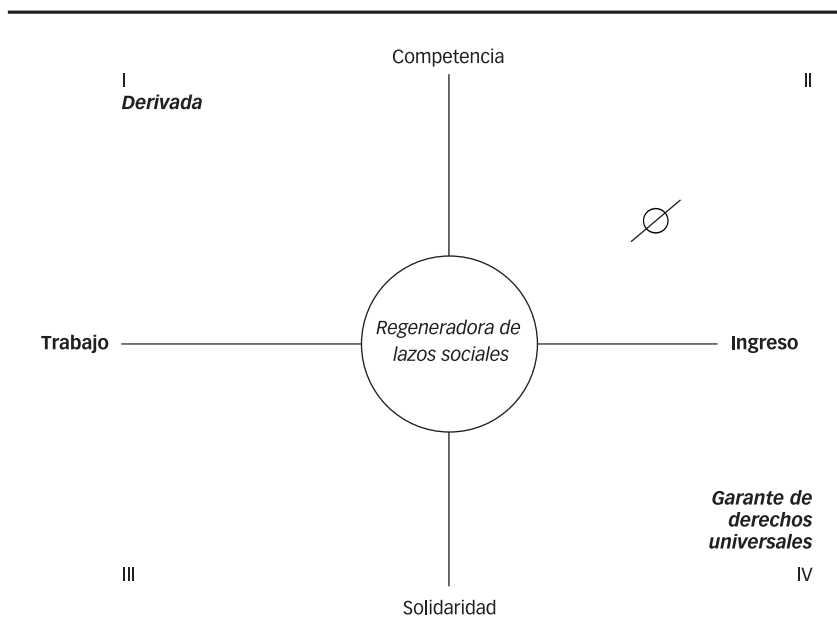
2. Visiones de la política social

El estudio realizado permitió identificar tres visiones que organizan los valores de los actores en relación a la política social. Estas visiones se distinguen por la función que sus adherentes entienden debe cumplir la política social en el contexto argentino, por la naturaleza del bien que la política social debe proveer (trabajo o ingreso) y por el tipo de vínculo social que debe regular la provisión de estos bienes (competencia o solidaridad). El Diagrama 3.1 muestra la forma en que se disponen estas visiones según los bienes y vínculos que las definen. Así, en el eje horizontal se observan los bienes que la política social distribuye y en el eje vertical el tipo de vínculo que regula su distribución. El diagrama permite mapear entonces las visiones de política social en torno a esos ejes.

Los actores que sustentan la visión regeneradora coinciden en señalar que el objetivo de la política social es la regeneración y rearticulación de los lazos

DIAGRAMA 3.1

Visiones de la política social



Fuente: Elaboración propia.

sociales, que han sido quebrados por la gravedad de la crisis. Aun cuando este conjunto de actores coincide en el objetivo que la política social debe perseguir (por ejemplo, regeneración de lazos sociales), sus adherentes muestran diferencias respecto de cuáles deben ser los bienes que es necesario proveer y el vínculo que debe regular su provisión. Así, mientras que para algunos el bien central a proveer es trabajo y el vínculo social que debe regular su provisión puede ser tanto la competencia como la solidaridad, para otros el bien central a proveer es el ingreso y el vínculo social que regula su provisión es la solidaridad. Por tanto, si bien los adherentes a esta visión muestran un consenso fuerte respecto del fin que debe perseguir la política social (regeneración de lazos sociales quebrados), manifiestan también algunas divergencias respecto de los bienes y los vínculos que deberían priorizarse para alcanzar dicho objetivo.

Los actores que favorecen la visión derivada entienden que la política social se encuentra subordinada a los objetivos de la política económica. Para estos actores, el objetivo de la política social es contribuir a que la política económica realice sus metas de crecimiento económico y de distribución del ingreso. Si la política económica prescribe que los frutos del crecimiento se derramarán espontáneamente, la misión de la política social debería ser preparar a los estratos más bajos para aprovechar el derrame. Si la política económica prescribe que el crecimiento resultará de la cooperación de los diferentes estratos socioeconómicos, la política social debería dotar a los distintos sectores de las herramientas necesarias para participar en la producción del crecimiento. Los actores que adhieren a esta visión entienden que el bien central que la política social debe proveer es el trabajo, y el vínculo social que regula su provisión es la competencia.

Finalmente, es posible reconocer la existencia de una tercera visión que aquí se denomina garante de derechos universales. Para esta perspectiva, la política social debería garantizar a todos los individuos un mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas para desarrollar sus propias estrategias de vida. Los actores que proponen esta visión entienden que la política social debe proveer ingresos y consideran que la solidaridad es el vínculo social que debe regular esa provisión.

Cada una de estas visiones condensa los objetivos normativos que para sus adherentes debe tener la política social, las acciones que deberían emprenderse y los instrumentos requeridos para realizarlas. La descripción de las mismas también tiene en cuenta la forma en que aquellos que las suscriben

evalúan las prioridades, medidas, recursos y dificultades que enfrentan. Cada una de las visiones identificadas se asemeja a un “tipo ideal” (Weber, 1949). Tal como sucede con los “tipos ideales”, en cada visión se acentúan uno o más rasgos de un fenómeno a fin de sintetizar y dar consistencia interna a los variados y difusos aspectos presentes en cada una de ellas.

Si bien ninguno de los actores entrevistados sostiene estas posiciones en la forma estructurada y consistente que se describe a continuación, el análisis y la interpretación de las entrevistas realizadas permiten identificar la existencia de tres formas diferenciadas de entender los objetivos de la política social y observar la coherencia interna de las posiciones identificadas. Por otra parte, estas visiones tienen una presencia desigual entre los entrevistados. Las visiones denominadas regeneradora y derivada son las que cuentan con mayores adherentes. A pesar de que la visión garante es minoritaria, entendemos que su presencia empírica e identidad conceptual ameritan su inclusión y la discusión de sus características.

Por último, cabe señalar que la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS), presentada por Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro, incluyó una serie de preguntas orientada a aproximarse a estas visiones. Los entrevistados debieron elegir entre las opciones “planes para desempleados” y “planes para todos los pobres”, correspondientes, respectivamente, a las prioridades de las visiones derivada y regeneradora. Un 46% de los entrevistados eligió la primera opción, 41% de personas se inclinó por la segunda, y un 9% se pronunció en contra de la existencia de programas en general. No obstante, mientras que la opción más elegida en la población general fue la de “planes para desempleados”, la opción “planes para todos los pobres” fue escogida por la mayoría de los entrevistados provenientes de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha y con algún beneficiario de planes sociales en el hogar en el período de referencia (56 y 58%, respectivamente). Ello sugiere que los respondentes pobres y aquellos directamente vinculados con los planes se encuentran más cerca de la visión regeneradora, mientras que el resto de la población se halla mayoritariamente más cerca de la visión derivada. Para aproximarse a la visión garante, la EPPS preguntó por el acuerdo de los entrevistados con las propuestas de ingreso ciudadano universal y asignaciones familiares universales. Un 55% de los entrevistados se mostró en desacuerdo con el ingreso ciudadano y un 33% de acuerdo; un 60% manifestó adhesión a las asignaciones familiares universales independientes de la condición de actividad, mientras que un 29% estuvo en contra.

A continuación se considerarán en detalle los elementos que caracterizan a cada una de estas tres visiones².

2.1. La política social como regeneradora de lazos sociales.

Atendiendo necesidades

Los actores que suscriben esta visión conciben a la política social como un instrumento para la regeneración de lazos sociales quebrados. La misión de la política social es reintegrar a la sociedad a aquellos que han quedado excluidos por causa del desempleo, la recesión y/o las crisis macroeconómicas. Estos eventos habrían roto los lazos de solidaridad que ligaban a ciertos grupos e individuos con el resto de la comunidad, y son precisamente esos lazos los que deberían ser regenerados. A continuación se señalan los elementos que caracterizan a esta visión, y las prioridades, medidas, recursos y dificultades asociados a la misma.

Quienes sostienen esta visión entienden que donde hay necesidades a satisfacer, existen derechos a ser respetados. Para esta visión, las necesidades crean derechos a ser satisfechos y la política social es para los que necesitan. En consecuencia, la política social debe focalizarse en los sectores pobres y empobrecidos de la población, en aquellos que no tienen trabajo o que no acceden a condiciones de vida dignas. Los proponentes de esta visión distinguen entre pobres recientes, que cuentan con capacidades para reinsertarse en la economía de mercado, y pobres estructurales, cuyo capital humano y social se ha deteriorado en extremo y que, por ende, sólo pueden aspirar a satisfacer necesidades locales o familiares. El fin de la política social es resolver la falta de trabajo y proveer condiciones de vida dignas a los pobres estructurales –en definitiva, restaurar la dignidad de los pobres. El objetivo principal es *regenerar* lazos sociales quebrados, antes que *modificar* la naturaleza de esos lazos. Para la visión regeneradora, el principal objetivo a conseguir es la transición de la pobreza anómica a la pobreza digna. Sus defensores suponen que los pobres no podrán trascender su actual ubicación en la estructura social; y entienden, en cambio, que la política social debe proveerles las capacidades adecuadas para vivir con dignidad su rol.

En este contexto, las políticas sociales focalizadas serían preferidas a las

² En Bonvecchi y Smulovitz (2007) se ofrece una descripción más exhaustiva de estas tres visiones.

universales, y los programas de transferencia de ingresos resultarían positivamente valorados. La focalización sería preferida al universalismo porque resultaría más adecuada para realizar los objetivos de la política social, y también porque se entiende que constituiría un *second best* frente a los costos que se le atribuyen al universalismo. Por lo tanto, si el diseño y la implementación de los programas de transferencia de ingresos se adecuaban a las preferencias, necesidades y capacidades de su población objetivo, estos resultarían valorados positivamente.

Para los que proponen esta visión, el rol del Estado varía de acuerdo con el nivel de gobierno. El Estado nacional es visto como financiador y planificador estratégico de la política social –por ejemplo, provee los fondos y define las líneas estratégicas. Y los estados provincial y municipal son percibidos como ejecutores y administradores, aunque también, de hecho, como co-diseñadores de la política. Si los niveles subnacionales de gobierno no contribuyeran con el diseño y la implementación de las políticas, las necesidades locales no podrían ser adecuadamente identificadas y las políticas sociales no tendrían el impacto ni la eficacia necesarios.

Esta visión es típicamente sostenida por cuatro tipos de actor: los funcionarios de las áreas de Desarrollo Social de los distintos niveles de gobierno; los representantes de la iglesia católica y sus organizaciones sociales; las organizaciones de la sociedad civil formadas por individuos de clase media-alta; y las organizaciones de base formadas por individuos de origen y trayectoria política social-cristiana.

2.1.1. Prioridades

Las prioridades de política social identificadas por aquellos que sostienen esta visión son de dos tipos. Por un lado, las prioridades orientadas a la solidaridad de base, que buscan regenerar los vínculos de los individuos con su comunidad más inmediata: nutrición; promoción de la comensalidad en familia; contención de niños, jóvenes y adultos mayores; integración territorial; y reparación de déficits habitacionales. Por otro lado, las prioridades orientadas al trabajo, que buscan recrear los lazos propios del mercado laboral ya sea bajo formas de cooperación solidaria o en mercados competitivos: participación y promoción de una economía solidaria. Todos los actores que sostienen esta visión coinciden, además, en priorizar la modificación de los programas de transferencia de ingresos: algunos para que promuevan la integración social; otros para que promuevan el trabajo productivo.

2.1.2. Medidas

Las medidas propuestas para alcanzar estas prioridades son: eliminación de comedores comunitarios; universalización y gratuidad de servicios comunitarios; provisión de micro-créditos para financiar emprendimientos productivos; reestablecimiento de escuelas técnicas; combate al trabajo infantil; construcción de capacidades asociativas; desarrollo de micro-emprendimientos tutelados; regularización de la tenencia de tierras; distribución de *vouchers* para viviendas; desarrollo de infraestructura urbana para barrios pobres y asentamientos; implementación de contraprestaciones en capacitación laboral y controles sanitarios en los programas de transferencia de ingresos; creación de agencias de desarrollo productivo local; creación de centros de integración comunitaria; modificación de los criterios de focalización vinculados a la pobreza estructural a fin de ampliar la cantidad de beneficiarios de programas; incorporación de los municipios al diseño de las políticas sociales; incorporación de las organizaciones de la sociedad civil al diseño de las políticas sociales; y planificación directa de programas sociales y transferencia directa de sus fondos a organizaciones de base.

2.1.3. Recursos

La realización de los objetivos propuestos por aquellos que sostienen la visión regeneradora requiere de recursos financieros, técnicos, humanos e institucionales. Los recursos financieros requeridos incluyen tanto incrementos de fondos como cambios en la actual distribución de los mismos. Los recursos técnicos que se demandan engloban el establecimiento de mecanismos de relevamiento y procesamiento de información sobre necesidades sociales locales; medición de impacto de los programas sociales; seguimiento de las trayectorias de individuos o actores colectivos beneficiarios de programas sociales; y monitoreo de la ejecución del gasto social. Los recursos humanos solicitados comprenden la demanda de profesionales para tareas de campo con familias en riesgo; monitoreo de la ejecución del gasto; promoción y seguimiento de emprendimientos productivos; capacitación en organización comunitaria; gestión de programas sociales financiados por organismos internacionales; y docencia especializada en oficios básicos para las escuelas técnicas. Por último, los recursos institucionales requeridos incluyen la construcción de bases de datos de beneficiarios depuradas y unificadas; la creación de mecanismos de coordinación horizontales institucionalizados –entre agencias del mismo nivel de gobierno– y verticales –entre administraciones de distintos niveles de

gobierno–; el fortalecimiento de las capacidades institucionales de decisión; y el establecimiento de regímenes de regularización de tenencia y uso de tierras y edificios.

2.1.4. Dificultades

Los actores que sostienen la visión regeneradora identifican cinco tipos de dificultades que obstaculizan la realización de sus objetivos: problemas de coordinación entre niveles de gobierno (centralización de autoridad, diseño y recursos en el gobierno nacional; dificultades para adaptar programas nacionales a realidades locales; multiplicación de programas; déficit de integración entre programas; problemas de información y de acceso entre beneficiarios); deterioro de la “cultura del trabajo” (pérdida del capital social, los hábitos, las habilidades y la disciplina propias del empleo formal y regular); falta de capacidades de los actores involucrados en las políticas sociales (para el trabajo en grupo y la gestión de emprendimientos); falta de información (para diseñar e implementar programas, debido a la insuficiente recolección de datos y la existencia de burocracias competitivas); y captura política de los ámbitos de participación (por parte de dirigentes locales). Asimismo, los actores describen problemas específicos de los emprendimientos productivos: el presupuesto, implícito en el diseño de los programas sociales, de que los mercados en que los emprendimientos se insertarían son idénticos en todo el país; los incentivos contrarios a la expansión e innovación de la producción (por su incorporación como proveedores del Estado); y la falta de una figura jurídica adecuada para encuadrar sus actividades.

2.1.5. Variantes de la visión regeneradora

Las visiones sobre la política social no son homogéneas; es posible reconocer en ellas algunas variaciones. Estas variaciones surgen de agrupar algunas prioridades y medidas que poseen afinidades específicas. Aquí se describen las tres variantes que corresponden a la visión regeneradora y más adelante se hace lo propio con las correspondientes a la visión derivada.

La visión de la política social como regeneradora de lazos sociales presenta tres variantes. Estas manifestaciones se diferencian por el tipo de vínculo social que cada una de ellas considera debe ser prioritariamente regenerado. Para los actores que sostienen la variante solidaria de base, el vínculo social que prioritariamente debe regenerarse es el que se establece entre los individuos y su comunidad inmediata (la familia, el barrio, la ciudad); los que sos-

tienen la variante laborista solidaria entienden que es prioritario recomponer el vínculo de los individuos con el mundo del trabajo, pero con un mundo del trabajo protegido de la competencia abierta en el mercado; y finalmente, los que sostienen la variante laborista competitiva consideran que debe priorizarse la regeneración del vínculo de los individuos con el mercado laboral abierto. Cabe señalar, no obstante, que, a la hora de construir coaliciones de apoyo, las convergencias entre los actores que suscriben a la visión regeneradora superan estas diferencias.

Más allá de estas divergencias, los actores que sostienen la visión regeneradora entienden que el objetivo de la política social es la regeneración y rearticulación de los lazos sociales que han sido quebrados por la gravedad de la crisis. Si bien los actores que la suscriben coinciden en el objetivo que esta debe perseguir, muestran diferencias respecto de cuáles deben ser los bienes que la política social debe proveer y respecto del vínculo que debe regular su provisión. Para algunos, el bien central a proveer es trabajo y el vínculo social que debe regular su provisión puede ser tanto la competencia como la solidaridad; para otros, el bien central a proveer es el ingreso y el vínculo social que debe regular su provisión es la solidaridad.

2.2. La política social como derivación de la política económica. Creando oportunidades

Los actores que suscriben la visión derivada entienden que la política social está subordinada a los objetivos de la política económica. Como ya se ha señalado, la misión de la política social es contribuir a que la política económica realice sus metas de crecimiento económico y distribución del ingreso y, por lo tanto, la política social debería preparar a los distintos sectores sociales para aprovechar el derrame o participar en la producción del crecimiento. Cuando la política económica prescribe que los frutos del crecimiento se derramarán espontáneamente, la misión de la política social debería ser preparar a los estratos más bajos para que estén en condiciones de hacer el mejor uso posible de los efectos del derrame. Cuando la política económica prescribe, en cambio, que el crecimiento ha de resultar de la cooperación de los diferentes estratos socioeconómicos, la misión de la política social debería ser dotar a los diferentes estratos de las herramientas necesarias para participar en la producción del crecimiento. Es la orientación de la política económica, es decir, el tipo de crecimiento económico buscado –más o menos intensivo en mano de obra, más o menos orientado al mercado interno–, lo que determina

el contenido de la política social que se deriva. Seguidamente, se detallan los elementos que caracterizan a esta visión, y las prioridades, medidas, recursos y dificultades que la identifican.

Quienes sostienen esta visión conciben la política social íntimamente ligada al crecimiento económico. Por una parte, entienden que el crecimiento económico es la condición necesaria para la resolución de los principales problemas sociales –como la pobreza, la violencia, la anomia, etc. Por otro lado, sostienen que el crecimiento permite resolver esos problemas sociales en tanto genera empleo, lo cual brinda a los individuos medios para subsistir y progresar. Por último, creen que la política social es el instrumento que debería ayudar a que el crecimiento y el empleo hagan su parte. El nudo organizador de la política social es, entonces, el empleo, y la función de la política social es asegurar que los que tengan necesidades cuenten con la oportunidad de satisfacerlas con su propio esfuerzo. Las necesidades no constituyen aquí derechos a ser satisfechos, en este caso la política debe crear oportunidades para que se puedan satisfacer necesidades. La política social debería garantizar las oportunidades –por ejemplo, debería garantizar que todos tengan un piso de capacidades como para aspirar a un empleo y a participar, a través de este, en la producción y la recolección de los frutos del crecimiento.

El horizonte implícito en esta visión es la incorporación de los necesitados al mercado de trabajo formal y su correspondiente acceso a servicios de salud y seguridad social. Este horizonte no constituye una meta, sino un ideal. Si bien todos deberían tener la oportunidad de trabajar y progresar, esto no implica que todos podrán hacerlo. Por consiguiente, quienes sostienen esta visión distinguen entre trabajadores empleables/reinsertables y trabajadores no empleables/no reinsertables en el mercado laboral. Los reinsertables son aquellos con capacidades adquiridas como para desempeñarse en los puestos de trabajos disponibles o aquellos en condiciones de adquirir las capacidades necesarias para hacerlo. Los no reinsertables son aquellos que habrían padecido una pérdida de su capital social y cultural de tal magnitud que ya no estarían en condiciones de adquirir las habilidades que el mercado de trabajo requiere. Típicamente, los individuos reinsertables serían aquellos trabajadores calificados con desempleo reciente o un extenso historial laboral en su especialidad y los jóvenes que aún no ingresaron al mercado de trabajo. El grupo de los no reinsertables, por su parte, estaría constituido por los individuos no calificados, con historias laborales erráticas, los desempleados de larga data con calificaciones desactualizadas y los jefes de familias numerosas.

La distinción entre trabajadores empleables y no empleables permite entender por qué para esta visión las intervenciones focalizadas son también una opción aceptable y necesaria. En tanto la población sea heterogénea, las políticas deberían ser específicas para cada segmento. El segmento prioritario serían los trabajadores reinsertables y la política social debería concentrarse en mejorar su empleabilidad –por ejemplo, mediante la provisión de las capacidades adecuadas que les permitan ampliar sus oportunidades para obtener y mantener un empleo. Sin embargo, también entienden que es necesario realizar intervenciones focalizadas para los trabajadores no reinsertables. Estas intervenciones focalizadas se superponen con las preferidas por los que sustentan la visión regeneradora. Por lo tanto, si bien las transferencias y subsidios no son el eje central de la política social que proponen, los que sustentan esta visión también reconocen la necesidad de llevar adelante actividades de contención y asistencia a personas o familias. Cabe señalar, sin embargo, que en tanto el empleo es el eje que organiza la política social en esta visión, las intervenciones orientadas a los trabajadores no reinsertables ocupan un lugar secundario y son escasamente mencionadas por los actores cuando manifiestan sus prioridades o proponen medidas concretas.

En este caso, también las tareas a desempeñar por el Estado se distinguen según el nivel de gobierno. Para los que proponen esta visión, al Estado nacional le competerían las siguientes tareas: establecer los parámetros de política económica, que definen el perfil de la demanda laboral; planificar, en conjunto con los niveles provinciales y municipales de gobierno, las líneas estratégicas de política social local con el fin de ajustarlas a los parámetros de política económica; financiar las intervenciones de política social a realizar por los niveles subnacionales; y cooperar con los niveles subnacionales en la regulación del mercado de trabajo, más específicamente, en el combate al trabajo informal. Las funciones que asignan a los niveles subnacionales incluirían: facilitar herramientas a los trabajadores para incrementar su empleabilidad; articular la oferta y la demanda laborales; y regular el funcionamiento del mercado de trabajo.

Los actores que especialmente sostienen esta visión son los funcionarios de las áreas de Trabajo y Producción de los distintos niveles de gobierno; los representantes del sector empresario, particularmente de la pequeña y mediana empresa; las organizaciones de base formadas por individuos de origen y trayectoria de izquierda socialista; y los sindicatos de orientación socialista.

2.2.1. Prioridades

Las prioridades identificadas por aquellos que sostienen esta visión son: capacitación de los trabajadores reinsertables; articulación de la oferta y la demanda laborales; formalización del trabajo; promoción de la industrialización; planificación y estímulo del desarrollo productivo local; provisión de infraestructura para la producción; y reorientación de los programas de transferencia de ingresos hacia la capacitación para la reinserción laboral.

2.2.2. Medidas

Las medidas que proponen para realizar estas prioridades son: reestablecimiento de escuelas técnicas; coordinación de las capacitaciones entre Estado, empresarios y trabajadores; subsidios a la incorporación de nuevos trabajadores; promoción fiscal para la instalación de industrias intensivas en mano de obra y/o en zonas rurales; capacitación a empresarios, sindicalistas y desocupados en el combate al trabajo informal; regionalización productiva; implementación de las capacitaciones laborales como únicas contraprestaciones de los programas de transferencia de ingresos; y fortalecimiento de las oficinas de empleo de los municipios.

2.2.3. Recursos

La realización de los objetivos que sostiene la visión derivada requiere recursos financieros, humanos, institucionales y de infraestructura. Solicita recursos financieros para realizar las capacitaciones a trabajadores, promover la instalación de industrias y subsidiar la incorporación de trabajadores. Por su parte, requiere recursos humanos de personal especializado para realizar tareas de policía del trabajo, detectar la demanda laboral en el sector empresario y coordinar con sindicatos y beneficiarios capacitaciones y colocaciones; y asesoramiento técnico a empresarios y para la presentación de proyectos de inversión en programas de incentivos fiscales. Requiere recursos institucionales tales como legislación orientada a promover la instalación de industrias; un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos asociado a una distribución de servicios sociales y a una planificación integral para el desarrollo económico de las regiones; e instancias de diálogo y concertación para la planificación del desarrollo provincial y regional. Finalmente, demanda recursos de infraestructura: vial, portuaria, de manejo de riego y sequía, y de comunicaciones para atender las necesidades de producción, planificación y de estímulo del desarrollo productivo local.

2.2.4. *Dificultades*

Los actores que sostienen la visión derivada identifican seis dificultades para la realización de sus objetivos: problemas de coordinación entre Estado, empresarios, sindicatos y beneficiarios (en definición de necesidades de capacitación y de contratación de trabajadores); obstáculos a la inserción en el mercado laboral formal (programas sociales que promueven la permanencia de los beneficiarios para maximizar ingresos presentes, deterioro de capacidades laborales en beneficiarios sin contraprestaciones de tipo laboral, brecha salarial entre trabajadores formales e informales, oposición de líderes piqueteros a perder planes sociales); obstáculos a la formalización del trabajo (prohibición de inspeccionar domicilios privados, tercerización de actividades vía contratos temporarios, costos económicos de la formalización para las empresas, costos de transacción para el despido de trabajadores formales); falta de información para la planificación productiva y la articulación de la oferta y demanda laboral; falta de visión estratégica del sector empresario (no buscar oportunidades de negocio ni de innovación); y captura política de las agencias estatales coordinadoras de las capacitaciones.

Los actores no identificaron, en cambio, dificultades que obstaculicen la realización de prioridades tales como la provisión de infraestructura para la producción o reorientación de los programas de transferencia de ingresos hacia la reinserción laboral, pese a haber formulado demandas de recursos o propuestas de medidas asociadas a estas prioridades.

2.2.5. *Variantes de la visión derivada*

Al igual que en el caso de la visión regeneradora, la visión de la política social como derivación de la política económica también presenta variantes. Las variantes de esta visión, denominadas reactiva y proactiva, se distinguen por el diferente rol que los actores asignan a la política económica para distribuir los beneficios del crecimiento.

Los actores que suscriben la variante reactiva consideran que los frutos del crecimiento se distribuyen mediante el derrame desde los sectores socioeconómicos de mayores ingresos hacia los de menores ingresos. Para esta variante, la función central de la política social sería, entonces, facilitar el derrame. Para lograr esta meta se considera necesario estimular la actividad económica y preparar a la mano de obra para aprovechar tal estímulo.

La variante proactiva entiende, en cambio, que para distribuir los frutos del crecimiento es necesario dotar a los diferentes estratos socioeconó-

micos de herramientas para aprovechar los ciclos económicos positivos. Para esta variante, entonces, la política social debería generar capacidades y oportunidades que sustenten círculos virtuosos de trabajo, consumo y producción.

Cabe recordar, sin embargo, que tanto para los actores que suscriben a la variante reactiva como para quienes adhieren a la variante proactiva, la política social debe ser consistente con la política económica y contribuir a que esta produzca los efectos distributivos que se propone. Sin embargo, mientras que para los primeros ello implica que la misión de la política social es facilitar el derrame de los frutos del crecimiento que la política económica produce, para los segundos la tarea de la política social es generar capacidades y oportunidades para que los distintos estratos socioeconómicos participen del crecimiento y, por esa vía, puedan recoger sus frutos.

2.3. La política social como garante de derechos universales.

Garantizando derechos

La tercera visión identificada concibe a la política social como garante de derechos universales. Para los actores que suscriben esta perspectiva, la misión de la política social es garantizar a todos los individuos un mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas. Ese mínimo constituye la base sobre la cual los individuos podrán desarrollar sus propias estrategias de vida. Al igual que en la descripción de las visiones anteriores, en este apartado se incluye también la descripción de las prioridades, medidas, recursos y dificultades que caracterizan a esta visión.

Quienes sostienen este enfoque entienden que ese piso de ingresos y condiciones de vida digna constituye un derecho universal. Les corresponde a todos y, por ende, a todos se los debe satisfacer. La función de la política social sería, entonces, garantizar que tal derecho universal sea satisfecho. Los proponentes de esta visión no distinguen entre segmentos de beneficiarios y de no beneficiarios ya que todos tienen derechos y a todos debe darse satisfacción. Los derechos universales al ingreso y a condiciones de vida dignas definen la ciudadanía social; se trata, pues, de garantizar que todos sean ciudadanos. En este contexto, las intervenciones de política social no discriminarían positivamente a favor de los pobres, ni pretenderían ofrecer oportunidades a los trabajadores reinsertables o asistencia y contención a los no reinsertables. La ciudadanía social consistiría en la satisfacción de derechos universales y operaría, a la vez, como un dispositivo para la generación de lazos sociales

y como una plataforma para la provisión de oportunidades individuales. La política social es vista, por tanto, como una herramienta de integración y una base para el progreso.

Esta visión, entonces, se caracterizaría por su preferencia por las políticas sociales universales frente a las focalizadas. Por un lado, por razones de consistencia conceptual: sólo una política social universal podría realizar la misión de garantizar derechos universales. Por otra parte, por razones operativas: los costos de organizar, administrar y controlar la focalización son percibidos como mayores a los de las políticas universales. Así, pues, para los que suscriben esta visión universalizar beneficios sería no sólo moralmente virtuoso sino también operativamente más eficiente.

La instrumentación de la política social recae sobre el Estado nacional. Sólo el Estado nacional aparecería en condiciones de organizar, financiar y administrar políticas sociales que garanticen el derecho universal a un ingreso mínimo y a condiciones de vida dignas. Los costos y las economías de escala que esta política supone resultarían insostenibles para los estados subnacionales. Los niveles provincial y municipal de gobierno se reservarían la atención de problemas micro-sociales como la violencia, las adicciones, la delincuencia, etc. Se presume que la especificidad local de estos problemas requeriría de respuestas basadas en el conocimiento local.

A esta visión la sostienen sindicatos socialdemócratas, partidos políticos y organizaciones de base con orientaciones ideológicas de izquierda o centroizquierda. En el conjunto de los entrevistados, estos actores constituyen una pequeña minoría; su escaso número y limitada inserción organizacional e institucional convierten a esta visión en significativamente menos representativa y relevante que las anteriores. Sin embargo, esta perspectiva tiene la suficiente presencia empírica e identidad conceptual que amerita su discusión.

2.3.1. Prioridades

Para la visión garante, las prioridades que la política social debe atender son dos: universalizar la protección social y transformar a la protección en un derecho exigible. En el primer caso, se trata de proveer a todos los habitantes un ingreso mínimo, generalmente denominado ingreso ciudadano o renta mínima de inserción, que les permita cubrir necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestimenta, etc. En el segundo caso, se trata de otorgar a la protección social el estatuto de un derecho legalmente garantizado, cuya vigencia pueda reclamarse y obtenerse ante las autoridades públicas.

2.3.2. *Medidas*

Las medidas propuestas por los actores que sostienen esta visión están estructuradas en torno a la idea de la universalización de beneficios: la institución de un ingreso ciudadano o renta mínima de inserción; una reforma impositiva orientada a financiar tal ingreso o renta; la eliminación de los programas de transferencia de ingresos focalizados; y la centralización de la gestión de la política social en el Estado nacional, estimada conveniente tanto por economía de escala como para evitar desigualdades locales en el acceso y la gestión del ingreso ciudadano.

2.3.3. *Recursos*

Los actores que sostienen esta visión no especifican, en general, demandas sobre recursos. Las menciones a los recursos necesarios para la realización de la misma suelen ser genéricas y carecen de especificaciones. Se alude a recursos impositivos para financiar el ingreso ciudadano o sus variantes, o para organizar la burocracia necesaria para implementarlo; así como también para desarrollar las capacidades administrativas que requeriría el Estado nacional para llevar adelante la universalización de la protección social. No se demandan recursos humanos ni técnicos. Algunos actores entrevistados hacen especial mención de los recursos que se ahorrarían de realizarse esta política social. Sostienen que en tanto el acceso a un ingreso depende de la condición de ciudadano, y no de la de pobre o indigente, ya no sería necesario emplear trabajadores sociales o técnicos para establecer si estos califican para recibir beneficios sociales ni monitorear si los programas están siendo adecuadamente focalizados.

2.3.4. *Dificultades*

Las dificultades identificadas para realizar esta visión son: el carácter dominante del paradigma de las políticas sociales focalizadas; los beneficios que para algunos sectores generan la descentralización en la implementación de políticas sociales y la asignación clientelista de beneficios; la resistencia a una reforma impositiva que incremente la carga tributaria sobre los sectores de altos ingresos; y la existencia de incentivos institucionales y políticos a favor de la distribución clientelista de beneficios (federalismo, competencia política entre niveles de gobierno, proliferación de estructuras burocráticas para recompensar lealtades locales).

En síntesis, los actores que favorecen la visión garante de derechos univer-

sales entienden que el objetivo de la política social es asegurar la realización de derechos universales. Para esta perspectiva, la misión de la política social es garantizar a todos los individuos un mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas necesarias para desarrollar sus propias estrategias de vida. Estos actores entienden que la política social debe proveer ingresos y que la solidaridad es el vínculo social que regula la provisión de los mismos.

3. Actores sociales y visiones sobre la política social

El objetivo de esta sección es analizar las convergencias y posibles áreas de cooperación entre los actores que sostienen las distintas visiones así como los puntos de desacuerdo potencialmente insuperables. Identificar los puntos de encuentro y desencuentro entre las visiones permite pensar cuáles son las áreas donde la cooperación sería posible y aquellas otras en las que lograr apoyos que faciliten la implementación de iniciativas futuras sería menos probable. El análisis realizado permitió registrar consensos de alcance medio referidos tanto al diagnóstico sobre la estructura social como a las prioridades, medidas, recursos y dificultades que enfrenta la implementación de las políticas sociales. Los disensos identificados tendieron a concentrarse en cuestiones operativas tales como la forma en que debía diseñarse la focalización de las políticas o los criterios para controlar los programas implementados.

El primer apartado se ocupa, entonces, de describir los consensos entre las visiones, las constelaciones de actores que participan de ellos y las razones que explicarían su ocurrencia, todo lo cual se sintetiza en el Cuadro 3.1 al final de esta sección. El segundo apartado trata sobre los disensos y sus potenciales consecuencias.

3.1. Consensos entre actores

Los consensos entre los actores que sostienen la visión regeneradora y derivada de la política social comprenden acuerdos respecto del diagnóstico sobre la estructura social y las políticas sociales que deben derivarse del mismo, y respecto de algunas de las prioridades (por ejemplo, relevancia de la participación a nivel local), medidas (promoción de contraprestaciones laborales en el mercado formal, por ejemplo) y dificultades (por ejemplo, superposición de programas sociales) que enfrenta la realización de sus visiones.

3.1.1. Consensos sobre las características de la estructura social

Los actores que sostienen la visión regeneradora y la visión derivada presentan tres consensos respecto de la forma en que caracterizan a la estructura social. Ambas visiones consideran que la estructura social argentina se encuentra segmentada entre individuos empleables y no empleables. Este consenso da lugar a otros dos: la necesidad de focalizar las intervenciones de política social, y la necesidad de especializar las tareas a realizar por el Estado según el nivel gubernamental involucrado en la política social.

a) Consenso sobre la segmentación de la estructura social argentina entre individuos empleables y no empleables

La mayor parte de los actores que sostienen la visión derivada y la visión regeneradora consideran que la estructura social argentina contemporánea se caracteriza por la presencia de dos tipos de individuos: los que cuentan con capacidades para reinsertarse en una economía capitalista de mercado –por ejemplo, empleables– y otros cuyo capital social y habilidades laborales se han deteriorado y sólo pueden aspirar a satisfacer con su esfuerzo necesidades básicas en ámbitos locales o meramente familiares –por ejemplo, no empleables. Al compartir esta mirada, estos actores también coinciden en proponer estrategias de política social diferenciadas para cada tipo de población. Para los individuos calificados como empleables, proponen políticas que potencien sus posibilidades de reinserción laboral; mientras que para los calificados como no empleables, proponen políticas de asistencia y contención. La constelación de actores que sostiene este consenso se compone de: funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal de gobierno; representantes del sector empresario; representantes de las organizaciones de base que participan de la implementación de programas sociales; y miembros de las universidades u organizaciones de la sociedad civil que asisten técnicamente en la implementación de programas. El rasgo común entre estos actores es su participación en la gestión de las políticas sociales. Esta participación les permitiría producir y/o manejar información detallada sobre la estructura social en general y, en particular, sobre las necesidades específicas de los individuos que la componen.

b) Consenso sobre la necesidad de focalizar las intervenciones de política social

La visión regeneradora y la visión derivada coinciden también en que las políti-

cas sociales deberían ser focalizadas antes que universales. Este consenso tiene, empero, matices. Resulta extendido cuando la preferencia por la focalización se justifica por razones económicas y resulta más acotado cuando la preferencia por este tipo de políticas se debe a razones normativas. Si bien todos los actores que favorecen la focalización entienden que su costo financiero es menor que el de las políticas universales, sólo algunos consideran que las políticas focalizadas son además normativamente superiores. En realidad, para la mayoría de los actores, las políticas focalizadas serían un *second best* ante la imposibilidad financiera de llevar adelante políticas universales. La constelación de actores que favorece la implementación de políticas sociales focalizadas es idéntica a la que sostiene el consenso anteriormente enunciado³. Cabe señalar, sin embargo, que sólo los representantes del sector empresario y algunos funcionarios de las áreas de Trabajo consideran que las políticas sociales focalizadas son económica y normativamente preferibles a las universales. El resto de los miembros de la constelación prefiere a las políticas focalizadas sólo por razones económicas y operativas. Esta distinción es relevante, en tanto permite advertir la existencia de un consenso normativo subyacente en favor de las políticas sociales universales entre algunos de los actores que componen esta constelación y aquellos que entienden a la política social como un derecho universal. Si los que sostienen la visión garante consiguieran mostrar la viabilidad presupuestaria de una política universalista, la construcción de una coalición extensa en favor de las políticas de ingreso ciudadano podría ser factible. Sin embargo, también cabe advertir que este consenso subyacente en favor de políticas garantistas y universales enfrentaría intereses burocráticos y políticos fuertes que dificultarían la conformación de una coalición pro universalismo. Como se mencionara en la sección anterior, la participación institucionalizada en la implementación de la política social focalizada supone beneficios burocráticos para los actores involucrados. La centralización y simplificación administrativa que implicarían las políticas universalistas resultaría en una reducción de estos beneficios. En consecuencia, y en tanto la implementación de políticas universales amenaza el uso electoral del gasto social en el nivel micro-político y la continuidad de los fondos que aseguran la supervivencia de las organizaciones de base, sería poco

³ Participan de este consenso funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal de gobierno, representantes del sector empresario, organizaciones de base que participan de la implementación de programas sociales, y universidades y organizaciones de la sociedad civil que asisten técnicamente en la implementación de programas.

probable que este consenso normativo subyacente en favor de la universalización pueda consolidarse.

c) Consenso sobre el rol del Estado en las políticas sociales

La mayoría de los actores que suscriben la visión regeneradora y la visión derivada también coinciden en la necesidad de especializar las tareas que debería realizar el Estado. Dichas tareas deberían variar y ajustarse según el nivel de gobierno que intervenga. Al gobierno nacional le correspondería hacerse cargo de la financiación y planificación estratégica de las políticas; a los gobiernos provinciales y municipales les competería, en cambio, participar en el diseño de las políticas con el fin de adecuarlas a las necesidades locales, e implementarlas. La constelación de actores que sostiene este consenso se compone de: los funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal de gobierno; los representantes del sector empresario; las organizaciones de base que participan de la implementación de programas sociales; las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la gestión de, o en la asistencia técnica a, programas sociales; los municipios; y los representantes de los partidos de oposición. Dos factores explicarían esta convergencia. Por un lado, los actores reconocen al gobierno nacional mayor capacidad para financiar y planificar políticas sociales que a los gobiernos subnacionales. Esta capacidad restringiría las posibilidades de participación de los niveles subnacionales en algunas de las tareas a desarrollar. El segundo factor se desprende del primero. La centralización de la financiación y de la planificación en el gobierno nacional daría lugar a que los niveles subnacionales visualicen que su ventaja comparativa para incidir en la implementación de políticas sociales es el conocimiento de las necesidades y restricciones locales. Este conocimiento les permitiría maximizar influencia política y obtener recursos.

3.1.2. Consensos sobre prioridades

La visión regeneradora y la visión derivada presentan tres áreas de convergencia respecto de las prioridades que debería tener la política social. Conducen a que la política social debería priorizar la generación de ámbitos institucionales para la participación de actores de nivel local en el diseño y la implementación de políticas sociales; la planificación para el desarrollo productivo local; y la reorientación de los programas de transferencia de ingresos.

a) Consenso sobre la necesidad de generar ámbitos institucionales de participación en el nivel local

Los actores que sostienen estas visiones consideran prioritario crear ámbitos institucionales para que los actores de nivel local participen en el diseño y la implementación de políticas sociales. Los actores que sostienen este consenso son: los funcionarios de Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal; las organizaciones de base; las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la gestión de, o asistencia técnica a, programas sociales; los funcionarios municipales; los sindicatos; y el sector empresario. Es necesario recordar que si bien el diseño institucional vigente no contempla la participación de actores no estatales en el diseño de las políticas, sí los incluye en la implementación de las mismas. Resulta importante preguntarse entonces por qué para estos actores esta prioridad parece no estar siendo realizada plenamente. Caben aquí algunas conjeturas. Quizás el consenso sobre esta prioridad refleje no tanto la inexistencia de un ámbito institucional de participación sino el descontento con las características y resultados que, hoy por hoy, producen los espacios existentes. Es decir, que las dificultades que los actores enfrentan para maximizar el uso de los espacios existentes, ya sea porque intereses divergentes les impiden cooperar y alcanzar resultados eficientes o porque su poder relativo les impide alcanzar los resultados que desean, los llevan a concluir que los ámbitos disponibles son inapropiados.

b) Consenso sobre la necesidad de planificar para el desarrollo productivo local

Las dos visiones también coinciden en que es prioritario planificar para el desarrollo productivo local. Este consenso resulta de la superposición de sus preferencias por la promoción de emprendimientos de economía solidaria, la capacitación orientada a la inserción en el mercado laboral formal y sus acuerdos respecto de la necesidad de identificar y desarrollar oportunidades de negocios en el nivel local. Los actores que concuerdan con esta prioridad son aquellos que operan directamente en la gestión local de las políticas, a saber: los funcionarios de las áreas de Trabajo de los niveles provincial y municipal; los funcionarios municipales; los empresarios; los sindicatos; y las organizaciones de base. Este consenso es producto de dos factores. Por un lado, la percepción que los actores tienen respecto del retraso económico relativo de las localidades en donde operan. Por el otro, los beneficios que los actores suponen que alcanzarían si se promueve la planificación, en tanto la misma es percibida como un instrumento que aumentaría su influencia sobre las políticas.

c) Consenso sobre la necesidad de reorientar los programas de transferencia de ingresos

El tercer consenso sobre prioridades entre estas dos visiones se refiere a la necesidad de reorientar los programas de transferencia de ingresos. Los actores que sostienen estas visiones coinciden en señalar que estos programas fueron eficaces durante la crisis de principios de este siglo; que deberían ser reformados para adecuarse a los desafíos y posibilidades de la estructura social y del mercado laboral actual; y que la reforma de estos programas debería tender a fortalecer las capacidades de los beneficiarios para insertarse en la economía local formal (ya sea a través de emprendimientos de naturaleza solidaria que comercialicen eficazmente sus productos o a través de la capacitación de trabajadores para su reinserción en empleos de la economía formal). El conjunto de actores que sostiene este consenso se compone de: los funcionarios de las áreas de Trabajo y Desarrollo Social de los niveles provincial y municipal; el sector empresario; el sector sindical; los municipios; las organizaciones de base; los representantes de la iglesia católica involucrados en políticas sociales; y las organizaciones de la sociedad civil que gestionan o asisten en la gestión de programas sociales. La persistencia de altos índices de pobreza y desocupación, el lento ritmo de disminución de esos indicadores y la resiliencia del trabajo informal son, probablemente, las razones que explicarían la extensión e implantación organizacional del consenso sobre esta prioridad.

3.1.3. Consensos sobre medidas⁴

La visión regeneradora y la visión derivada presentan cuatro consensos sobre medidas de política social. Los actores coinciden en que sería necesario reestablecer las escuelas técnicas; establecer contraprestaciones de capacitación laboral en los programas de transferencia de ingresos⁵; crear mecanismos de planificación del desarrollo productivo local; e incorporar a los actores locales en el diseño de las políticas sociales⁶.

⁴ Para una descripción más pormenorizada de los tres puntos siguientes, ver Bonvecchi y Smulovitz (2007).

⁵ Un 58% de los entrevistados en la EPPS (45% en primera mención) se mostró de acuerdo con la idea de que la contraprestación vinculada a la recepción de programas sociales debía ser “trabajar”; un 42% mencionó la asistencia a cursos de formación y entrenamiento laboral; y un 36%, la búsqueda activa de trabajo. No obstante, 51% de los entrevistados refirieron también la asistencia de los chicos a la escuela como contraprestación a la recepción de planes.

⁶ La EPPS refleja también esta diversidad de preferencias. Ante la pregunta “¿Quién cree Ud.

3.1.4. Consensos sobre recursos

Los consensos entre las visiones derivada y regeneradora respecto de cuáles deberían ser los recursos necesarios para la realización de los objetivos son genéricos. Los actores coinciden en demandar recursos humanos especializados y fortalecimiento de capacidades institucionales en el nivel local. Sin embargo, esta coincidencia se diluye cuando se intenta especificar el tipo de recursos humanos y de capacidades institucionales demandadas. Cabe señalar que los actores que proponen la visión garante no participan siquiera de este consenso genérico.

3.1.5. Consensos sobre dificultades

Los actores de la visión regeneradora y la visión derivada coinciden también en señalar que enfrentan las siguientes cuatro dificultades: problemas derivados de la superposición de programas sociales; problemas asociados a lo que denominan el deterioro de la “cultura del trabajo”; problemas derivados de la falta de información para la planificación de políticas; y dificultades asociadas a la captura política de la distribución de fondos sociales.

3.2. Disensos entre actores

Al comienzo de esta sección se señaló que para evaluar la factibilidad de la implementación de iniciativas de política social era necesario considerar no solo áreas de convergencia sino también cuestiones que despiertan disensos. Mientras la identificación de los consensos permite observar áreas en las que el trabajo conjunto entre visiones aparentemente antagónicas sería probable, la identificación de disensos informa sobre aquellos asuntos donde los vetos mutuos serían más probables y en que, consecuentemente, la implementación de ciertas iniciativas podría resultar más dificultosa. A diferencia del apartado anterior, en el cual se analizaron consensos *entre* visiones, en este se consideran los desacuerdos entre los actores independientemente de la visión que suscriban⁷.

En particular, los disensos entre actores se refieren a desacuerdos acerca de la forma específica en que deben operacionalizarse el diseño de la focalización de los programas sociales; los criterios para asignar fondos sociales;

que debería decidir a quién dar estos planes?” las respuestas presentan proporciones de primeras menciones a los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) que difieren considerablemente de unas provincias a otras.

⁷ Los disensos entre visiones ya han sido considerados en este capítulo.

los criterios para controlar las políticas asistenciales; las formas de reorientar los programas de transferencia de ingresos; el tipo y la gestión de los recursos humanos; las formas de abordar el problema del trabajo informal; las formas de promover la industrialización; y el tipo de infraestructura que se necesita para realizar los objetivos sociales buscados.

3.2.1. Disensos sobre criterios de focalización de los programas sociales

Los funcionarios de los distintos niveles de gobierno disienten sobre cuáles deberían ser los criterios para focalizar los programas sociales. Los funcionarios subnacionales consideran que los criterios propuestos por los funcionarios nacionales son inadecuados porque no tendrían en cuenta las necesidades locales y resultarían insuficientes a la hora de cubrir al universo de potenciales beneficiarios (serían “programas enlatados” y “restrictivos”). Estos disensos habrían dado lugar al desarrollo de programas subnacionales y habrían resultado en la multiplicación y superposición de programas antes señaladas.

3.2.2. Disensos sobre los criterios de asignación de fondos sociales

Los criterios para determinar cómo deben asignarse los fondos sociales constituyen una segunda e importante área de disenso. El conflicto se manifiesta en la disputa acerca de cuál debería ser el nivel de gobierno que controle los fondos transferidos. Así, por ejemplo, los gobiernos subnacionales critican a los funcionarios nacionales por asignar fondos sociales a las organizaciones de base en forma directa, eludiendo a las provincias y los municipios. En las provincias aparecen disensos entre los ministerios provinciales respecto de la forma en que deberían coordinarse y manejarse los fondos directamente recibidos desde sus contrapartes nacionales. Una tercera manifestación de este disenso tiene lugar en los municipios de signo político opositor al gobierno nacional. En este caso los funcionarios municipales protestan porque consideran que el gobierno nacional construye, a través de las burocracias de los programas sociales, municipios paralelos que asignan fondos en competencia con las autoridades políticas locales.

El disenso acerca de la forma en que deben asignarse los fondos también tiene lugar entre actores del nivel local. En esta arena es posible observar disputas tanto entre los gobiernos municipales y las organizaciones de base para determinar quién debe ser el receptor de los fondos, como entre el municipio, los sindicatos y las asociaciones empresarias por el control y distribución de los fondos para capacitaciones.

3.2.3. Disensos sobre la naturaleza y el control de las políticas asistenciales

Los gobiernos provinciales y municipales, y algunas representaciones de la iglesia católica, disienten sobre la forma en que deberían controlarse las políticas de asistencia. Los funcionarios provinciales propician controles centralizados en la administración provincial y la desactivación de la participación de los municipios. Los funcionarios municipales y los representantes de Cáritas se oponen por considerar que la centralización desarticularía la participación y las redes asociativas locales, y proponen entonces la creación de centros de atención comunitaria bajo control municipal.

3.2.4. Disensos sobre las formas para reorientar los programas de transferencia de ingresos

La forma en que deberían reorientarse los programas de transferencia de ingresos es otro de los temas donde se registran importantes disensos. Entre los actores que favorecen la visión regeneradora, la disputa tiene lugar entre los funcionarios de Desarrollo Social, que valoran positivamente la imposición de condicionalidades sanitarias y escolares; los municipios, que prefieren las contraprestaciones laborales; y las organizaciones de base y la iglesia, que promueven las contraprestaciones en capacitación. Estos disensos aparecen consistentes con los intereses burocráticos e ideológicos de cada actor. Mientras los funcionarios de Desarrollo Social priorizan el valor de la salud y la educación como herramientas de integración social, los municipios otorgan mayor importancia a la necesidad de cubrir –a bajo costo– sus requerimientos de personal con beneficiarios de programas, y las organizaciones de base y la iglesia prefieren fortalecer los emprendimientos productivos que podrían promover lazos entre los trabajadores.

Entre los actores que favorecen la visión derivada de la política social, los disensos se manifiestan entre los funcionarios de las áreas de Trabajo y los empresarios. Mientras los primeros buscan estimular la capacitación de los trabajadores y articular la oferta y demanda laboral, los empresarios prefieren convertir los programas de transferencia de ingresos en subsidios que financien la incorporación de trabajadores a las empresas.

3.2.5. Disensos sobre el tipo de recursos humanos y la naturaleza de la gestión de las políticas sociales

Las organizaciones de base y los funcionarios de todos los niveles de gobierno

disienten sobre el tipo de recursos humanos y la naturaleza de la gestión de las políticas sociales que se necesitan. Las organizaciones de base entienden que el Estado nacional es ineficiente para diseñar e implementar políticas sociales, dado que los funcionarios carecen del conocimiento de las realidades locales y de la confianza de los habitantes. Si bien el señalamiento pareciera fundarse en razones técnicas es preciso señalar que involucra también un cuestionamiento político. Efectivamente, implica afirmar que el Estado no tendría legitimidad social para implementar de forma eficiente las políticas sociales que impulsa. En consecuencia, aun cuando el problema técnico de información fuese superado vía el fortalecimiento de las capacidades de la administración pública municipal, la eliminación de la disputa de naturaleza política sería menos probable en tanto la misma se funda en preferencias ideológicas encontradas.

3.2.6. Disensos sobre el tratamiento del problema del trabajo informal

El disenso más agudo se manifiesta en las disputas acerca de cómo debe abordarse el problema del trabajo informal. Los actores difieren tanto en la determinación de sus causas como en las estrategias necesarias para enfrentarlo. En relación a las causas, los actores socioeconómicos se enfrentan con los funcionarios públicos. Para los empresarios, la informalidad es un problema cultural (por ejemplo, “desgano de los trabajadores”) y una consecuencia de la carga tributaria sobre el trabajo. Para los sindicatos, en cambio, el problema es producto de la codicia empresarial y, en segundo término, de la colusión entre algunos sindicalistas y sus patrones. Para los funcionarios municipales de Desarrollo Social, la informalidad deriva de una cultura empresarial tendiente a maximizar rentabilidad sin atención a la legalidad; mientras que para algunos funcionarios provinciales del área de Trabajo, las causas de la informalidad son el trabajo estacional y la falta de información de los trabajadores sobre sus derechos.

La diversidad de diagnósticos da lugar a varias propuestas de solución: los empresarios y algunos dirigentes políticos no justicialistas proponen reducir la carga tributaria sobre el trabajo; los sindicalistas sugieren fortalecer a la policía del trabajo; mientras que los funcionarios de las áreas de Trabajo plantean la necesidad de capacitar a los trabajadores en la defensa de sus derechos y la expansión de los programas de movilización de trabajadores entre provincias según las estaciones de los cultivos.

3.2.7. Disensos sobre la promoción de la industrialización

El disenso acerca de las políticas de promoción de la industrialización enfrenta a

los empresarios urbanos con los empresarios rurales, las organizaciones de base y los gobiernos provinciales. Los empresarios urbanos proponen incentivos fiscales a las industrias intensivas en mano de obra que se radiquen en centros urbanos. Los empresarios rurales, junto con las organizaciones de base, proponen, en cambio, que los incentivos favorezcan a las zonas rurales a fin de evitar las migraciones internas y mejorar la calidad de vida en las localidades más pequeñas. Ya sea por falta de información o de capacidades para elaborar programas de desarrollo productivo consistentes con los recursos y las oportunidades de mercado, los gobiernos provinciales no consiguen terciar en la discusión.

3.2.8. Disensos sobre el tipo de infraestructura necesaria para la realización de los objetivos sociales buscados

El disenso sobre el tipo de infraestructura que se necesita para realizar los objetivos buscados enfrenta a los empresarios con los funcionarios públicos. Los empresarios plantean que la inversión en infraestructura básica (camino, redes de gas, electricidad y cloacas, viviendas y comunicaciones) sería prioritaria porque permitiría reducir los costos de producción y de transacción, contendría eficazmente a los migrantes internos y mejoraría el nivel de vida y las condiciones para el consumo privado. Aun cuando los funcionarios provinciales y municipales no desestiman la necesidad de invertir en infraestructura básica, prefieren concentrarse, en cambio, en obras de infraestructura productiva, como puertos, represas y sistemas de riego, a las que consideran más relevantes para el desarrollo económico y humano de largo plazo.

4. Conclusiones

Las conclusiones siguientes sintetizan los principales hallazgos realizados en el curso de esta investigación y plantean consideraciones respecto de algunos problemas y desafíos que, a la luz del testimonio de los actores entrevistados, se presentan como relevantes para el futuro de la política social en Argentina.

Tres visiones normativas diferenciadas caracterizan la forma en que los actores entienden la política social que debería implementarse: la visión regeneradora, la visión derivada y la visión garante. Estas visiones se distinguen por el rol y la función que los actores le asignan a la política social, por la naturaleza del bien que la política social debe prioritariamente proveer (trabajo o ingreso), y por el tipo de vínculo social que centralmente debe regular la provisión de los bienes (competencia o solidaridad).

CUADRO 3.1
Consensos entre actores

Consensos	Funcio- narios de Desarrollo Social provincial y municipal	Fundo- narios de Trabajo provincial y municipal	Empre- sarios	Organiza- ciones de base	Sindicatos	Universi- dades	Organiza- ciones de la sociedad civil	Gobiernos municipa- les	Partidos de la opo- sición	Iglesia católica
Formas de concebir la cuestión social	X	X	X	X		X	X	X		
	X	X	X	X		X	X		X	
	Algunos funcionarios	Algunos funcionarios	X							
Prioridades	X	X	X	X			X	X	X	
	X		X	X	X		X	X		

Continúa en página siguiente

Vene de página anterior

Consensos	Funcionarios de Desarrollo Social provincial y municipal	Funcionarios de Trabajo provincial y municipal	Empresarios	Organizaciones de base	Sindicatos	Universidades	Organizaciones de la sociedad civil	Gobiernos municipales	Partidos de la oposición	Iglesia católica
Prioridades	Planificación para el desarrollo productivo local.	X	X	X	X	X		X		
	Reorientación de los programas de transferencia de ingresos para adecuarlos a los actuales desafíos y posibilidades de la estructura social y del mercado laboral.	X	X	X	X		X	X		X
Medidas	Reestablecimiento de las escuelas técnicas.	X	X	X	X			X		
	Institución de contraprestaciones de capacitación laboral en los programas de transferencia de ingresos.	X	X	X	X			X		
	Creación de mecanismos de planificación para el desarrollo productivo local.	X	X	X	X			X		
	Incorporación de actores locales al diseño de las políticas sociales.	X	X	X	X		X	X		
Consensos genéricos sobre recursos	Recursos humanos especializados.	X	X	X		X	X	X		X
	Fortalecimiento de las capacidades institucionales en el nivel local.	X	X	X		X	X	X	X	X
Dificultades	Superposición de programas sociales.	X	X	X	X				X	
	Deterioro de la cultura del trabajo.	X	X	X	X		X		X	
	Falta de información para la planificación de políticas.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Captura política de la distribución de fondos sociales.	X	X	X	X		X		X	

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo permitió observar que los actores que sostienen la visión regeneradora coinciden en señalar que el objetivo de la política social es la regeneración y rearticulación de los lazos sociales que han sido quebrados por la gravedad de la crisis. Aun cuando los actores que suscriben a esta visión coinciden en cuál debería ser el objetivo de la política social, muestran diferencias respecto de cuáles serían los bienes necesarios para proveer a través de la política social y cuál el vínculo que regularía su provisión. Así, mientras que para algunos de los actores que sostienen la visión regeneradora, el bien central a proveer es trabajo, el vínculo social que debería regular su provisión puede ser tanto la competencia como la solidaridad (variantes laborista de base y laborista competitiva); mientras que para otros, el bien central a proveer es ingreso y el vínculo social que regula su provisión es la solidaridad (variante solidaria de base).

Por otra parte, se observó también que los actores que sustentan la visión derivada entienden que la política social se encuentra subordinada a los objetivos de la política económica. Para estos actores, el objetivo de la política social es contribuir a que la política económica realice sus metas de crecimiento económico y de distribución del ingreso, y consideran que el fin de la política social es preparar a los distintos sectores sociales para aprovechar el derrame (variante reactiva) o para participar en la producción del crecimiento (variante proactiva) –por ejemplo, vía la capacitación. Los actores que adhieren a esta visión entienden que el bien central que la política social debería proveer es trabajo y el vínculo social que debería regular su provisión es la competencia.

Asimismo, se encontró que los actores que favorecen la visión garante de derechos universales entienden que el objetivo de la política social es asegurar la realización de derechos universales. Para esta perspectiva, la misión de la política social es garantizar a todos los individuos un mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas necesarias para desarrollar sus propias estrategias de vida. Los actores que proponen esta visión entienden que la política social debería proveer ingresos y que la solidaridad es el vínculo social que regula esa provisión.

El trabajo permitió observar que las visiones mayoritarias en el conjunto de los entrevistados (regeneradora y derivada) concuerdan en que la fragmentación de la estructura social requiere de intervenciones focalizadas en los sectores más necesitados. En este sentido, los adherentes a estas dos visiones

coinciden en que dichas intervenciones deberían centrarse en la promoción de capacidades laborales, y en que sería necesario mantener los programas de transferencia de ingresos para atender a aquellos con menores probabilidades de reinserirse en el mercado laboral. Las razones por las que apoyan el mantenimiento de los programas de transferencia de ingresos y la focalización son diversas. Algunos actores entienden que estas son más económicas que las políticas universales, otros que son políticas normativamente superiores, y otros las apoyan porque obtienen ventajas políticas y burocráticas de las mismas. Más allá de las razones específicas que fundamenten estos apoyos, el resultado de esta coincidencia sería la existencia de un consenso significativo en favor de su sostenimiento y la neutralización de las acciones y estrategias que vetan su continuidad. Esto implicaría que la continuidad del apoyo a los programas de transferencia de ingresos descansa en un consenso negativo que obtura la emergencia y el éxito de propuestas alternativas como la que sostiene la visión garante. Cabe señalar, sin embargo, que este consenso genérico sobre los programas de transferencia de ingresos convive con múltiples discusiones operativas relacionadas con las maneras en que estas políticas deberían reformarse. Las discusiones acerca de los aspectos que necesitarían ser revisados tienden a opacar el consenso genérico que existe acerca de su continuidad. Más aún, en ocasiones, la intensidad y diversidad de estas discusiones se confunde con un cuestionamiento de los programas de transferencia de ingresos en todos sus aspectos. Estas discusiones comprenden debates sobre la naturaleza de las contraprestaciones, las características y contenidos de las capacitaciones, los criterios de focalización, los mecanismos que deben utilizarse para asignar los fondos, y los mecanismos para controlar las transferencias. Es necesario enfatizar que estos desacuerdos se restringen a la instrumentación de las políticas y no implican un cuestionamiento acerca de la necesidad de su continuidad.

Las visiones identificadas tienen una presencia desigual entre los entrevistados. Las visiones regeneradora y derivada son las que cuentan con mayor cantidad de adherentes en las provincias incluidas en este estudio⁸. La

⁸ El estudio permitió observar que la visión regeneradora de la política social es dominante en las provincias de Chaco, Corrientes, Río Negro, Salta y Tucumán. En cambio, en las provincias de Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Misiones y Santa Fe, esa visión compite con la visión derivada y, en menor medida, con la visión garante. Sin embargo, no estamos en condiciones de evaluar la significación de esta distribución dado que los criterios utilizados para seleccionar a las provincias priorizaron las necesidades sociales de las mismas antes que la representatividad de sus problemas sociales en el conjunto del territorio nacional; y el conjunto de

visión regeneradora es típicamente sostenida por: funcionarios de las áreas de Desarrollo Social de los distintos niveles de gobierno; representantes de la iglesia católica y sus organizaciones sociales; organizaciones de la sociedad civil conformadas por individuos de clase media-alta; y organizaciones de base conformadas por individuos de origen y trayectoria política social-cristiana. La visión derivada, por su parte, es típicamente sustentada por funcionarios de las áreas de Trabajo y Producción de los distintos niveles de gobierno; representantes del sector empresario, organizaciones de base conformadas por individuos de origen y trayectoria de izquierda socialista; y sindicalistas de orientación socialista. Finalmente, la visión garante es típicamente sostenida por sindicatos de orientación socialdemócrata, partidos políticos y organizaciones de base con orientaciones ideológicas de izquierda o centroizquierda.

El Diagrama 3.2 sintetiza los hallazgos de la investigación. Al igual que el Diagrama 3.1, mapea las visiones de la política social y de los actores entrevistados en función de dos ejes. El eje horizontal –trabajo/ingreso– designa los bienes prioritarios que según las distintas visiones debe proveer la política social, y el eje vertical –competencia/solidaridad– designa el tipo de vínculo social que regula las relaciones entre los actores. Así, pues, la visión de la política social como derivación de la política económica tiene como objetivo prioritario generar trabajo, y el vínculo social que regula a los actores es la competencia. La visión de la política social como garante de derechos universales se encuentra en el cuadrante opuesto: tiene como objetivo excluyente proveer un mínimo de ingresos a todos los habitantes y supone que el vínculo que regula la provisión de este bien es la solidaridad. Entre ambos polos se encuentra la visión de la política social como regeneradora de lazos sociales.

Pero a diferencia del Diagrama 3.1, el Diagrama 3.2 permite apreciar de dónde surgen las variantes que presentan las visiones. Así, puede observarse que cuando algunos de los actores que sostienen la visión regeneradora promueven la inserción laboral en emprendimientos de economía solidaria que buscan proveer centralmente ingreso a los beneficiarios a fin de garantizar su autosustento, suelen surgir proyectos productivos como las múltiples cooperativas de costureras que han aparecido recientemente (variante solidaria de base). En cambio, cuando otros actores que sostienen la misma

entrevistados no resulta estadísticamente representativo de las opiniones de todos los actores clave involucrados en política social en el conjunto del país.

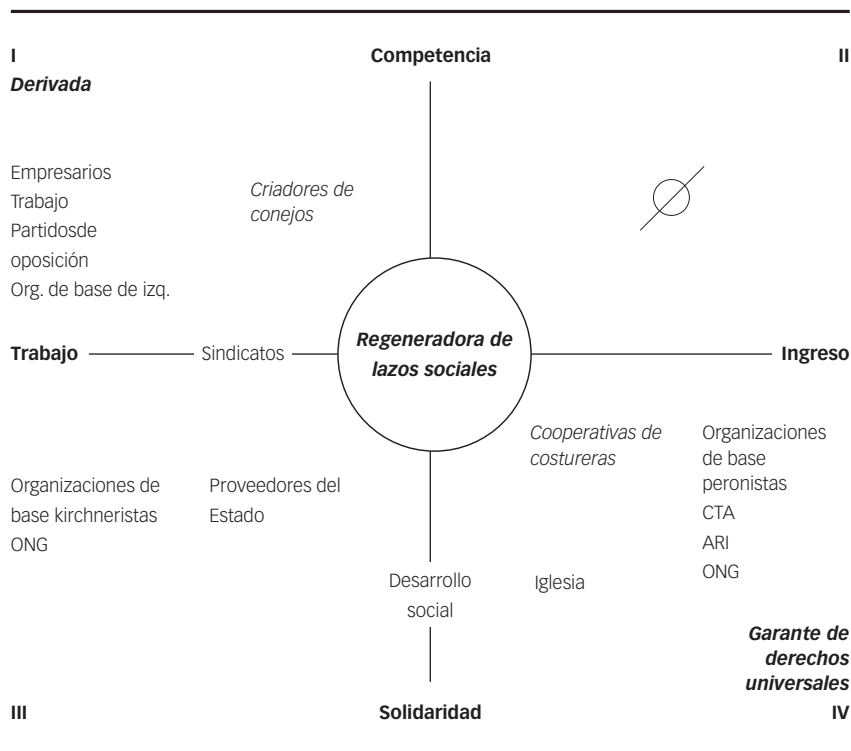
visión fomentan emprendimientos de economía solidaria que buscan proveer centralmente trabajo a los beneficiarios en un entorno preservado de la competencia abierta, los proyectos productivos que se generan –como el caso de los micro-proveedores del Estado– necesitan operar en mercados protegidos que sustraigan a los trabajadores de los riesgos propios del mercado laboral en el sistema capitalista (variante laborista solidaria). Finalmente, dentro de la visión regeneradora también se observa la presencia de actores que apuestan a generar micro-emprendimientos sustentables que provean trabajo sostenible en mercados competitivos y formales. En esos casos, los emprendimientos que suelen aparecer recompensan la innovación y la identificación de nichos potencialmente rentables (variante laborista competitiva). Los criadores de conejos para exportación ejemplifican este tipo de emprendimiento.

El Diagrama 3.2 permite observar también que existe un consenso sustantivo subyacente entre la visión regeneradora y derivada de la política social. Aun cuando algunas de las variantes de estas visiones difieren en el lazo social que prefieren para alcanzar los objetivos que se proponen, en ambas visiones existen actores que coinciden en identificar a la generación de trabajo como el objetivo central de la política social. Esto es, aun cuando los que sostienen la visión regeneradora y los que sostienen la visión derivada disienten respecto de cuál es el lazo articulador más apropiado para realizar sus objetivos, los proponentes de las dos visiones tienden a coincidir, aunque con alguna excepción, en que generación de trabajo es el objetivo central y organizador de la política social.

Este consenso sustantivo en torno a la centralidad del trabajo como objetivo de la política social da lugar a un conjunto de consensos operativos, a saber: la necesidad de distinguir entre individuos empleables y no empleables en el mercado laboral y de instrumentar, por ende, tratamientos diferenciados; la conveniencia de mantener la focalización de las políticas sociales por razones económicas; la necesidad de diferenciar las tareas que debe cumplir el Estado en las políticas sociales según el nivel de gobierno involucrado (por ejemplo, ven al Estado nacional como el financiador y planificador estratégico de políticas y a los estados provinciales y municipales como los encargados de co-diseñar e implementar las políticas); la importancia que tiene la creación de ámbitos institucionales para la participación de los actores del nivel local en el diseño y la implementación de políticas; el requisito de planificar el desarrollo productivo local y fortalecer las capacidades institucionales necesarias para ello; la centralidad que tienen las capacitaciones como medida

DIAGRAMA 3.2

Actores, visiones y variantes de la política social



Fuente: Elaboración propia.

para generar trabajo formal; y la necesidad de resolver la falta de información para la planificación de políticas.

El Diagrama 3.2 muestra también cuáles son las coaliciones que apoyarían o rechazarían las distintas medidas y prioridades de política social relevadas y, por consiguiente, qué actores sostendrían aquellas áreas donde se encuentran convergencias. Así, por ejemplo, se observa que aunque las organizaciones de base kirchneristas y algunas ONG disienten con las organizaciones de base peronistas, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y el Partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI) respecto de cuáles son los bienes que debería distribuir la política social, todas coinciden en que la so-

lidaridad debería ser el vínculo que organice la distribución de esos bienes. Por otra parte, si bien los empresarios, el Ministerio de Trabajo y los partidos de oposición disienten con las organizaciones de base kirchneristas y algunas ONG respecto del mecanismo para distribuir los bienes que la política social provea, este conjunto de actores coincide en que el trabajo debería ser el bien a distribuir.

Estos hallazgos abonan la pertinencia de las motivaciones que dieron lugar al inicio de esta investigación. Indagar las visiones normativas y las preferencias de los actores locales acerca de la política social permitió conocer las dificultades que implica en el campo la implementación de las políticas y advertir las cuestiones en que *policy makers* centrales y los actores locales estarían forzados a contemporizar. El estudio también hizo posible la identificación de puntos de consenso y de disenso entre los actores locales. Por un lado, permitió advertir la existencia de consensos respecto de la segmentación de la estructura social argentina y de la necesidad de focalizar las intervenciones de política social, así como sobre la pertinencia de especializar las intervenciones estatales según los niveles de gobierno involucrados. Por otro lado, el trabajo permitió identificar la importancia que los actores locales otorgan a su propia participación en el diseño e implementación de políticas –especialmente en aquellas orientadas hacia el desarrollo productivo local. La consideración de la mirada local también permitió observar algunos problemas, tales como la superposición de programas nacionales, provinciales y municipales; la falta de información adecuada para hacer posible la participación eficaz de los actores locales en el diseño e implementación de políticas sociales; y la carencia de recursos humanos adecuados para la tarea. Finalmente, la investigación de la perspectiva local puso de manifiesto la relevancia que tienen ciertos problemas de coordinación entre niveles de gobierno y entre los distintos actores sociales involucrados (empresarios, trabajadores, organizaciones sociales, Estado) en la formulación e implementación de las políticas sociales.

Bibliografía

- Bonvecchi, A. y Smulovitz, C. (2007). "Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social". Oficina Regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Banco Mundial. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 2, Buenos Aires.
- Weber, Max (1949). *The Methodology of the Social Sciences*. The Free Press, Nueva York.

P A R T E I I

CAPÍTULO 4

Las políticas sociales y la investigación de opinión pública

Manuel Mora y Araujo

1. Introducción

El presente capítulo presenta una serie de reflexiones sobre la investigación de opinión pública y la política pública. Estas reflexiones surgen de la experiencia de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS), presentada en el capítulo 2 de este libro, pero se extienden a otras experiencias recientes en la Argentina, y plantean un análisis más general del vínculo entre la opinión pública, su formación, los medios de comunicación, y el papel de los hacedores de políticas públicas.

2. ¿Para qué medir la opinión pública?

Cuando se demandan investigaciones de opinión pública puede perderse de vista la lógica del método de la investigación, asimilándola al procedimiento especialmente periodístico que consiste en recoger una opinión e interpretarla linealmente. Ciertamente, en la investigación, la medición se basa en el principio de preguntar y registrar una respuesta; esa fue la base inicial de la teoría de la medición de actitudes. Pero investigar opiniones y actitudes es algo más que eso. En distintos contextos, la misma pregunta puede adquirir distintos significados, porque estos dependen del receptor, de su interpretación de lo que se le está preguntado y de su expectativa acerca de lo que se espera que diga. Por tanto, la investigación requiere un *expertise* profesional en distintos planos: cómo formular una pregunta adecuadamente (relacionado con la teoría de la medición y la construcción de cuestionarios), cómo deco-

dificar el contenido de la respuesta (análisis) y, desde luego, a quién preguntar (muestreo)¹.

La lógica del método consiste en que, preguntando adecuadamente, en un marco correctamente estructurado, las preguntas y las respuestas tienen un sentido proyectivo, el cual –por decirlo de alguna manera– “desnuda” los pensamientos de quien responde. En una entrevista periodística, o en la vida cotidiana, las personas estiman qué les conviene decir cuando se les formula una pregunta; más aún, existen personas que antes de responder a un periodista consultan a un asesor. En una encuesta científica elaborada paradigmáticamente, la pregunta como instrumento de medición debería ser capaz de vulnerar esos elementos de cálculo y extraer las perspectivas de quien responde aun sobrepasando su propia voluntad. Por cierto, no es posible aplicar el instrumento excediendo la voluntad de responder por parte del interrogado, pero es concebible que, si este se presta a responder, su opinión se manifieste con pocos autocontroles –tal como ocurre en un test proyectivo. De ahí que en una investigación por encuestas, la estructuración de un cuestionario sea tan importante como el contenido de las preguntas.

Los contenidos de los pensamientos de las personas que conforman la opinión pública son diversos: imágenes, que se instalan en la mente como fotografías o registros sensoriales impresionísticos; valores, normas, juicios abstractos, que pueden ser aplicados a muy distintos dominios; informaciones sobre lo que ocurre en el mundo externo, recibidas de fuentes externas; juicios sobre aspectos de la realidad, frecuentemente basados en esa información; y expectativas y demandas sobre lo que ocurrirá o sobre lo que se desea o se prefiere que ocurra.

Una dimensión central que a menudo interfiere con el significado que puede prestarse a cualquier dato relativo a los contenidos de los pensamientos de las personas consiste en la cantidad y calidad de la información de la

¹ El profesionalismo es fundamental tanto en quienes producen la información de las encuestas como en quienes manejan la información producida. Las cifras de la opinión pública pueden ayudar a interpretar y comprender una realidad social compleja, pero pueden también convertirse, manipuladas y fuera de contexto, en meros artefactos de simplificación de “mayorías” y “minorías” sociales que no existen más que en el procesamiento estadístico de datos. Las encuestas pueden así ser un gran auxiliar de la gestión de políticas y de comunicaciones, en tanto no se pretenda ilustrar con ellas prejuicios, sino estrictamente ver en sus resultados una fotografía de la distribución de actitudes e ideas (y prejuicios) del público en un período de tiempo concreto y limitado.

que dispone quien responde. Las imágenes y los valores normalmente existen independientemente de informaciones particulares; las opiniones, juicios y expectativas dependen de qué sabe y cuánto sabe cada uno.

El análisis de la opinión pública apoyado en datos de encuestas de opinión debe tomar en cuenta estas premisas para poder arribar a conclusiones válidas o útiles para quien hará uso de las mismas.

En el fundamento de nuestro concepto de lo que es la opinión pública están todas estas nociones. No se investiga a la opinión pública para establecer si quienes la conforman están o no en lo cierto. En materia de opiniones no hay verdades, sólo puntos de vista. La investigación permite conocer los puntos de vista de la gente. Los hechos de la realidad pueden ser investigados de distintas maneras; la investigación de opinión pública, por lo general, no es el camino para saber qué ocurre realmente en una sociedad o comunidad humana, sino para entender qué percepción de esa realidad se ha instalado en la mente de los individuos, qué valoraciones, juicios, imágenes y reacciones son movilizados por esa percepción y en qué medida los hábitos de conducta pueden propender a un cambio a partir de ellos.

En este sentido, la investigación permite al tomador de decisiones incorporar como insumo los puntos de vista de los destinatarios de las mismas, plantearlas de manera que alcancen la mayor legitimidad posible, y elaborar estrategias para su comunicación que maximicen su efectividad. La investigación no es un medio para juzgar técnicamente una acción o decisión, sino para conocer la recepción, la percepción, la imagen que ella formará en el destinatario.

Las investigaciones de opinión útiles para el agente público pueden resumirse en los siguientes términos:

- Investigaciones que procuran comprender los procesos de opinión en los públicos que interesan en cada caso; cómo se desarrollan esos procesos; qué información tienen los públicos; qué creen saber; qué piensan; qué están demandando o esperando; cómo juzgan las distintas opciones de decisión pública.
- Investigaciones que sirven para definir estrategias de comunicación o de acción, o las que procuran monitorear la efectividad de una estrategia y, eventualmente, buscar los correctivos necesarios en el proceso de implementación de la misma.

3. La formación de la opinión pública

En ocasiones se formulan críticas a las encuestas, o existe desconfianza acerca de la validez de lo que ellas informan, con fundamento en algunos de los aspectos que acaban de mencionarse. No es infrecuente escuchar a alguien decir que “las encuestas no reflejan la realidad”. La crítica más difundida en esta dirección, y la que tiene un fundamento un poco más sólido, es que de acuerdo a cómo se pregunta algo pueden obtenerse diferentes respuestas. En este sentido, se señala que “la opinión pública es lo que las encuestas nos dicen que es”, sugiriendo que no hay una realidad tangible más allá de esa construcción².

La respuesta a este planteo es que, dado que no existe un método mejor para estudiar la opinión pública y conocerla, el rigor metodológico en la construcción de los instrumentos de las encuestas es la única garantía de que el investigador se está aproximando a algo *real* y no imaginario o construido.

Esto no quiere decir que el estado de la opinión pública en un momento dado sea un fenómeno “puramente natural”, no influido por agentes de información específicos que, en buena medida, persiguen el propósito de influirla. En el mundo actual, el agente de influencia notoriamente más importante –y al que se le atribuye además una importancia casi excluyente– son los medios de comunicación.

Por tanto, la investigación muchas veces se orienta no sólo a relevar el estado de la opinión pública en un momento dado, sino también a identificar las fuentes y canales a través de los cuales las opiniones de las personas se forman: a qué canales están expuestos distintos públicos, cuáles de esos canales ejercen una mayor influencia en la formación de opiniones, cuáles revisten

² El significado del concepto de opinión pública ha sido ampliamente debatido. Sucintamente, mientras algunos autores sostienen que es una construcción social y no un ente real (Bourdieu, 1979), otros entienden a la opinión pública como un plano real de la vida social, de relativa autonomía, que se construye en la dinámica de interacción entre las opiniones privadas de los individuos y el intercambio que existe entre la multiplicidad de tales opiniones que coexisten en el espacio público (al final de este capítulo se presentan algunas referencias clásicas en la materia). En esta segunda visión, la opinión pública se constituye como un actor que puede influir en los procesos políticos, y que emite su mensaje en el campo de la comunicación política, en permanente relación con los otros dos actores relevantes: los tomadores de decisiones políticas y los medios de comunicación. Estos tres actores son, en cierta medida, autónomos, buscando influenciar a los otros, y, al mismo tiempo, dependientes, receptores de los mensajes que circulan, siendo influidos y transformados por esta dinámica de transmisión de opiniones e ideas alternativas (y conflictivas entre sí).

mayor credibilidad para quienes están expuestos a ellos, y cuáles son los fenómenos propios de la estructura de la opinión pública.

En general, muchas de las opiniones que mantienen las personas están influidas por líderes de opinión, ya sean estos locales o mediáticos. Los líderes locales existen desde siempre y siguen gravitando fuertemente en toda sociedad humana. Pero en el mundo moderno ejercen una influencia no menor los medios de comunicación masivos. Casi toda la información de la que disponemos los seres humanos en el mundo de nuestros días no es la que proviene de los líderes locales o de nuestros iguales en la vida cotidiana, sino la que ponen a nuestro alcance los medios de prensa. La investigación de los medios de prensa es decisiva en la formulación de políticas sociales.

Por otro lado, es sabido que con frecuencia las personas no solamente elaboran sus opiniones a partir de las informaciones externas recibidas y aceptadas y de los propios valores e informaciones previas, sino también tomando en cuenta su percepción de las opiniones de los demás. Frecuentemente, los seres humanos resistimos cambiar nuestras formas de pensar o nuestros hábitos de conducta porque percibimos que los demás no lo hacen; esos mecanismos, efectivamente, contribuyen a sostener la necesaria cohesión social que hace posible la existencia de comunidades humanas. No pocas veces ocurre que muchas personas han cambiado de opinión en algún aspecto dado, pero no perciben que otros también lo hicieron. Este fenómeno se denomina “ignorancia pluralística” y está en la base de los comportamientos colectivos.

El conocimiento de tales aspectos de los hechos reales es un valor importante para el agente público.

4. El diseñador de políticas y el agente público ante la opinión pública

El agente público que toma decisiones y actúa para intentar modificar algún aspecto de la realidad se encuentra siempre ante un dilema: la pertinencia técnica de sus decisiones versus la valoración que los destinatarios harán de las mismas, lo que él juzga correcto de acuerdo con sus criterios y principios versus lo que es “popular” o aceptable. Cuando los valores, expectativas y demandas de la gente son incorporados como aspectos de la realidad sobre la cual va a actuarse, muchas veces el dilema resulta más manejable.

La investigación no debe ser entendida como una fuente de información técnica sobre la sustancia del *expertise* específico del decisor de políticas pú-

blicas. Nunca puede sustituir al saber técnico o científico de este. En cambio, cumple una función importante como puente entre decisiones con fundamento técnico y los públicos a los cuales las decisiones buscan impactar. Facilitan la comprensión de lo que ocurre efectivamente en la realidad sobre la cual se va a actuar, y permiten orientar la comunicación y la información –que frecuentemente constituyen aspectos centrales de los programas sociales– para facilitar la receptividad de los mensajes por parte de los públicos a los que van dirigidos.

El valor agregado que ofrece el experto en opinión pública a los decisores de políticas públicas es el de ayudar a escuchar: a los gobernados, a los votantes, a los usuarios, a los ciudadanos en cada uno de los distintos roles en los que los coloca la lógica de lo público³. Esto no es un valor menor, desde el momento en que planes sensatos y potencialmente beneficiosos frecuentemente fracasan por no haber tenido en cuenta, a la hora de emitir su mensaje, el estado previo de los receptores, la información de la que disponían, los canales a los que estaban más expuestos, la credibilidad que atribuían a sus emisores. El estudio de la opinión pública establece un nexo especializado entre el emisor y la realidad social.

En la Argentina se investiga desde hace años el campo de las percepciones públicas de las políticas y los programas sociales. Sin embargo, sólo en las últimas décadas esos estudios han adquirido una orientación más definidamente enfocada a una comprensión de los procesos de opinión pública y de comunicación masiva.

Desde mi experiencia personal, puedo referirme en ese sentido a dos etapas: la etapa en que la investigación frecuentemente entraba en conflicto con los tomadores de decisiones, y la etapa más actual, en la que la investigación es aceptada como un insumo para las decisiones y estrategias de comunicación de los programas sociales y las políticas públicas en general.

³ Las encuestas, como herramientas de manifestación de la opinión pública, permiten transmitir a los otros actores de la comunicación política (los tomadores líderes, medios de comunicación) las ideas y demandas del público, y las reacciones a los mensajes emitidos por aquellos actores. Así, las encuestas pueden constituirse en instrumentos legítimos de orientación para las decisiones políticas. Existen varias teorías que procuran explicar los alcances de esta influencia: desde la teoría de los alcances limitados de Lazarsfeld (Lazarsfeld et al., 1948) o la teoría de los alcances vigorosos de Noelle-Neumann (1984), hasta las nociones de la Escuela de Michigan, que minimizan hasta la insignificancia las capacidades de la opinión pública para modificar en alguna medida los procesos políticos.

Un ejemplo válido de la primera etapa son los estudios sobre los destinatarios de planes oficiales de vivienda de interés popular, que se realizaban a nivel nacional y también en muchas provincias. Con frecuencia, las investigaciones revelaban un bajo grado de satisfacción de los destinatarios de los programas con las viviendas que se les ofrecían, ya fuese porque su diseño no se ajustaba a las expectativas y necesidades, ya porque resistían aceptar las regulaciones que pautaban los usos permitidos de esas viviendas. En definitiva, las investigaciones terminaban desatando conflictos con los técnicos o los funcionarios a cargo de los diseños de viviendas y de los programas habitacionales. Hasta donde sé, rara vez las investigaciones condujeron a modificaciones de tales diseños y programas (con la consecuencia no menor de que el valor de mercado de esas viviendas se fue depreciando con los años).

En efecto, un preconceito de confrontación entre expertos a cargo de la gestión pública –dueños de determinado saber técnico– y los usuarios/clientes de tal gestión –dueños a su vez de un saber basado en la experiencia directa de ventajas o dificultades no previstas al momento del diseño de políticas– puede generar un juego de suma cero, en el cual a los actores les resulta imposible cooperar entre sí. El reconocimiento, por parte del técnico, del saber generado por aquel que se encuentra al final del proceso de la gestión es el paso inicial para posibilitar investigaciones aplicadas que generen decisiones más acertadas y, muy probablemente, más legítimas.

De este modo, en una etapa de inserción más productiva de la investigación en la formulación de políticas sociales se estudian, por ejemplo, valores y hábitos de comportamiento sexual y familiar, receptividad a campañas de prevención (por ejemplo, de adicción a las drogas), actitudes hacia la educación, hábitos de alimentación y nutrición, y temas más específicos como actitudes hacia el cumplimiento de obligaciones tributarias, necesidades de transporte público, entre muchos otros.

Existen numerosos ejemplos de interacción productiva entre la investigación y el diseño e implementación de políticas públicas. Las investigaciones contribuyen a la efectividad de los programas sociales y redundan, en definitiva, en una mejor ecuación costo-resultado de los mismos. Asimismo, un subproducto no desdeñable de las investigaciones es el hecho de que indirectamente contribuyen también a aumentar el conocimiento sobre la vida social, es decir, un acervo público de toda sociedad y de la comunidad científica en general. En este sentido, cumplen una doble función: una estratégica, que contribuye a mejorar la comunicación entre las instituciones de gobierno y

sus públicos específicos, con el objetivo de reforzar, acelerar o corregir procesos; y otra, si se quiere, puramente cognitiva, que ayuda a comprender el proceso de formación de contenidos en la opinión pública –lo cual, a su vez, permite prever de mejor manera futuros conflictos de comprensión mutua entre gestores y usuarios o, para decirlo de manera más extensiva, entre gobierno y ciudadanos.

Mientras que el mundo de los medios reclama estudios de opinión pública enfocados en la predicción, y el mundo académico reclama estudios centrados en la explicación, la gestión de políticas requiere, especialmente, diagnósticos y bases empíricas para la recomendación estratégica. El experto en opinión pública debe asistir al decisor realizando una taxonomía inteligible para orientar la acción, del mismo modo en que el cartógrafo traduce una complejísima realidad geográfica en un mapa relativamente sencillo, y efectivamente útil para el viajero.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1979). "Public opinion does not exist". En Mattelart, Armand y Siegelau, Seth [eds.] *Communication and class struggle*. International General, Nueva York.
- Campbell, Angus; Converse, Phillip E.; Miller, Warren E. y Stokes, Donald E. (1960). *The American voter*. John Wiley & Sons, Nueva York.
- Cantril, Albert [ed.] (1980). *Polling on the issues: twenty-one perspectives on the role of opinion polls in the making of public policy*. Seven Locks Press, Washington DC.
- Converse, Philip (1987). "Changing conceptions of public opinion in the political process". *Public Opinion Quarterly*, Vol. 51, Part 2: Supplement 50th Anniversary Issue.
- Key Jr., V.O. (1961). *Public opinion and American democracy*. Knopf, Nueva York.
- Lazarsfeld, Paul F.; Berelson, Bernard y Gaudet, Hazel (1948). *The people's choice*. Columbia University Press, Nueva York.
- Lippmann, Walter (1922). *Public opinion*. Harcourt Brace, Nueva York.
- Miller, Warren y Merrill Shanks, J. (1996). *The new American voter*. Harvard University Press, Cambridge.
- Mueller, John (1973). *War, presidents, and public opinion*. John Wiley & Sons, Nueva York.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1984). *The spiral of silence: public opinion, our social skin*. University of Chicago Press, Chicago.
- Page, Benjamin I. y Shapiro, Robert Y. (1992). *The rational public: fifty years of trends in Americans' policy preferences*. University of Chicago Press, Chicago.
- Zaller, John (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

CAPÍTULO 5

La política social argentina en perspectiva

Ernesto Aldo Isuani

1. Introducción y aspectos conceptuales

El objetivo de este trabajo es trazar una perspectiva histórica de la política social argentina a fin de contribuir a un mejor entendimiento de los aspectos centrales que la definen en la actualidad, así como de los desafíos que debe enfrentar.

A tal fin introduciré una periodización que se sustenta en los principios básicos que inspiraron el surgimiento y la evolución de la política social en Occidente. Así, el siglo XIX estuvo dominado por una acción estatal fundada en la beneficencia, cuyo rasgo central era la atención de los denominados “pobres merecedores” (*deserving poor*) o de aquellos pobres que no estaban en condiciones de participar del mercado de trabajo: huérfanos, discapacitados, viudas y ancianos, entre otros grupos pertenecientes a estratos pobres, recibían alguna ayuda estatal, generalmente administrada por organizaciones que hoy definiríamos como pertenecientes a la sociedad civil. En esta modalidad de la política social, el Estado no tenía obligación de suministrar la asistencia y el beneficiario no tenía derecho a recibirla. Se trataba simplemente de un acto estatal “gracioso” y el apoyo a los “pobres merecedores” se combinaba con medidas punitivas para los otros pobres que, teniendo la posibilidad de trabajar, no lo hacían (Polanyi, 1957; Piven y Cloward, 1971).

A partir de fines del siglo XIX surgió un nuevo enfoque que iba a dar respuesta a las necesidades de aquellos pobres que la beneficencia había dejado de lado: los trabajadores. Nació entonces el seguro social destinado a cubrir riesgos biológicos o laborales, basado en un sistema de financiamiento en el que trabajadores, empleadores y Estado eran sus aportantes. El surgimiento

de este enfoque se atribuyó al canciller alemán Otto von Bismarck y tuvo como telón de fondo el recrudecimiento del conflicto social protagonizado por radicalizadas organizaciones obreras que en aquel momento representaban una seria amenaza al orden social vigente (Flora y Heidenheimer, 1982).

Finalmente, a partir de la segunda posguerra una tercera mirada de la política social emergió en Europa, basada en el concepto de ciudadanía. En este esquema, los servicios sociales son brindados a todos los habitantes de una sociedad determinada (son “universales”), el acceso suele ser gratuito y el financiamiento de los servicios brindados es estatal con base en el sistema impositivo vigente. El Servicio Nacional de Salud (*National Health Service*) del Reino Unido fue el arquetipo de esta modalidad de la política social.

Cada nuevo esquema que fue surgiendo en estos dos siglos de evolución de la política social no implicó la desaparición de la modalidad previa sino que se agregó a las anteriores y permitió que, desde la segunda posguerra en adelante, ellas coexistieran en proporciones variables según la sociedad en cuestión. Así, estos tres principios básicos (discrecionalidad, contribución y ciudadanía) que estructuran los estilos de intervención estatal en los procesos de distribución, aunque nacidos en distintos momentos históricos, suelen coexistir cual capas geológicas en muchas sociedades contemporáneas. Por ejemplo, los países de Europa continental con vasto desarrollo de programas contributivos de seguridad social poseen también programas de asistencia social propios del principio discrecional. Los países anglosajones con amplia tradición de programas discrecionales (*means tested*) tienen seguros sociales contributivos bismarckianos (por ejemplo, Estados Unidos) o, como el Reino Unido, desarrollaron además un sistema de salud pública asentado sobre el principio de ciudadanía.

Sobre la base de estas nociones, estamos en condiciones de comenzar un recorrido histórico de la política social argentina.

2. Evolución histórica de la política social argentina

El caso argentino sigue bastante fielmente el esquema general de evolución de la política social anteriormente presentado, aunque con algunas particularidades que señalaré a continuación.

2.1. Los orígenes de la República: 1810-1880

Luego de la independencia de España en 1810, Argentina entró en un período

de fragmentación y guerra civil que sólo comenzó a ser parcialmente revertido hacia mediados del siglo XIX en el gobierno de Rosas. Durante este lapso, la institución de la Sociedad de Beneficencia, creada en 1823 por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, constituyó la principal intervención estatal en lo que puede denominarse la política social (Tenti, 1989). Las principales funciones de la Sociedad de Beneficencia eran realizar una interpretación de carácter moral de la problemática social y crear instituciones (hospicios y asilos) donde recluir a los “pobres merecedores” para brindarles “asistencia”. Hacia 1860, esta institución administraba el Colegio de Huérfanos, la Casa de Expósitos, el Hospital de Mujeres y el Asilo de Alienados. Estas instituciones exhibían una tasa elevadísima de mortalidad, estaban instaladas en edificios insalubres y distribuían una alimentación deficiente. Como sucedía también en sociedades europeas de la época, primaba el principio de *less eligibility* para los “beneficiarios” de estas instituciones, por lo cual nadie que estuviera en condiciones de vivir de su trabajo debía considerar la posibilidad de acudir a ellas para solicitar asistencia.

En este período también se desarrollaron acciones puntuales en materia sanitaria, como la creación de la Facultad Médica y Quirúrgica en 1813, que luego se convirtió en el Instituto Médico Militar, ya que estos primeros servicios de salud estaban destinados a atender soldados que habían participado en las campañas del desierto lideradas por Rosas y, posteriormente, en la guerra del Paraguay (Isuani y Mercer, 1988).

Pero la atención de la salud no era todavía un objeto de interés estatal. De hecho, este servicio estaba básicamente en manos de organizaciones mutuales, que, junto a la labor sanitaria, ejercían también funciones previsionales. Así, entre las primeras organizaciones de este tipo, cabe mencionar la Sociedad Italiana del Plata, creada en 1835. Luego, en 1856, surge la Sociedad de Socorros Mutuos San Crispín, que agrupaba a los zapateros, y al año siguiente se crea la mutual de Tipógrafos.

2.2. La construcción y consolidación del Estado nacional: 1880-1945

Recién hacia 1880 comenzó el proceso de consolidación de un Estado nacional con la constitución de un ejército federal, al expropiar el poder armado de las milicias provinciales; la centralización de la emisión de moneda; la facilitación del ingreso de capital extranjero; la conquista de grandes extensiones de tierra pertenecientes a los aborígenes; y el estímulo de la inmigración europea.

La consolidación del Estado nacional trajo aparejadas dos innovaciones en política social. En primer lugar, una incipiente intervención en el campo de la salud a través de la creación de un organismo estatal específico, el Departamento Nacional de Higiene, y medidas dirigidas a preservar la salud pública y evitar las epidemias. Así, las tareas de inspección para constatar salubridad y la implementación de cuarentenas en medios de transporte y puertos, junto con la potabilización del agua, fueron las acciones más frecuentes. Las intervenciones, sin embargo, se concentraron en la Ciudad de Buenos Aires. La administración nacional no tenía jurisdicción sobre las provincias. Las mutuales, la práctica privada y la acción de algunos municipios seguían representando la forma predominante de atención médica.

Por otro lado, la masiva inmigración europea a partir de fines del siglo XIX planteó desafíos a la construcción de una Nación. Frente a ello, la respuesta de la elite gobernante fue propiciar e implementar un sistema de educación pública de carácter masivo. El propósito de dotar a los extranjeros y a sus hijos de una identidad nacional fue un determinante claro para la creación del sistema nacional de educación en 1884 y para la posterior sanción de la denominada Ley Láinez de 1905, por la cual el gobierno nacional quedaba facultado para instalar escuelas en todo el territorio nacional a pedido de las provincias, que tenían el derecho y la obligación constitucional de administrar la educación pública.

Con esta intervención en el área educativa, Argentina adoptaba en forma prematura el esquema de administración y financiamiento de la política social que se desarrollaría ampliamente en la segunda posguerra y que implicaba la asunción por parte del Estado de prestaciones sociales colocadas a disposición de todos los habitantes de la sociedad; esto es, inspiradas en el principio de ciudadanía.

Por su parte, el final del siglo XIX trajo aparejada la introducción de otra novedad en materia de política social. Los contingentes de inmigrantes, portadores de las ideas socialistas, anarquistas y sindicalistas que se hallaban en boga en Europa, contribuyeron a originar los primeros sindicatos modernos. De este modo, surgieron organizaciones obreras con capacidad de utilizar instrumentos de negociación y lucha, que trascendieron el carácter de instituciones de ayuda mutua (mutuales) que poseían en el pasado.

Estas organizaciones sindicales desplegaron una intensa actividad a finales del siglo XIX y especialmente a comienzos del siglo XX, y fueron protagonistas de un período de alto conflicto social. La preocupación causada en las elites

dirigentes por esta “cuestión social”, como fue denominada en aquel momento, generó el convencimiento de que la represión (a la que se acudió con frecuencia) no podía ser el único recurso del Estado para enfrentar el conflicto, y favoreció el surgimiento de legislación social. Así, se promulgaron leyes para regular el trabajo de mujeres y niños, el descanso dominical, la reducción de la jornada laboral, etc. Precisamente, esta es la racionalidad que caracterizó el origen de la previsión social en nuestro país. La preocupación por las frecuentes y prolongadas huelgas llevadas a cabo por los ferroviarios, que golpeaban fuertemente a la economía agroexportadora, fue la motivación principal para la sanción, en 1915, de la ley que creó un fondo de pensiones para estos trabajadores. Esta ley contenía disposiciones que incentivaban la renuncia a la huelga, ya que todo trabajador despedido a causa de huelga perdía el derecho a jubilarse y los aportes realizados (Isuani, 1985).

Luego de los ferroviarios y de los empleados de la Administración Pública, cuya caja de jubilaciones había sido creada en 1904, otros trabajadores comenzaron a demandar y obtener sus fondos previsionales. Durante los gobiernos radicales, la cobertura alcanzó a la mayoría de los trabajadores de los servicios públicos (telefónicos, empleados de las empresas de gas y electricidad, telegrafistas y tranviarios), a los bancarios y a los trabajadores de compañías de seguros. Hacia fines de la década de 1930 también adquirieron derecho a jubilarse los periodistas, los trabajadores gráficos, los marinos mercantes y los aeronáuticos civiles.

Brindar cobertura según la rama de actividad a la que se pertenecía significó la creación de múltiples cajas de jubilaciones. De esta forma, el sistema previsional adquirió un carácter fragmentario. La falta de uniformidad en los requisitos generó sistemas que diferían sensiblemente en lo referido a tipos de beneficios, porcentaje de aportes, edad de retiro, financiamiento y calidad de las prestaciones. Durante las primeras décadas del siglo XX se produjo un aumento gradual de la cobertura, que pasó de 24 mil afiliados en 1904 a 428 mil en 1944. Sin embargo, la previsión social aún cubría a un conjunto relativamente privilegiado de los asalariados, ya que en 1944 los afiliados al sistema previsional representaban sólo un 7% de la fuerza de trabajo (Feldman et al., 1988).

De esta forma, hacia mediados del siglo XX, en Argentina los tres principios básicos en materia de política social funcionaban simultáneamente. Esto es, una acción discrecional de atención a pobres vehiculizada por la labor de las instituciones de la Sociedad de Beneficencia; un extendido sistema público de educación básica moldeado sobre el principio de ciudadanía; y un creciente

sistema de seguridad social contributiva (o bismarckiana) destinado a los trabajadores asalariados.

2.3. La segunda posguerra

Un tercer período se delineó entre la segunda posguerra y los años noventa, y tuvo como características centrales la masificación y consolidación del modelo bismarckiano, en coexistencia con las políticas discrecionales hacia los pobres, el desarrollo del sistema universalista de educación pública y un nuevo sistema universalista de salud pública, surgido prácticamente al mismo tiempo que el sistema nacional de salud inglés.

Bajo la dirección del secretario de Salud Ramón Carrillo, en 1946 se profundizó la participación del Estado en la atención médica. En 1947 se creó el Código Sanitario Nacional y se estableció un plan de inversiones que significó un gran crecimiento de las instituciones públicas dedicadas a brindar atención sanitaria, con la creación de nuevos hospitales y centros médicos ambulatorios. De las 63 mil camas existentes en 1946, se pasó a 108 mil en 1955, al final del gobierno peronista (Pérez Irigoyen, 1989).

También en este período se esbozó el crecimiento y consolidación del sistema de obras sociales, que recibió un gran impulso por parte del gobierno de Perón. Hacia 1969, alrededor de 27% de los trabajadores del área metropolitana de Buenos Aires tenía acceso a la atención de las obras sociales. A partir de 1970, con la sanción de la Ley 18610 dictada por el gobierno militar de la “Revolución Argentina” y destinada a regular las obras sociales, se produjo un fuerte incremento en el número y cobertura de las mismas.

Esta expansión trajo aparejado el incremento de la provisión privada de servicios de salud, ya que la gran mayoría de las obras sociales no brindaban servicios de salud en forma directa, sino que se transformaron en financiadoras de servicios suministrados por el sector privado.

La previsión social también recibió un gran impulso durante el primer y segundo gobierno peronista, lográndose la cobertura legal de todos los sectores laborales. En 1944 se creó la Caja de Empleados de Comercio; en 1946, la de trabajadores de la industria; y en 1954, la de trabajadores rurales y la de trabajadores independientes, profesionales y empresarios. Se asistió a una etapa de masificación en relación con la cobertura del sistema previsional, ya que en 1949 esta había alcanzado a 2.328.000 trabajadores, quintuplicando la cobertura existente en 1944 (Feldman et al., 1988).

Además de la notable expansión de la cobertura, otros dos fenómenos ca-

racterizaron al primer período peronista: el intento de disminuir la atomización del sistema previsional y la sustitución del principio de capitalización por el de reparto.

En relación con el primer aspecto, se creó el Instituto Nacional de Previsión Social a fin de coordinar la acción de todas las cajas de jubilación, los beneficios otorgados y los requisitos de acceso, con la intención de consolidar un sistema centralizado y uniforme. No obstante, la resistencia de las cajas de jubilación obstaculizó la intención de centralizar y uniformar los regímenes existentes, y finalmente hizo fracasar tal iniciativa.

El segundo aspecto es de gran importancia porque introdujo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen. Hasta la sanción de la Ley 14370, en 1954, las cajas de jubilación se regían por la lógica de la capitalización. Los aportes y contribuciones realizados se destinaban a engrosar un fondo de capitalización que tenía por finalidad financiar las prestaciones una vez efectuado el retiro de la vida activa. A partir de esta ley, se unificó la fórmula de cálculo de los beneficios, con base en una escala que era independiente de la suma acumulada en función de los aportes realizados y la capitalización obtenida.

Se impuso así la idea de que el sistema previsional debía ser un instrumento para la redistribución de ingresos y, por tanto, que el aporte realizado no podía ser el único criterio para determinar el haber previsional. A fin de que los aportantes con bajos salarios obtuvieran beneficios más altos, la escala introducida en 1954 inauguró la etapa del sistema previsional dominada por la idea del reparto. De esta manera, la lógica individual del seguro privado que caracteriza al sistema basado en la capitalización fue reemplazada en el sistema de reparto por una lógica de solidaridad social: una suerte de pacto generacional implícito, según el cual los trabajadores activos sostienen a quienes abandonaron el mercado de trabajo por vejez o invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos.

Este cariz de distribución progresiva, que caracterizó a la forma de determinar el haber previsional introducida por la ley de 1954, fue eliminado con la sanción de la Ley 14499 en 1958, durante el gobierno de Frondizi, que determinó que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente a un 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado. Con el transcurso del tiempo, los reclamos por el objetivo de lograr esta remuneración del 82% ocasionarían problemas financieros importantes, que resultaron ser los principales determinantes de la reforma de 1967 realizada por el gobierno de facto de Onganía. Esta incluyó, entre sus medidas más significativas, una cierta

unificación de las cajas previsionales que redujo la fragmentación, la existencia de regímenes de privilegio y la doble cobertura, que fueron características del sistema hasta mediados de la década del sesenta.

La reforma previsional se expresó a través de la promulgación de las leyes 18037 y 18038, que regirían de allí en más las actividades de los regímenes de previsión de trabajadores en relación de dependencia y autónomos, respectivamente. Entre las medidas adoptadas, se dispuso el reempadronamiento obligatorio, acompañado por una moratoria que intentaba facilitar la regularización de deudas por parte de los afiliados; se elevó la edad de acceso a los beneficios a 60 y 55 años para los trabajadores en relación de dependencia, y a 65 y 62 años para los autónomos, según se tratase de varones o mujeres, respectivamente; se creó la Secretaría de Seguridad Social con funciones de conducción y supervisión del Sistema Nacional de Previsión; se unificaron las diversas cajas existentes en sólo tres: Caja de Jubilaciones para Trabajadores Autónomos, Caja de Trabajadores del Estado y Caja de Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles; se uniformaron los aportes y contribuciones (5% a cargo del empleado y 15% a cargo del empleador); y se eliminó la presencia sindical en las cajas, estatizándose el sistema.

En el nuevo sistema implementado por el gobierno militar, si bien se adoptaba un sistema de reparto, la fórmula de determinación del haber jubilatorio no guardaba relación con los aportes efectuados. Esto introdujo un factor de riesgo que generó tensiones crecientes en el terreno del financiamiento, primero, y en el jurídico, después, y terminó por ocasionar una feroz caída en el valor de las prestaciones, la ilegalidad del sistema al no poder cumplir lo dispuesto por la ley, y el colapso financiero, sólo postergado por la recurrencia cada vez más frecuente a otras fuentes de recursos.

Durante este período, el principio discrecional/asistencial, cumplido en etapas anteriores por la Beneficencia Pública, fue ocupado primero por la Fundación Eva Perón y, luego de la caída del gobierno peronista en 1955, por los programas sociales administrados por las diferentes secretarías o ministerios encargados de implementarlos, que asumieron distintas denominaciones: Acción Social, Desarrollo Social o Bienestar Social (Tenti, 1989). Estas instituciones tendrían a su cargo acciones orientadas, en términos generales, hacia sectores pobres, tales como la distribución de alimentos, vestimenta y materiales de construcción, entre otras. Estas acciones también incluyeron transferencias de ingresos bajo la forma de pensiones no contributivas y subsidios diversos a personas e instituciones.

2.4. La década del noventa

Sin duda, en la Argentina se operaron drásticas transformaciones en la última década del siglo XX. Puede decirse que, a partir de aquel momento, la economía argentina funciona bajo un sistema caracterizado fundamentalmente por la liberalización del comercio exterior, la desregulación de los mercados, la flexibilización de las relaciones laborales y el traspaso de monopolios públicos a manos privadas.

Este gran cambio en la economía fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad. La “nueva cuestión social”, esto es, el fenómeno de la *exclusión social*, se expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, o el fin de la promesa keynesiana según la cual, en un determinado momento futuro, todos llegaríamos a ser asalariados del sector formal de la economía y estaríamos protegidos por la seguridad social. Y aunque una sociedad de asalariados socialmente protegidos no era precisamente una realidad próxima a ser conquistada, el proceso general observado en la segunda mitad del siglo XX parecía marchar en esa dirección. Contrariamente, la reversión no coyuntural de esta tendencia desde fines del siglo pasado se tradujo en altos niveles de desempleo y subempleo, precarización laboral y altos niveles de pobreza, y en una mayor regresividad en la distribución del ingreso. Rozenwurcel y Vázquez, en el capítulo 7 de este libro, presentan un análisis de la relación entre estas transformaciones y las políticas sociales en Argentina.

Ahora bien, así como en los años noventa el keynesianismo fue drásticamente desmantelado por medio de privatizaciones de empresas públicas, desregulaciones en varios sectores de la economía y flexibilización del mercado de trabajo, el pensamiento neoliberal propuso tres estrategias centrales para reformar el Estado de Bienestar acusado de ser inequitativo e ineficiente. Dichas estrategias fueron la focalización, la descentralización y la privatización.

El argumento central a favor de la focalización sostenía que el modelo de política social instaurado a partir de la segunda posguerra no había tenido en América Latina la capacidad de atender a los sectores más pobres, y había sido aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas. Basándose fundamentalmente en el desempeño de la seguridad social, este enfoque mostraba cómo los sectores de menores ingresos no poseían ni cobertura previsional ni protección contra la enfermedad. En consecuencia, este argumento postulaba que, para lograr mayor equidad social y llegar efectivamente a los más pobres, debía remo-

delarse el edificio de la política social. La focalización del gasto público en dichos sectores sería la herramienta que produciría esta transformación.

Como las clases medias y los trabajadores organizados sindicalmente eran los principales beneficiarios de la política social, estos sectores debían comenzar a pagar total o parcialmente por los servicios sociales que consumían a fin de liberar recursos que serían asignados a los más pobres. La privatización aparecía así como la contracara de la focalización, liberando recursos para esta última y complementando su labor en pos de mayor equidad.

Finalmente, la descentralización contribuiría a la mayor eficiencia y eficacia del gasto social, en la medida en que acercaría la gestión al beneficiario, permitiéndole a este último asumir un mayor control sobre la calidad de los servicios.

En el caso argentino podemos extraer algunas conclusiones de esta dirección sugerida para las políticas sociales. Las políticas focalizadas alcanzaron en la década del noventa un elevado nivel de institucionalización y centralidad entre las políticas sociales estatales. En 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), principal organismo para el diseño e implementación de las políticas focalizadas contra la pobreza. En 1995, la SDS puso en marcha el Plan Social del Gobierno Nacional, que tenía por objetivo realizar un ejercicio de planificación estatal del gasto público social (Secretaría de Desarrollo Social, 1995). Entre otras consideraciones, el Plan Social expuso un conjunto de principios básicos orientadores de la gestión:

- Focalización de los programas sociales específicos.
- Integralidad de las múltiples acciones sobre las poblaciones objetivo que a lo largo del tiempo se complementen en el ataque de la pobreza.
- Sustentabilidad que asegure continuidad en el tiempo y efectividad hasta la consecución de los objetivos fijados.
- Explicitación de objetivos y metas en todos los programas sociales.
- Fortalecimiento de la comunidad a través de la creciente interacción entre el gobierno nacional, las organizaciones comunitarias y las municipalidades.

Sin embargo, más allá del esfuerzo de coordinación que pretendió establecer el Plan Social, este último no definió a la SDS como única sede institucional para la implementación del conjunto de programas de combate a la pobreza.

En 1994, la reforma de la Constitución Argentina incorporó la figura del jefe de Gabinete de Ministros, quien tenía, entre otras funciones, la misión de coordinar el gabinete social y, por lo tanto, su tarea implicaba cierta superposición de funciones con la SDS. Ello incorporó problemas adicionales a la coordinación de las acciones de la política social nacional. El mencionado gabinete social estaba integrado por el ministro de Economía, el ministro de Salud y Acción Social, el ministro de Educación, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, el ministro del Interior y el secretario de Desarrollo Social.

Además, en el marco de las políticas de combate a la pobreza, en 1996 se creó el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES), un organismo colegiado integrado por los máximos responsables de las áreas sociales de todos los gobiernos provinciales y de la Nación, con el objetivo de coordinar las acciones vinculadas al desarrollo social.

En 1997, existían 60 programas sociales en el ámbito nacional, que dependían de 9 ministerios y secretarías diferentes¹. Por lo tanto, una de las características salientes de las políticas sociales de combate a la pobreza en el período fue una alta fragmentación institucional. Es decir, la creación de la SDS no significó la concentración del diseño, del control y/o de la ejecución de los programas sociales en ese organismo.

Por otra parte, de los cuadros 5.1 y 5.2 surge con claridad que el gasto social asignado al principio discrecional/asistencial, concepto que engloba a los programas sociales focalizados, a pesar de haber experimentado un crecimiento, no dejó de representar una fracción muy pequeña del gasto social total. Ello exhibe la incapacidad de la estrategia focalizadora para modificar el perfil del gasto social, y evidencia que en la sociedad prevalece una pugna

¹ De los 60 programas, 23 dependían directamente de la SDS; 16, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS); 6, del Ministerio de Salud y Acción Social; 3, del Ministerio de Cultura y Educación; 3, del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP); 3, del Ministerio de Economía; 2, del Ministerio del Interior; 1 dependía de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; y 3 programas eran responsabilidad de los gobiernos provinciales a través de fondos girados directamente por el gobierno nacional y supervisados por la SDS. Desde el punto de vista funcional, los 60 programas sociales pueden agruparse en las siguientes áreas temáticas: 19 atendían cuestiones relativas a empleo y desarrollo productivo; 11 focalizaban en integración social y desarrollo comunitario; 8 eran programas de vivienda; 6, programas de alimentación y nutrición; otros 6, programas de salud; 6 consistían en tipos de subsidios personales o institucionales y tenían por objetivo atender emergencias sociales; y 3 eran programas de educación.

distributiva, en la que los sectores de mayor organización y poder (no precisamente los más pobres) no están dispuestos a ceder ningún recurso.

En otros términos, el fracaso de la focalización en transformar el perfil de la política social revela que los sectores más pobres están en inferioridad de condiciones, no sólo en lo que respecta a la posesión de activos, sino también en lo relativo a la capacidad de organización para demandar y presionar por sus intereses. De esta manera, los sectores sociales mejor organizados, beneficiarios históricos del sistema de políticas sociales, cierran las puertas a cualquier intento de redistribución profunda que los afecte.

En este contexto, incluso un gobierno con fuerte voluntad política redistributiva hacia los más pobres hubiera encontrado grandes resistencias para llevar a cabo una redistribución progresiva.

En el caso argentino, el proceso descentralizador ya había comenzado a finales de los años setenta, con la descentralización de establecimientos hospitalarios. En 1978, se transfirieron hospitales de la administración central a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a varios gobiernos provinciales (Isuani y Mercer, 1988).

El sistema educativo argentino también experimentó una descentralización de los niveles primario y medio. Como en el caso de la salud, en 1978 el gobierno militar produjo la transferencia de la gestión de los servicios educativos de nivel primario desde el Estado federal a las provincias. En 1992, este proceso se completó con la transferencia de los establecimientos de nivel medio. De tal modo, si en 1970 el Estado nacional concentraba un 27,7% de la matrícula escolar del nivel primario, en 1992 solamente conservaba un 1,6%. Completado el proceso de transferencia a las provincias, en 1994 el Estado nacional conservaba sólo 0,5% de los establecimientos de nivel inicial; 0,3% de los de nivel primario; 1,8% de nivel medio, y 7% de los establecimientos de nivel terciario (Filmus, 1998).

En términos generales, la información que se observa en el Cuadro 5.3 muestra un moderado proceso de descentralización del gasto social argentino. Se trató de un proceso en el que el gobierno central mantuvo o incluso incrementó levemente la proporción del PIB que administraba, pero también creció significativamente el gasto de los gobiernos locales. De esta forma, la información sugiere que, como resultado del proceso de descentralización, las provincias, y en mucho menor medida los municipios, fueron las que aca-pararon el crecimiento del gasto en el período. El incremento de los gastos provinciales en educación básica y salud pública explica el grueso de este au-

CUADRO 5.1

Estructura del gasto social según principios, 1980-2004 (en % del PIB)

Finalidad/función	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Gasto público social	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
Principios					
Ciudadanía					
Educación, cultura y ciencia y técnica	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Atención pública de la salud	1,11	1,41	1,70	1,88	1,96
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Total	4,02	5,14	5,69	6,46	6,64
Contribución					
Obras sociales-Atención de la salud	2,03	2,16	2,20	2,13	2,12
INSSJyP-Atención de la salud	0,51	0,60	0,88	0,99	0,76
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Programas de empleo y seguro por desempleo	0,02	0,02	0,10	0,27	0,78
Asignaciones familiares	0,49	0,49	0,59	0,64	0,55
Total	7,38	9,57	11,95	11,87	11,41
Discrecional/asistencial					
Promoción y asistencia social	0,43	0,75	0,72	0,94	1,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Total	1,02	1,41	1,27	1,39	1,45
Total principios	12,42	16,12	18,91	19,72	19,50

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS, 2008).

mento. De esta manera, mientras al comienzo del período el gobierno nacional administraba dos tercios del gasto social, al final del mismo este porcentaje sólo alcanzaba la mitad.

El proceso de privatización de la política social argentina no tuvo de manera alguna la dimensión que adquirió en el terreno económico. De hecho, el proceso de privatización de empresas públicas como Entel, Obras Sanitarias de la Nación, Aerolíneas Argentinas o Yacimientos Petrolíferos Fiscales fue realizado muy rápidamente, sin que mediara una oposición de relevancia. Aún más, parecía existir una opinión favorable a estas privatizaciones en un alto porcentaje de la población.

CUADRO 5.2

Estructura del gasto social según principios, 1980-2004 (en %)

Principios	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Ciudadanía	32,37	31,95	30,11	32,74	34,05
Contribución	59,42	59,31	63,17	60,21	58,51
Discrecional/asistencial	8,21	8,74	6,72	7,05	7,44
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Cuadro 5.1.

CUADRO 5.3

Gasto social de los tres niveles de gobierno (en % del PIB)

Nivel de gobierno	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Gasto nacional	7,96	9,85	10,87	10,97	10,40
Gasto provincial	4,32	6,04	7,59	8,13	8,41
Gasto municipal	0,65	0,94	1,39	1,48	1,48
Total	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS, 2008).

La privatización de instituciones propias del Estado de Bienestar resultó más compleja, como revelan claramente los ejemplos mencionados a continuación. En primer lugar, la reforma previsional de 1993 atravesó un proceso de gestación de dos años durante los que el proyecto del gobierno no conseguía apoyo en un Congreso dominado por el oficialismo. Sólo la negociación impulsada por un grupo de diputadas de diversos partidos, que accedió a otorgar quórum a cambio de una reducción en la edad de jubilación de la mujer, permitió destrabar la situación y lograr la aprobación del proyecto (Isuani y San Martino, 1993). Por otra parte, el proyecto aprobado distaba del interés del Poder Ejecutivo, que prefería un sistema de capitalización individual administrado por compañías privadas, siguiendo el modelo adoptado en la reforma previsional chilena de 1982. En el caso argentino, el sistema de capitalización debió coexistir con un sistema de reparto reformado, impulsado por sectores del oficialismo y la oposición.

El segundo ejemplo tiene que ver con la reforma de las obras sociales, proceso en que el interés gubernamental era que compitieran en el mercado de la salud con las compañías aseguradoras privadas. Este proyecto nunca fue transformado en ley, y la máxima concesión obtenida fue la competencia al interior del sistema de obras sociales.

Estos ejemplos muestran la mayor dificultad a la hora de avanzar sobre la privatización de instituciones propias del Estado de Bienestar. No obstante, cierta literatura sostiene que ha existido una transformación vía el crecimiento de la oferta y demanda privada de bienes sociales (Gilbert, 2004). De esta manera, el grado en que la política social cubre a sus beneficiarios no tendría la magnitud que poseía en el pasado. Por ejemplo, el aumento del gasto de bolsillo de los individuos en servicios de salud y educación podría ser considerado un indicador de este fenómeno.

Desafortunadamente, no estamos en condiciones de explorar esta línea de razonamiento dado que, si bien la Argentina cuenta con una encuesta realizada en 1996-1997 que mide el gasto de los hogares, no disponemos de otra medición posterior que permita realizar comparaciones. Si bien se realizó una nueva encuesta en 2004-2005, los datos de la misma no están aún disponibles.

3. Fortaleza y rigidez de la política social argentina

Lo sucedido en los años noventa permite extraer dos conclusiones centrales. En primer lugar, la extraordinaria resistencia de la política social al cambio a

pesar de las profundas transformaciones provocadas en el cuerpo social durante este período plantea que –más allá de la intención de sus impulsores– la fortaleza de los sectores beneficiarios para evitar transformaciones, junto con los riesgos de pérdida de legitimidad y apoyo político para quienes osaren intentar una transformación reductora, son factores clave para explicar lo sucedido en estos años.

Es decir, los intentos de transformar la política social chocaron con la resistencia que imponen los procesos de democratización y obtención de legitimidad política. En este sentido, el caso argentino es interesante ya que, como señalamos, la privatización de empresas públicas y la reducción drástica del gasto en finalidades económicas, que puede apreciarse en el Cuadro 5.4, fueron realizadas en períodos extremadamente breves, sin mayores costos políticos. Muy diferente fue el intento de avanzar en el recorte del gasto social, como ilustra dicho cuadro, y que ejemplificamos con el caso previsional y de las obras sociales. Las presiones políticas de sindicatos, partidos de oposición y organizaciones de jubilados previnieron transformaciones privatizadoras profundas, tales como las realizadas en el terreno de las empresas públicas de producción o servicios. Asimismo, una cierta cultura que asigna a las políticas sociales los atributos de un derecho de carácter universal, que se considera que el Estado debe garantizar, también limitó la reducción del Estado de Bienestar.

En síntesis, el funcionamiento de la democracia, que no impidió el dismantelamiento del Estado keynesiano, probó ser un antídoto sustancial para los intentos de llevar a cabo cambios significativos en la estructura de la política social.

La segunda conclusión es que esta fortaleza del sistema de políticas sociales es proporcional a su rigidez. Es decir, la sociedad argentina experimentó, como vimos, transformaciones profundas en su estructura: la retracción de la capacidad productiva y regulatoria del Estado; la apertura de los mercados y la profundización de la competencia internacional; la flexibilidad laboral, que transformó el mercado de trabajo con aumentos de la desocupación, el subempleo y la precarización; y el incremento significativo de la pobreza y la desigualdad de ingresos. No obstante, los cambios experimentados por la política social no modificaron lo que denominamos la “naturaleza profunda” que poseía antes de dichas transformaciones de la sociedad.

De esta manera, tenemos en buena medida la misma política social que en el pasado, lo que significa políticas sociales para el pasado, que no contemplan las transformaciones sociales ocurridas en las últimas décadas. De hecho, el

CUADRO 5.4

Gasto público consolidado, 1980-2004 (promedios quinquenales en % del PIB)

Finalidad/función	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Gasto total	28,19	32,13	31,27	31,73	31,44
I. Funcionamiento estatal	4,62	4,98	5,85	6,08	5,88
Administración general	1,60	2,22	3,01	3,13	2,87
Justicia	0,28	0,43	0,64	0,79	0,84
Defensa y seguridad	2,74	2,33	2,20	2,16	2,17
II. Gasto público social	12,95	16,82	19,86	20,58	20,29
Educación, cultura y ciencia	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Salud	3,36	3,88	4,51	4,77	4,65
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Promoción y asistencia social	0,73	1,04	0,99	1,18	1,30
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Trabajo	0,51	0,50	0,69	0,91	1,33
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
III. Gasto servicios económicos	6,71	7,47	3,63	2,38	2,02
Producción primaria	0,35	0,39	0,27	0,31	0,31
Energía y combustible	2,81	2,55	1,32	0,43	0,35
Industria	0,42	0,31	0,14	0,08	0,06
Servicios	2,38	2,37	1,07	1,11	0,91
Otros gastos	0,75	1,85	0,83	0,45	0,39
IV. Servicios deuda pública	3,91	2,86	1,93	2,68	3,26

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS, 2008).

sistema de protección social sigue estructurado para proveer principalmente ingresos previsionales a quienes han dejado el mercado laboral por vejez o invalidez, criterio totalmente adecuado para una sociedad de pleno empleo, pero no para la sociedad actual, en la que, por ejemplo, el número de jóvenes desempleados ha llegado a niveles alarmantes, sin que esto se refleje en las prioridades del gasto público.

Al igual que en los países europeos identificados con el modelo corporativo-conservador (Esping-Andersen, 1990), en nuestro país predomina aún un modelo de prestaciones sociales basado en la noción del varón como “proveedor” (*breadwinner*), mientras la mujer está encargada de la reproducción del hogar. Esta noción no ha contemplado los grandes cambios que se han producido en la composición familiar, con una elevación sustantiva de la tasa de actividad de la mujer y un gran número de hogares monoparentales que, cuando son liderados por mujeres, se exponen a una gran vulnerabilidad económica por tener generalmente una sola fuente de ingreso. La ausencia de un desarrollo significativo de servicios personales (cuidados infantiles, por ejemplo) complica enormemente la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo. Este es otro de los “nuevos riesgos” que no contempla la actual política social (Esping Andersen et al., 2002).

Esto trae aparejadas enormes dificultades para quienes aspiran a adaptar la política social argentina a la situación social contemporánea. La madeja de intereses generados es muy fuerte y los actores que se benefician del actual sistema tienen mayor poder de organización y presión que aquellos que abogan por adecuarlo a los tiempos modernos. Por supuesto, el conflicto es político y cultural, y se desarrolla en el marco de un Estado de Bienestar que es tan vigente como rígido.

4. Políticas de ingreso social y pautas culturales

La exclusión social, o la nueva cuestión social, que en términos fundamentales implica las dificultades de inserción en el mercado de trabajo que atraviesan las sociedades contemporáneas, ha generado un debate sobre cuáles son las políticas adecuadas para enfrentar esta situación.

Una de las respuestas más difundidas en ámbitos académicos es la noción de Renta Mínima o Ingreso Ciudadano (Van Parijs, 1992; Gorz, 1998). Desde esta perspectiva, instituir un ingreso monetario para cada individuo es la respuesta para una sociedad excluyente, a fin de disminuir las presiones que las

personas enfrentan para obtener empleos, cada vez más difíciles de encontrar, y generar un poder de compra de aquellos bienes y servicios necesarios para una vida digna. Para ello, el beneficio recibido debe ser universal (para evitar los costos y los sesgos de la focalización), suficiente (para garantizar una vida digna) e incondicional (no debe exigir contraprestación alguna).

Esta propuesta no está exenta de dificultades. Entre ellas, una muy significativa es que se encuentra en las antípodas de una cultura sumamente arraigada, con al menos dos siglos de existencia, que plantea la necesidad de inserción en el mercado de trabajo como mecanismo fundamental para garantizar el ingreso y, por ende, satisfacer las necesidades humanas. De esta forma, es difícil justificar la noción de un ingreso cuya contracara no sea el trabajo.

En otros términos, para la mirada culturalmente prevalente, el trabajo sigue constituyendo la principal vía de inserción social y las políticas de transferencia de ingresos se justifican si exigen una contraprestación de parte del beneficiario. Desde esta visión, el ingreso sin la perspectiva del trabajo se transforma en una forma denigrante de existencia: para esta perspectiva, el ingreso sin trabajo es una forma de “asalaridar la exclusión” (Rosanvallon, 1995). El excluido no sólo sufre en su bolsillo (falta de ingreso), sino que también experimenta la mella en su identidad (obtenida a través del reconocimiento y la autoestima que produce el trabajo).

Dos capítulos de este libro otorgan fundamentación a esta última visión en el caso argentino. Por un lado, el trabajo de Bonvecchi y Smulovitz (capítulo 3) muestra que el trabajo o la inserción laboral son predominantes en las visiones que generan mayor aceptación, y que los autores denominan “regenerativa” y “derivada”, respectivamente. Por su parte, la visión “garante”, según la cual los ciudadanos deberían tener un ingreso asegurado en forma universal sin mayores condiciones, es sólo aceptada por una minoría de los actores encuestados.

Conclusiones similares surgen del capítulo 2, de Cruces y Rovner, que entre sus varias dimensiones aborda el grado de aceptación que los programas de transferencia de ingresos poseen tanto entre sus beneficiarios como entre otros miembros de la sociedad, confirmando la dificultad que poseen los programas de renta mínima para ser aceptados y el predominio de la noción de trabajo como camino para la inserción social.

Al respecto, es interesante mostrar algunos de los resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS), que ilustran el debate teórico que apuntamos anteriormente.

Prácticamente la totalidad de los encuestados (93%) opina que los programas que distribuyen ingreso deberían tener una contraprestación, y un 45% de ellos piensa que esta última debería ser laboral (Cuadro 5.5). Así, en el Cuadro 5.5 se observa que realizar un trabajo aparece como el principal tipo de contraprestación que se demanda, aun cuando la asistencia escolar de los niños aparece también como una condición ampliamente aceptada. El requisito de formación y preparación para un trabajo también figura como una contraprestación de gran aceptación en el Cuadro 5.6, pero en realidad puede pensarse que, en definitiva, la inserción laboral que se supone posterior al proceso formativo es aquello que resulta más valorado.

Un significativo número de respondentes considera que los programas que distribuyen ingresos no ayudan a las personas a resolver sus problemas (ver Cuadro 5.7). Esto revela un amplio desacuerdo respecto de la existencia de programas de transferencia de ingresos, y podríamos concluir que sólo la

CUADRO 5.5

Respuestas ante la pregunta: "De las siguientes cosas que voy a leerle y que podrían hacerse a cambio de recibir un plan, por favor dígame cuáles cree que deberían ser las tres más importantes" (en %)

Concepto	Porcentaje
Trabajar a cambio de recibir el plan (sin recibir otro salario)	45
Asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela	20
Asistir a cursos de formación y entrenamiento laboral	10
Iniciar un proyecto productivo propio	5
Buscar activamente trabajo	8
Participar en alguna organización comunitaria (comedor, etc.)	3
Terminar la escuela primaria o secundaria	7
Trabajar para un puntero o manzanera del barrio	1
Ninguna	0
NS/NC	1
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

CUADRO 5.6

Grado de acuerdo con la afirmación: “Los planes sólo deberían capacitar a la gente y ayudarla a conseguir trabajo” (en %)

Concepto	Porcentaje
Muy en desacuerdo	2
En desacuerdo	7
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7
De acuerdo	52
Muy de acuerdo	31
NS/NC	1
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

CUADRO 5.7

Grado de acuerdo con la afirmación: “Los planes hacen que la gente no sepa resolver sus propios problemas” (en %)

Concepto	Porcentaje
Muy en desacuerdo	4
En desacuerdo	21
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	15
De acuerdo	46
Muy de acuerdo	11
NS/NC	3
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

obligatoriedad de cierta contraprestación los hace admisibles para un amplio sector social. Por otra parte, algunas de las respuestas que pueden observarse en los cuadros 5.8 y 5.9 muestran que la existencia de programas de transferencia de ingresos es percibida como un desincentivo para la búsqueda de trabajo en el mercado laboral.

CUADRO 5.8

Grado de acuerdo con la afirmación: “Los planes hacen que la gente no salga a buscar trabajo” (en %)

Concepto	Porcentaje
Muy en desacuerdo	4
En desacuerdo	10
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9
De acuerdo	41
Muy de acuerdo	33
NS/NC	3
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

En este sentido, los encuestados opinan que prefieren que los planes sean estrictos en la selección de los beneficiarios, incluso si esto implica excluir a personas que los necesitan, y no que sean flexibles, ya que esto representa el riesgo de otorgar beneficios a quienes no los precisan (ver Cuadro 5.10).

Estas respuestas muestran las dificultades que posee una política de ingreso ciudadano incondicional para ser admitida por la población en general. El Cuadro 5.11 provee datos que confirman esta dificultad. La oposición a un “ingreso ciudadano” se mitiga, pero no desaparece, cuando se trata de un ingreso incondicional universal para sectores económicamente inactivos, como por ejemplo los niños. El Cuadro 5.12 muestra que prácticamente un tercio de los encuestados se opone a la existencia de una asignación familiar universal.

CUADRO 5.9

Grado de acuerdo con la afirmación: "Muchos de los que reciben planes podrían encontrar un trabajo si realmente lo quisieran" (en %)

Concepto	Porcentaje
Muy en desacuerdo	1
En desacuerdo	7
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	6
De acuerdo	48
Muy de acuerdo	36
NS/NC	2
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

CUADRO 5.10

Respuestas ante la pregunta: "¿Con cuál frase sobre la entrega de planes está usted más de acuerdo?" (en %)

Concepto	Porcentaje
Los planes se deben dar de manera flexible aunque los reciba gente que no los necesita	17
Los planes se deben dar de manera estricta aunque quede afuera gente que los necesita	61
Depende	15
Ninguna de las dos	1
Hacer un buen estudio para ver quién lo necesita realmente	5
NS/NC	1
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

CUADRO 5.11

Grado de acuerdo con la afirmación: “El Estado tiene que asegurar un nivel de vida aceptable a todos los ciudadanos y, para eso, debe pagarles una asignación fija por mes a todos los habitantes del país, sea cual sea su situación económica” (en %)

Concepto	Porcentaje
De acuerdo	33
En desacuerdo	55
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8
NS/NC	4
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

CUADRO 5.12

Grado de acuerdo con la afirmación: “El gobierno debería pagarles asignaciones familiares a todas las familias con hijos y no sólo a las personas con trabajo” (en %)

Concepto	Porcentaje
De acuerdo	60
En desacuerdo	29
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7
NS/NC	4
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

A tal punto predomina la idea de que el mercado de trabajo es la forma normal de obtención de los ingresos necesarios para la vida, que los encuestados prefieren opciones que distribuyen un mayor ingreso, pero que van

CUADRO 5.13

Respuestas ante la pregunta: "Si tuviera la opción de elegir, ¿cuál preferiría?" (en %)

Concepto	Porcentaje
Un plan que pague AR\$ 150 sin hacer nada a cambio	7
Un plan que pague AR\$ 250 y exija 4 horas diarias de trabajo comunitario	19
Un plan que pague AR\$ 400 y exija 6 horas diarias de trabajo comunitario	72
Ninguno	0
NS/NC	2
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

CUADRO 5.14

Respuestas ante la pregunta: "¿A cuál de las siguientes cosas le daría más importancia?" (en %)

Concepto	Porcentaje
A cuánto tiempo dura el plan	17
A si exige la presentación de certificados de salud y de escolaridad	14
A si ofrece un empleo seguro al terminar el plan	45
A si ofrece capacitación laboral mientras dure el plan	13
A la cantidad de horas diarias que se debe trabajar a cambio del plan	8
NS/NC	3
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

acompañadas de mayor tiempo de trabajo. Así, cuanto más parecido a un "trabajo" sea el programa de transferencia de ingresos, mayor parece ser la aceptación con la que cuenta (ver cuadros 5.13 y 5.14).

5. Ideas para una política de ingreso social

Con base en esta revisión, realizaré ahora ciertas observaciones sobre las políticas de ingresos que existen en la actualidad en Argentina y expondré sugerencias para avanzar en una dirección que considero adecuada.

Lo sucedido recientemente con la moratoria previsional, mencionada por Ringold y Rofman en el capítulo 1 de este libro, es un ejemplo de mala utilización de cuantiosos recursos: el gobierno nacional identificó correctamente que la caída de la cobertura previsional en el país durante los últimos años necesitaba ser revertida y que para ello era necesario flexibilizar los requisitos de acceso a un beneficio, a tal punto que se admitió el acceso al beneficio previsional por parte de personas que nunca habían realizado aportes. De esta forma, se eliminaba de raíz la noción de que las personas mayores no jubiladas constituían una suerte de conjunto de “vagos y evasores”, y se entendía que habían desempeñado tareas en el mercado informal de trabajo o en la reproducción del hogar. Hubiera sido suficiente indicar que toda persona mayor de cierta edad que no tuviera jubilación y la solicitara recibiría el beneficio. Sin embargo, la forma en que se instrumentó la reforma fue tan compleja que es altamente probable que los sectores que más necesitaban percibir el beneficio no hayan logrado el acceso al mismo. Más aún, hay indicios de que la moratoria implementada terminó beneficiando a una gran cantidad de personas que ya poseían una pensión y que a partir de la reforma accedieron además a una jubilación, con lo que en lugar de universalización se habría obtenido doble cobertura de algunos sectores (no tan pobres) y exclusión de otros (los más pobres). Cuando exista información oficial precisa al respecto, estas hipótesis podrán ser verificadas.

En este sentido, doble cobertura para unos y falta de acceso para otros parece ser el resultado de una política que generó un gran número de beneficios y que consumirá recursos públicos en altas dosis. Estos recursos habrían sido suficientes para garantizar la percepción de un beneficio previsional por parte de todas las personas mayores o, en otras palabras, la existencia de un sistema universal de ingresos para ellas.

También hay problemas con otros programas de transferencia de ingresos creados por la actual administración. El gobierno nacional anunció la salida del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) hacia dos direcciones. En primer lugar, hacia el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), que exige tareas laborales o de capacitación para los beneficiarios. En segundo

término, hacia el Programa Familias por la Inclusión Social, que brinda una asignación mensual por hijos menores (ver la descripción de estos programas realizada por Marchionni y Conconi en el capítulo 6 de este libro).

El primer camino es adecuado, a mi juicio, porque apunta a la generación de actividades socialmente útiles. Sin embargo, presenta un desafío monumental de gestión, ya que habrá que organizar un enorme conjunto de actividades educativas y laborales para el medio millón de personas que, según información disponible, participarían del programa. De hecho, el programa “Manos a la Obra”, que puede considerarse un precedente de la nueva propuesta, no ha podido alcanzar gran envergadura ni demostrar el grado de sobrevivencia de los proyectos productivos generados. De cualquier manera, en un tiempo prudencial podrá juzgarse si la capacidad de gestión es adecuada o si se trató sólo de una promesa imposible de ser implementada masivamente.

El segundo camino, representado por el Programa Familias por la Inclusión Social, es más problemático porque vuelve a insistir en un enfoque discrecional. Es decir, en vez de extender lisa y llanamente el sistema de asignaciones familiares al conjunto de los habitantes (hoy limitado a los trabajadores del sector formal), la propuesta gubernamental cae en un problema clásico de la política social argentina: dado que la asignación no está destinada a todas las familias con niños, la pregunta es cómo escoger a los beneficiarios. Los nuevos programas están disponibles únicamente para los beneficiarios del PJJHD, pero en el caso de que se decidiera incorporar a nuevos beneficiarios se presentaría la dificultad que implica establecer criterios de elegibilidad. Dado que no se puede determinar a ciencia cierta la condición de indigencia o pobreza de las personas porque no es posible conocer su ingreso real, el enfoque de este programa llevará a que la elección de los beneficiarios dependa de la decisión de intermediarios políticos o sociales, lo que implica un alto riesgo de clientelismo.

En relación al debate teórico planteado en el apartado anterior y a las limitaciones de las políticas actuales de ingreso que acabamos de señalar, mi conclusión es que no parece haber llegado todavía la posibilidad de total independencia de las personas respecto del mercado de trabajo.

De hecho, la mayoría de las personas realizan labores que, de no mediar la necesidad del ingreso, probablemente no realizarían. En otros términos, sólo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un ingreso. La gran mayoría “comienza a vi-

vir” cuando termina su horario de trabajo. Esta mayoría aún no se encuentra en condiciones de liberarse del trabajo-obligación.

En consecuencia, si el ingreso ciudadano tuviera un valor que efectivamente permitiera la “liberación” de la carga del trabajo-obligación para poder dar rienda a la propia creatividad, desaparecerían quienes intercambian trabajo no deseado por salario o quienes asumen los riesgos del cuentapropismo. Esto claramente no tiene viabilidad en una sociedad capitalista y sólo puede ser pensado para una etapa superior del desarrollo de la humanidad, quizás un tanto lejana. En verdad, el capitalismo exige que el trabajador precise de su trabajo para vivir, ya que una completa desmercantilización, esto es, la posibilidad de vivir dignamente sin necesidad de trabajar, destruye la disciplina laboral que produce la necesidad de un trabajo y un ingreso para sobrevivir. Sin esta disciplina, el funcionamiento del capitalismo es simplemente imposible.

La importancia del trabajo como condición para obtener un ingreso es un elemento fuertemente arraigado en la cultura occidental. De esta forma, no existen raíces culturales fuertes para defender la vigencia de programas de transferencia de ingresos sin exigencia de contraprestaciones para quienes están en condiciones de ofrecer un trabajo a cambio. Esta es una de las razones principales para la no existencia de programas de transferencia de ingresos significativos de este tipo (sin condicionalidades) y, si estos existen, están lejos de permitir lo que sus mentores consideran un valor para una vida digna. La aceptación y viabilidad de estos programas en las sociedades capitalistas contemporáneas depende de que estén mediados por la obligación de algún tipo de contraprestación, entre las que se destaca el trabajo como la más demandada. El *workfare* moderno es la expresión de las dificultades que las sociedades capitalistas encuentran para ofrecer ingresos en forma incondicional.

Con base en la discusión anterior me inclino por la conveniencia de generar un programa de transferencia de ingresos estructurado sobre una combinación de elementos condicionales e incondicionales. Específicamente, sostengo que debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: los ancianos, por ya haber participado en él, y los niños, por estar preparándose para ello.

Para la población adulta desocupada debe existir un ingreso condicional al desarrollo de actividades que promuevan sus capacidades (adquisición de mayores conocimientos), que signifiquen un aporte productivo, o que sean útiles y relevantes para el individuo que las realiza y la comunidad donde se llevan a cabo. El ingreso, en este caso, debe ser el piso de la remuneración que

reciben los que participan en el mercado de trabajo. Por ello, el ingreso aquí propuesto debería funcionar en la práctica como una suerte de salario mínimo que desaliente una explotación extrema de la fuerza de trabajo.

La manera más simple de operacionalizar este derecho sería el otorgamiento de un ingreso a cambio de una labor a ser realizada por parte del beneficiario del ingreso. Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo debería poder recibir sin más trámite el ingreso. El sólo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse debería funcionar como un indicador automático de elegibilidad y evitar así las ya conocidas desventajas de aplicación del *means-test* y el uso clientelar.

La falta de recursos no puede ser una justificación para no implementar este tipo de políticas. Hemos mostrado en otros trabajos que una política de esta naturaleza es financiable con una redefinición de los recursos que actualmente se utilizan en el sistema de política social (Isuani, 2006). Básicamente, los recursos discrecionales que posee el gobierno nacional y una reforma profunda del sistema de seguridad social permitirían garantizar la disponibilidad de recursos necesaria.

Pero sin duda para ello es necesario el compromiso de muchos y relevantes actores sociales con una política de ingreso social que permita avances significativos en la lucha contra la exclusión.

Bibliografía

- CEDLAS-MORI-BM (2007). "Manual y documentación metodológica de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales". Documento técnico y base de datos correspondiente, Buenos Aires. Disponible en <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>.
- DAGPyPS (2008). "Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función (1980-2006)". Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, MECON. Buenos Aires. Disponible en <www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html>.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press, New Jersey.
- Esping-Andersen, G.; Gallie, D.; Hemerijck, A. y Myles, J. (2002). *Why we need a new Welfare State*. Oxford University Press, Nueva York.
- Feldman, J.; Golbert, L. e Isuani, E. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Filmus, D. (1998). "La descentralización educativa en el centro del debate". En Isuani, E. y Filmus, D. [comps.] *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. FLACSO/Norma, Buenos Aires.

- Flora, P. y Heidenheimer, A. (1982). *The development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Books, Nueva York.
- Gilbert, N. (2004). "Transformation of the Welfare State". Oxford University Press, Nueva York.
- Gorz, A. (1998). *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Paidós, Buenos Aires.
- Isuani, E. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Isuani, E. (2006). "Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano". En Molina, C. [ed.] *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. BID/Planeta, Washington DC/México DF.
- Isuani, E. y Mercer, H. (1988). *La fragmentación institucional del sector salud en la Argentina. ¿Pluralismo o irracionalidad?* Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Isuani, E. y San Martino, J. (1993). *La reforma previsional argentina: opciones y riesgos*. CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Pérez Irigoyen, C. (1989). "Política pública y salud". En Isuani, E.; Tenti, E. y Lumi, S. *Estado democrático y política social*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Piven, F. y Cloward, R. (1971). *Regulating the poor: the functions of public welfare*. Random House, Nueva York.
- Polanyi, K. (1957). *The great transformation*. Beacon Press, Boston.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Manantial, Buenos Aires.
- Secretaría de Desarrollo Social (1995). "Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados". Buenos Aires, Mimeo.
- Tenti, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Van Parijs, P. (1992). *¿Qué es una sociedad justa?* Nueva Visión, Buenos Aires.

CAPÍTULO 6

¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos*

Mariana Marchionni y Adriana Conconi

1. Introducción

La protección social en sentido amplio “describe todas las iniciativas públicas y privadas que proveen transferencias de ingreso o consumo a los pobres, protegen a los vulnerables contra los riesgos de los medios de vida y mejoran el estatus social y los derechos de los marginados, con el objetivo general de reducir la vulnerabilidad económica y social de los grupos pobres, vulnerables y marginados” (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004). Naturalmente, esta diversidad de objetivos requiere de distintas medidas de intervención. En efecto, como señala Isuani en el capítulo 5 de este libro, las distintas modalidades que fue adoptando la política social a lo largo de la historia coexisten hoy en día en las sociedades y funcionan como herramientas complementarias para promover la protección social.

Los programas asistenciales, en particular, satisfacen fundamentalmente objetivos de protección, mediante el alivio de los estados de privación en el corto plazo. Por su parte, las medidas de promoción apuntan a mejorar las capacidades y los ingresos potenciales. Una herramienta que combina ambos

* Mariana Marchionni y Adriana Conconi agradecen a Guillermo Cruces, Leonardo Gasparini y Leopoldo Tornarolli sus valiosos comentarios y sugerencias. Por supuesto, cualquier error u omisión que pueda persistir en este trabajo es exclusiva responsabilidad de las autoras.

objetivos, protección y promoción, son los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI).

Estos programas son vistos principalmente como mecanismos que permiten proteger económicamente a los hogares más vulnerables contra los efectos de *shocks* adversos y reducir los niveles de pobreza y desigualdad mediante transferencias monetarias. Por otra parte, las condicionalidades y contraprestaciones asociadas a las transferencias permiten generar en los beneficiarios los incentivos a la acumulación de capital humano, en forma de educación, salud y nutrición, que constituyen una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, base para la promoción social. De esta manera, combinan la persecución de objetivos de protección social de corto y largo plazo.

Los PTCI han cobrado notoriedad en América Latina desde mediados de la década del noventa, constituyéndose en una verdadera reforma en el ámbito de los planes de lucha contra la pobreza en la región. En primer lugar, porque no adoptaron el modelo del seguro social y su esquema contributivo y, en segundo lugar, implicaron un alejamiento de la práctica dominante hasta entonces como fue la entrega de bolsas de alimentos (Fonseca, 2006).

En este capítulo se analizan dos elementos vinculados al diseño de los PTCI: la definición de beneficios y beneficiarios. El objetivo es discutir, presentar evidencia y analizar la opinión pública en la Argentina sobre algunos de los principales argumentos que justifican la elección de ciertas alternativas de diseño comúnmente adoptadas. Si bien estos programas pueden diferir en muchos aspectos (monto del beneficio, condiciones para el acceso, duración en el programa, sistemas de identificación de los beneficiarios, forma de financiamiento, entre otros), existen rasgos compartidos por casi todos ellos, más allá de los obvios como la transferencia de dinero y la imposición de condicionalidades y/o contraprestaciones, como es el hecho de que se destinan a familias pobres con hijos jóvenes y que se le otorga la titularidad del programa a la madre.

Lo que resta de este capítulo se organiza de la siguiente manera. En el apartado 2 se discuten argumentos relacionados con la determinación de los beneficios en los PTCI: por qué se transfiere dinero y qué rol desempeñan las condicionalidades y contraprestaciones. En cuanto a la definición de los beneficiarios de la transferencia, en la sección 3 se presentan algunos argumentos que justifican el hecho de que sean programas focalizados en hogares, y se discuten consideraciones relativas al tamaño de las familias beneficiarias y al

género del receptor de la transferencia. Para ejemplificar cómo en la práctica se han resuelto algunas de estas cuestiones de diseño y qué efectos se observan, en el punto 4 se presenta evidencia de algunos de los principales PTCI en América Latina. Utilizando información de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS), en la sección 5 se analiza la opinión pública respecto al tipo de transferencias involucradas en los programas sociales y a sus destinatarios. Finalmente, se presentan las conclusiones.

2. Definición de los beneficios

2.1. Transferencias en dinero o en especie

Los programas de transferencias buscan complementar los recursos del individuo o del hogar para aliviar la pobreza en el corto plazo. La primera disyuntiva que se presenta es si transferir dinero o especie (alimentos, vestimenta, etcétera). Quizás el principal argumento a favor de las transferencias en dinero sea que permite mayor eficiencia en el consumo dado que los individuos u hogares conocen mejor sus necesidades y preferencias que el Estado, y la fungibilidad del efectivo permite una adecuada asignación de la transferencia a necesidades heterogéneas y cambiantes.

Sin embargo, como señala Gasparini (2002), tomar en cuenta las preferencias de los beneficiarios puede transformarse en un problema en la medida en que los contribuyentes presenten preferencias de tipo paternalistas. En este caso, un programa que transfiera bienes como alimentos, medicamentos o vestimenta podría gozar de mayor apoyo político que uno que transfiera dinero, y podría resultar óptimo establecer una combinación entre transferencias en efectivo y en especie, como por ejemplo cupones (*vouchers*) para adquirir alimentos, medicamentos, útiles escolares, etcétera.

Otra ventaja generalmente atribuida a las transferencias monetarias es que requieren de un menor grado de burocracia gubernamental y que implican menores gastos administrativos y costos de transacción. Los controles y auditorías son más difíciles de realizar en los programas que transfieren bienes como alimentos, por lo cual los problemas de filtraciones, robos y corrupción suelen ser más graves. A su vez, las transferencias en especie pueden fomentar el surgimiento de mercados secundarios, en los que se comercializan los beneficios distribuidos por el programa, en tanto que las transferencias monetarias pueden ser un estímulo para los mercados locales (Peppiatt et al., 2001).

Asimismo, transferir dinero abre las puertas para la adopción de medios electrónicos de pago (tarjetas) que permiten reducir tanto costos operativos como las posibilidades de manejo discrecional de los fondos del programa. El uso de medios electrónicos tiene la ventaja adicional de facilitar la implementación de restricciones sobre los tipos de bienes para los que pueden destinarse las transferencias sin la necesidad de recurrir a cupones y, de acuerdo con algunos estudios, pareciera fomentar el ahorro de los beneficiarios.

No obstante, un límite a la eficacia de las transferencias en dinero aparece cuando el mercado de bienes no funciona adecuadamente. Si los alimentos u otros bienes esenciales no están disponibles en el mercado local, las transferencias en especie pueden ser más deseables que las transferencias monetarias (Peppiatt et al., 2001). A su vez, cuando el consumo de determinados bienes genera externalidades, resulta socialmente óptimo transferir directamente esos bienes. El ejemplo emblemático de externalidades positivas en el consumo lo constituyen las vacunas y la medicina preventiva en general. La transferencia de bienes puede generar también autoselección de la población objetivo, permitiendo una mejor y menos costosa focalización del programa¹. El reparto de bienes con determinadas características de calidad y presentación atraen, a diferencia del dinero, sólo a los sectores de la población con mayores necesidades.

2.2. Condicionales y contraprestaciones

Como su nombre lo indica, los PTCI se caracterizan por exigir el cumplimiento de ciertas condicionales por parte de los beneficiarios, como la obligatoriedad de la asistencia escolar de los niños, la realización de controles médicos periódicos o el cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales.

Estas condicionales buscan crear incentivos a la formación de capital humano, promoviendo una mayor inversión en educación, salud y nutrición, como una forma de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. De esta manera, los PTCI articulan objetivos de corto y largo plazo, complementando la protección económica, que se persigue mediante las transferencias monetarias, con la promoción social.

A la hora de diseñar y poner en marcha este tipo de programas, es importante considerar que las condicionales asociadas a los controles sanitarios y la asistencia escolar suponen un incremento en la demanda de servicios pú-

¹ En el apartado siguiente se discute con mayor detalle acerca de la focalización de los programas.

blicos en materia de educación y salud y, por tanto, se requiere de coordinación con la oferta correspondiente. “La complementariedad entre incentivos a la demanda y mejoras en la provisión [...] debe estar presente en todos los programas sociales” (Cruces et al., 2008).

Como cualquier mecanismo de incentivos, el diseño de las condicionalidades también enfrenta una restricción éticamente insoslayable, que implica respetar en cierta medida la autonomía de hogares e individuos, mientras se los conduce a tomar aquellas decisiones que generan mayores beneficios sociales e intergeneracionales. Por otra parte, ante el incumplimiento de las condicionalidades debería primar la responsabilidad pública frente a la situación de vulnerabilidad de los miembros de la familia, “en especial cuando se trate de niños que podrían verse perjudicados doblemente por el incumplimiento de las condiciones y por la eventual suspensión de la transferencia” (Cruces et al., 2008).

Si bien las contraprestaciones son en esencia similares a las condicionalidades, habitualmente el término contraprestación hace referencia a actividades vinculadas al empleo, como trabajar, buscar empleo o capacitarse. Así entendidas, las contraprestaciones contribuyen también a la formación de capital humano, y se argumenta que ayudan a reducir la percepción de las transferencias como actos de “beneficencia” o asistencialismo. Como señala Isuani en el capítulo 5 de este libro, el camino culturalmente aceptado en occidente para la inserción social es el de la inserción laboral. Asimismo, del trabajo de Bonvecchi y Smulovitz (capítulo 3 del presente volumen) surge que las visiones con mayor aceptación para distintos actores de la sociedad argentina son las que otorgan a la política social un papel vinculado a la inserción laboral o al trabajo.

En ciertos casos, las contraprestaciones también pueden funcionar como complemento de otros mecanismos de focalización, al provocar la autoselección de los beneficiarios cuando los beneficios otorgados son relativamente bajos (Gasparini, 2002).

3. Definición de los beneficiarios

3.1. Programas universales versus focalizados

Los PTCI son programas focalizados en grupos específicos. La opción por transferencias focalizadas en lugar de universales se basa, generalmente, en

argumentos de costo-efectividad. La existencia de restricciones presupuestarias fuertes para financiar programas universales y los altos errores de inclusión (no pobres que reciben transferencias) asociados a la cobertura universal, justifican el interés puesto en los programas focalizados. Si un programa está bien focalizado, cada individuo u hogar en situación de pobreza recibiría una transferencia mayor que con un programa universal que contase con el mismo presupuesto.

Una primera cuestión relevante es cómo puede garantizarse una buena focalización; es decir, que el programa llegue a la población objetivo y que no haya filtraciones hacia individuos u hogares que no pertenecen a la misma. La focalización de estos programas se basa en la capacidad de discriminar entre pobres y no pobres, y esto enfrenta dos problemas esenciales. En primer lugar, la dificultad conceptual de definir pobreza y, por lo tanto, de medirla. En segundo lugar, el diseño e implementación de un mecanismo que permita identificar pobres y no pobres de entre toda la población. En general, los mecanismos de focalización son complejos, inexactos y costosos.

La comprobación previa de medios de vida (*proxy means test*) es un mecanismo de focalización ampliamente difundido. Se basa en un conjunto de características susceptibles de verificación para predecir los ingresos o la probabilidad de que cierto hogar o individuo sea pobre. Sobre la base de esa predicción se determina la elegibilidad del hogar como beneficiario del programa. A pesar de los altos costos administrativos asociados a este tipo de mecanismos, siguen existiendo fugas de recursos a sectores no pobres (error de inclusión) y, lo que resulta más grave, que sectores pobres no tienen acceso al programa (error de exclusión). Por otra parte, los mecanismos de focalización categórica (según localización geográfica, por ejemplo), logran reducir los costos administrativos de la comprobación previa de medios de vida, pero generalmente a costa de una peor focalización.

De esta manera, los programas focalizados tienen una ventaja en términos del balance costo-efectividad respecto de los programas universales y, aunque implican grandes costos administrativos iniciales para identificar a la población objetivo, pueden ser la única opción cuando los recursos son limitados en comparación con las necesidades insatisfechas. Sin embargo, como señala Amartya Sen (1995), “beneficios pensados exclusivamente para los pobres terminan siendo pobres beneficios”. Es decir, los programas focalizados pueden ser instrumentos eficientes que colaboren en aliviar la pobreza, pero para garantizar la protección social, en el sentido amplio dis-

cutido en la introducción de este capítulo, se requieren otras políticas sociales universales.

3.2. ¿Programas destinados a hogares o a individuos?

Además de la focalización, otro rasgo que caracteriza a los PTCI es que estos están destinados, en la mayoría de los casos, a hogares con hijos jóvenes. En este sentido, cabe preguntarse qué ventajas tiene definir como beneficiarios a los hogares en lugar de a los individuos. Naturalmente, los individuos pobres viven en hogares pobres, por lo que si los beneficiarios de un programa fueran los individuos pobres, un hogar pobre accedería a tantos programas como miembros tiene, con la consecuente multiplicación de costos administrativos y de transacción. Por otra parte, si los individuos beneficiarios comparten los recursos que reciben con los restantes miembros de su hogar, los beneficios del programa se diluyen, especialmente en hogares numerosos, reduciéndose el impacto de la transferencia sobre el bienestar.

Si bien definir como beneficiarios a hogares en lugar de individuos tiene la ventaja de evitar el solapamiento de programas en el seno del hogar y la dilución de beneficios mencionados en el párrafo anterior, surgen problemas de inequidad horizontal cuando se excluyen familias sin hijos o cuando el monto del beneficio es fijo, independientemente del tamaño y la composición del grupo familiar. Para evitar el sesgo en contra de las familias más numerosas, pueden diseñarse esquemas de transferencias crecientes en función del tamaño del grupo familiar o el número de hijos, fijando un límite superior o tope para evitar afectar artificialmente las decisiones de fecundidad de los hogares beneficiarios.

3.3. Las mujeres como titulares del programa

En muchos PTCI en América Latina y el Caribe se ha otorgado la titularidad del programa a la mujer, sobre la base de la creencia generalizada y avalada por evidencia empírica, que la asignación del presupuesto familiar que realizan las mujeres es distinta de aquella que efectúan los hombres. Una mayor porción de los recursos familiares en manos de las mujeres aumenta el bienestar familiar y social como consecuencia de que son ellas las que invierten relativamente más que los hombres en el capital humano de sus hijos (Thomas, 1991; Handa, 1994; Thomas y Strauss, 1997). De esta manera, transferir recursos directamente a las mujeres permitiría mejorar los efectos de largo plazo de los programas.

Por otra parte, el constituirse como receptoras directas de las transferencias y cumplir funciones como promotoras en tareas de difusión de actividades, y en algunos casos también de supervisión, contribuye al empoderamiento de las mujeres (Quisumbing y Maluccio, 2003; Engle, 1993; Buvinic, 1998). Mayor poder de negociación en cuanto a la asignación de los recursos permite más independencia de las mujeres en las decisiones sobre los gastos familiares, y este mayor protagonismo se traduce en mayor autoestima y confianza de las mujeres. Como señala Piras (2004), esta evidencia justifica que los PTCI en América Latina y el Caribe se entreguen directamente a las madres.

Sin embargo, las ventajas de otorgar la titularidad del programa directamente a las mujeres se contraponen con algunos efectos adversos. Por ejemplo, la mayor carga que asumen las madres como promotoras del programa se suma a las ya numerosas tareas que cumplen en el hogar, lo que puede atentar contra las reales posibilidades de autonomía mediante su incorporación al mercado laboral (Arriagada et al., 2004).

4. Programas de transferencias condicionadas en América Latina

En las últimas décadas del siglo XX, muchos países latinoamericanos sufrieron crisis estructurales que derivaron en el crecimiento de la pobreza y del desempleo en la región. En este contexto, surgieron los programas de transferencias condicionadas de ingresos. El objetivo principal de estos programas es reducir la pobreza en las regiones más vulnerables de cada país. Como se mencionó anteriormente, una de las premisas básicas de los PTCI es que la transmisión intergeneracional de la pobreza se debe principalmente a la imposibilidad por parte de las familias pobres de invertir en el capital humano de sus hijos. En vista de ello, las transferencias monetarias se complementan con la exigencia de cumplir ciertas condiciones como asistencia escolar por parte de los niños, controles médicos periódicos o cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales.

En muchos países, los PTCI han sido evaluados, observándose resultados exitosos. Tal es el caso de Brasil, Colombia, México y Nicaragua, donde existe evidencia de que este tipo de programas han sido efectivos para fomentar la acumulación de capital humano en los hogares más pobres, a la vez que han contribuido a elevar el número de alumnos inscriptos en el sistema educati-

vo, los cuidados médicos preventivos y el nivel de consumo de los hogares (Rawlings y Rubio, 2005; Rawlings, 2004).

El objetivo de este apartado es discutir cómo se han diseñado y puesto en práctica algunos PTCI en América Latina, particularmente en lo relativo a la definición de beneficios y beneficiarios, considerando lo señalado anteriormente. A la luz de estas experiencias, se analizan las características de los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Familias por la Inclusión Social, de Argentina.

4.1. Algunos antecedentes: los programas PROGRESA-Oportunidades de México y Bolsa Família de Brasil

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), renombrado Oportunidades en 2002, fue introducido por el gobierno de México en 1997 como una herramienta esencial en la estrategia de reducción de la pobreza. Este fue el primer programa de transferencias condicionadas de ingresos a escala nacional en la región.

Su objetivo principal era mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, es decir, los niños y mujeres embarazadas o en período de lactancia, mediante una transferencia monetaria, calidad en materia educativa, cuidado de la salud y ayudas alimentarias. A través de la transferencia, se procuraba que los hogares dispusieran de recursos suficientes para garantizar que los hijos completasen la educación básica.

En su comienzo, el programa utilizó datos censales y de encuestas de hogares para identificar las áreas rurales con los niveles más altos de indigencia y peores condiciones de vida. Una vez identificadas las comunidades prioritarias, se efectuaron encuestas puerta a puerta para garantizar que el beneficio llegue efectivamente a los hogares más pobres. Para ello, se mejoró la calidad del índice de marginalidad mexicano, a través del diseño de un sistema de puntaje que consideraba diversas variables del nivel de vida de los hogares. Como un filtro final, las listas de posibles beneficiarios eran presentadas en reuniones comunitarias, para que los vecinos pudieran validar a los candidatos. Este complejo mecanismo de selección de beneficiarios aportó transparencia al programa y contribuyó a evitar el clientelismo político para la distribución de las transferencias².

² Para más información ver Scott (1999), Coady (2003) y Rawlings y Rubio (2005).

Desde sus orígenes, el programa buscó el empoderamiento de las mujeres, convirtiéndolas en receptoras del beneficio, en lugar de sus esposos, y responsables del cumplimiento de las condicionalidades. Su diseño contempló además un conjunto de acciones con claros propósitos de género, bajo un esquema de acceso equitativo a sus beneficios. No sólo las titulares reciben directamente los apoyos monetarios, sino que mediante la entrega de becas se procura contrarrestar las desventajas de acceso de las niñas y las adolescentes al sistema educativo nacional (López y Salles, 2006).

La familia fue tomada como unidad de acción y, para no inducir modificaciones en las decisiones reproductivas de los hogares ni desincentivos al trabajo, se estableció un límite máximo al monto que puede recibir cada hogar por conceptos educativos y becas alimentarias.

Las familias pueden permanecer en el programa durante tres años, en tanto cumplan con sus responsabilidades. Quienes no lo hacen pueden verse suspendidos o eliminados de la lista. Después de tres años, las familias pueden volver a inscribirse, siempre que se mantengan dentro de los criterios del programa.

Desde que el programa fue rebautizado como Oportunidades, en 2002, las transferencias se realizan por medio de cuentas bancarias, lo cual significa una mayor transparencia. Este no ha sido el único cambio respecto del programa inicial. Mientras que PROGRESA se había focalizado principalmente en las áreas rurales, donde se concentra mayormente la pobreza extrema de México, con Oportunidades se amplió la cobertura a personas en extrema pobreza residentes en zonas urbanas y semi-urbanas. Además, con Oportunidades se ampliaron los subsidios a la educación, que hasta ese momento sólo incluían el nivel inicial, hasta el secundario.

Los datos de una evaluación efectuada en 2006 dan cuenta de una cobertura de 5 millones de familias, que representan alrededor de 25 millones de beneficiarios, y a los que recientemente se les ha ofrecido el componente de Apoyo a Adultos Mayores, que contempla un apoyo económico a las personas de 70 años o más para mejorar sus condiciones de vida (Cruz et al., 2006).

En el caso de Brasil, los orígenes de *Bolsa Família*, el PTCI más importante de la región en términos de cobertura, se remontan a mediados de 1990. De acuerdo a Lindert (2005), hacia 1998 existían cerca de sesenta programas municipales que abarcaban sólo a 200 mil hogares pobres de Brasil (menos de un 5% de los hogares en situación de pobreza).

En octubre de 2003, el nuevo gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva creó el

programa *Bolsa Família* (BF), como una iniciativa central dentro del programa Hambre Cero³, que comprende a los anteriores programas de transferencias *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio Gas*. La creación de BF como un programa unificado redujo en forma considerable los costos de transacción y simplificó su implementación (FAO, 2007). El programa quedó bajo la dependencia del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, que desarrolló un registro único como una herramienta clave de gestión para seleccionar a los participantes de programas sociales, incluido el BF (Brière y Lindert, 2005).

El objetivo de BF es estimular el crecimiento y el progreso social, apoyando a las familias más pobres y garantizando el derecho a la alimentación. Se trata de un programa focalizado, destinado a los hogares pobres, medida la pobreza en términos del ingreso familiar per cápita (incluyendo los beneficios de otros planes que reciba el hogar).

El beneficio del programa consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares. El monto es variable, depende de la cantidad de hijos menores de 16 años, con un límite de tres hijos por hogar. A su vez, los individuos que pertenecen a hogares que viven en pobreza extrema reciben un monto adicional fijo por mes.

Para recibir los beneficios, los padres deben cumplir ciertas condicionalidades. En primer lugar, deben inscribir a sus hijos de 6 a 15 años en el sistema educativo y garantizar que tengan una asistencia a clase de un 85% como mínimo. De esta manera, se busca promover la formación de capital humano a través de la escolarización de los niños y generar conciencia acerca de la importancia de la educación dentro de los hogares más pobres. Del mismo modo, las condicionalidades relacionadas con la salud exigen que los padres de niños menores de 7 años mantengan actualizado el calendario de vacunación y cumplan los controles médicos de rutina de los niños según lo establecido por el Ministerio de Salud. Las mujeres embarazadas deben realizar cursos de profilaxis prenatal y concurrir a consultas periódicas en centros de salud, que deben continuar después del parto. A su vez, deben participar de las charlas sobre educación infantil, amamantamiento y alimentación salu-

³ El programa Hambre Cero intenta asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada, contribuyendo a la erradicación de la pobreza extrema y promoviendo el acceso de los más necesitados a una vivienda propia. Para más información sobre este programa, ver <www.fomezero.gov.br>.

dable. Asimismo, se exige a los beneficiarios del programa asistir a cursos de alfabetización o de entrenamiento y formación para el empleo.

Si los hogares no cumplen estas condicionalidades reciben, en primer lugar, una advertencia y, en caso de repetirse la falta, una suspensión del beneficio por treinta días. Si el hogar continúa en esta situación luego de cinco advertencias, se le cancela el beneficio.

La titularidad del programa se asigna al jefe del hogar, preferentemente a la madre. Las familias que entran al programa reciben una tarjeta magnética con la que pueden retirar la transferencia depositada en una cuenta bancaria una vez al mes. Como se argumentó anteriormente, el uso de medios electrónicos de pago permite, debido a la menor burocracia, reducir los costos administrativos del plan, a la vez que reduce las posibilidades de corrupción, evitando la distribución discrecional de los planes y su uso como herramienta para generar clientelismo político.

De acuerdo a Lindert et al. (2007), los hogares beneficiarios del BF sumaban 11,1 millones en junio de 2006 (más de 46 millones de personas), pertenecientes a los deciles más bajos de la distribución de ingresos. En términos de cobertura, el programa ha logrado alcanzar a la totalidad de su población objetivo (individuos en situación de pobreza por ingresos). Con relación a la efectividad del programa, 4,9% de los hogares pobres beneficiarios han podido escapar de la pobreza y 31,1% de los hogares beneficiarios en pobreza extrema han pasado a la categoría de pobres moderados. Con estas cifras, BF se ha constituido en el programa de transferencias de ingresos de mayor alcance y mejor focalización de América Latina.

4.2. Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Argentina

En abril de 2002, en un contexto caracterizado por tasas de desempleo superiores a un 20% y tasas de pobreza cercanas a un 50%, se implementó en la Argentina el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Este programa fue creado no sólo con fines asistenciales, sino principalmente como un instrumento para atender a una situación de emergencia inédita en el país, alcanzando cerca de 2 millones de hogares en 2003, equivalentes a un 20% del total de hogares del país.

El PJJHD constituyó una expansión del plan de empleo Trabajar⁴. Si bien

⁴ El Plan Trabajar se inició en 1996 como un programa de empleo transitorio, implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Consistía en una trans-

sus características se fueron adaptando a las de un programa de transferencias condicionadas de ingresos, sus componentes centrales siguieron relacionados con el fomento del empleo⁵.

Dada la profundidad de la crisis argentina de 2001-2002, se buscó que el PJJHD llegara a un segmento más amplio de la población y se lo presentó como un derecho de quienes cumplieran con los criterios de elegibilidad fijados. Así, el PJJHD se dirigió a los hogares con hijos menores de 18 años y cuyo principal proveedor estuviese desocupado, pero también alcanzó a discapacitados de cualquier edad, a individuos mayores de 60 años sin acceso a una prestación previsional y a hogares en los que la jefa de hogar o cónyuge del jefe estuviera embarazada.

El beneficio que otorga el PJJHD consiste en una transferencia monetaria fija⁶, que no varía con el tamaño y composición del grupo familiar ni entre regiones geográficas. El monto de la transferencia se fijó por debajo del salario promedio de los trabajadores no calificados, para no desincentivar la búsqueda de trabajos genuinos por parte de los beneficiarios, evitando así la dependencia asistencial.

Como condición para recibir la transferencia, los jefes de hogar debían presentar los certificados de asistencia regular a clase de sus hijos y mantener sus calendarios de vacunación al día. Pero, a diferencia de otros PTCI de la región, el PJJHD contemplaba que los beneficiarios realizasen algún tipo de contraprestación laboral o participasen en actividades de capacitación, con una dedicación horaria de entre cuatro y seis horas diarias (MTEySS, 2004).

Como consecuencia de la situación de emergencia económica, el PJJHD enfrentó una fuerte demanda inicial, que obligó al gobierno a cerrar la inscripción en 2003, impidiendo el acceso de hogares vulnerables que supuestamente tenían el derecho de recibir los beneficios. De acuerdo a Lindert et

ferencia monetaria a individuos pobres desempleados, con la exigencia de una contraprestación laboral de entre 30 y 40 horas semanales. A la primera fase del plan la sucedieron los programas Trabajar II y III, que se implementaron en 1997-1998 y 1998-2002, respectivamente, y alcanzaron un máximo de 130 mil beneficiarios en 1997. Al finalizar el programa, en 2002, sus perceptores fueron absorbidos por el PJJHD (MTEySS, 2003).

⁵ Para más detalles con respecto a este punto puede consultarse el capítulo 8 de J.M. Moreno en el presente volumen.

⁶ En un principio, la transferencia se realizaba en efectivo, pero luego se bancarizó el sistema a través de una tarjeta de pago electrónica del Banco de la Nación Argentina (ver J. M. Moreno, capítulo 8 de este libro).

al. (2006), un tercio del 20% más pobre de la población de la Argentina se benefició con el PJJHD. A su vez, del total de beneficiarios en 2005, un 80% pertenecía a los dos quintiles más pobres, mientras que sólo un 6% de los beneficiarios pertenecía al 40% más rico de la población. Aunque el PJJHD debía finalizar en 2007, aún contaba con un promedio de 1,25 millones de hogares beneficiarios en ese año (Cruces y Gasparini, 2008).

Considerando el contexto de emergencia económica en que surgió este programa y la consecuente necesidad de implementar de manera inmediata una red que sostuviera económicamente a los hogares más afectados por la crisis, el PJJHD tuvo buenos resultados, tanto en términos de alcance como de efectividad (Banco Mundial, 2007; Galasso y Ravallion, 2004). Sin embargo, fue justamente ese contexto de emergencia lo que obligó a sacrificar algunos elementos de diseño e implementación.

Un primer elemento que hace al diseño del programa es que, dado que fue concebido como un plan asistencial de alivio a la pobreza, correspondería definir a la población objetivo centrándose en la pobreza (o indigencia) y no en la desocupación (variable de focalización adecuada para programas de empleo, como el Plan Trabajar) (ver Cruces y Gasparini, 2008; Gasparini, 2002). Por esta incompatibilidad entre los objetivos del programa y la definición de las condiciones de elegibilidad se generaron errores de exclusión (jefes de hogares pobres no fueron elegidos como beneficiarios por contar con un empleo registrado) y de inclusión (jefes de hogares no pobres fueron seleccionados como beneficiarios por el hecho de estar desempleados). En este sentido, *Bolsa Família* de Brasil y Oportunidades de México dan muestras de haber desarrollado mejores mecanismos de focalización.

La elegibilidad basada en el desempleo también ha generado otros problemas. Dado que más de la mitad de la población argentina está empleada en el sector informal, se torna difícil verificar si los potenciales beneficiarios están efectivamente desocupados o no. Esto lleva a que la condición de ser desempleado se traduzca, en la práctica, en no tener un empleo formal o registrado. La exigencia de contraprestaciones podría haber contribuido a mejorar la focalización del PJJHD gracias a la autoexclusión de los ocupados (formales e informales) del programa. Sin embargo, existe evidencia de que las contraprestaciones exigidas a los beneficiarios en muchos casos no fueron cumplidas por falta de rigidez a la hora de los controles (Banco Mundial, 2007)⁷.

⁷ Naturalmente, esta limitación no es exclusiva del PJJHD. Todos los programas masivos suelen

4.3. Programa Familias por la Inclusión Social, Argentina

Con la recuperación económica posterior a la crisis de 2001-2002, el gobierno reformuló la red de programas sociales en la Argentina. A partir de 2004 se desarrolló una estrategia gradual de salida del PJJHD, con base en la condición de empleabilidad y vulnerabilidad social de los beneficiarios, con el objetivo de brindar respuestas adecuadas en términos de políticas a las diferentes realidades de los beneficiarios, como se señala en el Decreto 1506/04 del Poder Ejecutivo argentino. Se implementaron entonces el Programa Familias por la Inclusión Social (denominado también Plan Familias), a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Dado que el traspaso del PJJHD a los otros programas fue voluntario, actualmente coexisten los tres programas.

Tanto el Plan Familias como el SCyE mantienen una transferencia monetaria a los hogares más pobres, pero los beneficiarios de ambos programas son distintos. El SCyE es un programa de empleo, orientado a individuos con una mayor probabilidad de reincorporarse en el mercado laboral, por lo que adicionalmente al beneficio monetario, involucra cursos de capacitación y busca facilitar la inserción laboral de los beneficiarios⁸. El Plan Familias, por el contrario, está destinado a hogares con problemas estructurales que les impiden salir de la pobreza. Es decir, busca actuar como red de contención y asistencia social.

El Plan Familias se implementó en 2005 como una transformación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y en funcionamiento desde 2002. El programa está abierto únicamente a traspasos voluntarios de beneficiarios del PJJHD, aunque de sus 540 mil beneficiarios (MDS, 2007), cerca de 200 mil provienen del PAGV-IDH.

El Plan Familias adoptó un conjunto de criterios de elegibilidad más restrictivos que el PJJHD, limitando la cantidad de hogares que pueden optar por el traspaso. Para poder hacerlo, es necesario ser jefe o jefa de hogar des-

encontrar dificultades a la hora de implementar controles sobre el cumplimiento de las condicionalidades y contraprestaciones.

⁸ En este capítulo no se analiza el programa de Seguro de Capacitación y Empleo, ya que por tratarse de un programa de empleo no comparte las características básicas de los PTCl, objeto del presente trabajo.

ocupado, con nivel educativo menor a secundaria completa y con dos o más hijos menores de 19 años a cargo, ser discapacitado de cualquier edad o mujer embarazada en situación de vulnerabilidad. El programa apunta principalmente a las mujeres, por lo que los hogares con jefe hombre deben ser monoparentales o bien debe efectivizarse el cambio de titularidad del subsidio a su cónyuge o madre de los niños a cargo. Esta política llevó a que un 94,4% de los beneficiarios sean mujeres. Si bien la implementación inicial no tuvo alcance nacional, gradualmente se han ido incorporando más municipios dentro de la órbita de funcionamiento del plan. A fines de 2007, el Plan Familias alcanzaba a 357 municipios en 22 provincias (MDS, 2007).

Al igual que en el caso de *Bolsa Familia* y Oportunidades, y a diferencia del PJJHD, el monto de transferencia monetaria mensual varía de acuerdo a la composición del hogar, con un máximo de seis menores a cargo, o discapacitados de cualquier edad. Si la persona tiene siete o más hijos menores de edad, puede acceder a una pensión no contributiva.

Para no desincentivar el empleo formal, el ingreso recibido por el beneficiario es compatible con otros ingresos (siempre que el total no supere el Salario Mínimo, Vital y Móvil). El Plan Familias contempla además la posibilidad de otorgar becas a los jóvenes y adultos que desean continuar con sus estudios de formación profesional. El programa también brinda beneficios no monetarios, como apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario.

Como condición para recibir los beneficios, el hogar debe acreditar el calendario de vacunación completo de los niños dos veces al año, la matriculación al año lectivo correspondiente y la condición de regularidad escolar. A su vez, las mujeres embarazadas deben presentarse a controles médicos bimestrales. A diferencia del PJJHD, el Plan Familias no exige una contraprestación laboral.

El pago de la transferencia se realiza con tarjeta en lugar de efectivo. Así se logró incrementar los montos transferidos (ya que se reintegra el 15% del Impuesto al Valor Agregado), y se busca hacer los pagos más transparentes, reduciendo la discrecionalidad política para decidir el destino y manejo de los fondos.

El Plan Familias se desarrolla dentro del ámbito nacional, pero al igual que en el caso de *Bolsa Familia* y Oportunidades, en su ejecución se cuenta con la participación de las provincias y municipios. Para un mayor control, se creó un Registro Único de Beneficiarios, en el cual se cruzan los datos nacionales, provinciales y municipales. De este modo, se evita que un mismo hogar o

individuo sea beneficiario de más de un programa, a la vez que se logra una mayor transparencia y se facilita el control y monitoreo.

Este programa parece destinado a ocupar un lugar central en la política de protección social de Argentina. Sin embargo, aún no ha absorbido a la mayoría de los beneficiarios del PJJHD⁹, ni está abierto a la población que no se inscribió en su momento en el PJJHD, dejando sin cobertura a una importante proporción de la población, con características y niveles de vulnerabilidad semejantes (Cruces y Gasparini, 2008). Estos son posiblemente los puntos principales sobre los que deberían gravitar eventuales modificaciones del programa.

4.4. Otros PTCI en América Latina y el Caribe

El Cuadro 6.1 presenta los rasgos salientes de los cuatro programas descriptos y de otros programas similares que se han implementado en América Latina y el Caribe. En cada caso, se resumen los objetivos del programa y la definición de beneficios y beneficiarios, indicando si la titularidad del programa hace distinciones de género y describiendo las condicionalidades y contraprestaciones¹⁰.

5. La opinión pública sobre los PTCI

Hasta aquí se discutieron cuestiones de diseño de los programas de transferencias condicionadas de ingreso vinculadas a la definición de sus beneficios y beneficiarios, y se ilustró cómo se han adoptado estas decisiones en el caso del PJJHD y el Plan Familias de Argentina, considerando como antecedentes a los dos PTCI más importantes, en términos de presupuesto y cobertura, implementados en América Latina: *Bolsa Família* de Brasil y Oportunidades de México. A partir de información de la EPPS presentada por Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro, en el presente apartado se analiza la opinión pública

⁹ El limitado alcance geográfico inicial del Plan Familias puede haber sido uno de los factores que frenó el traspaso desde el PJJHD. A su vez, si bien el monto de la transferencia en el Plan Familias es mayor y no se exigen contraprestaciones laborales, para optar por el traspaso los beneficiarios del PJJHD deben cumplir con nuevos requisitos más estrictos, lo que implica que no todos estén en condiciones de migrar al Plan Familias.

¹⁰ Una versión más extensa de este capítulo, con una descripción más exhaustiva de estos programas, se encuentra disponible en la Serie de Documentos de Trabajo del CEDLAS <www.cedlas.org>.

CUADRO 6.1
Beneficiarios y beneficiarios de PTCl en América Latina y el Caribe

Programa	Objetivo	Beneficios	Beneficiarios	Titularidad del programa	Condicionalidades	Contraprestaciones
<i>Bolsa Familia</i> Brasil (2003)	Estimular el progreso social de las familias más pobres, garantizando el derecho a la alimentación.	Transferencias monetarias y becas escolares. Las transferencias se componen de un monto variable que depende de la cantidad de hijos menores de 17 años, con un límite de tres hijos por hogar. Los hogares en situación de pobreza extrema reciben un monto adicional fijo por mes y por persona.	Hogares pobres con hijos de hasta 17 años	Jefe del hogar, preferentemente la madre.	Los niños entre 6 y 17 años deben estar inscritos en el sistema educativo y concurrir al 85% (niños entre 6 y 15 años) o 75% (niños de 16 y 17 años) de las clases; los padres deben concurrir a reuniones escolares; mantener actualizado el calendario de vacunación y realizar controles médicos. Las mujeres embarazadas deben ir a charlas sobre profilaxis prenatal, alimentación saludable y educación infantil, y a consultas médicas.	Entrenamiento para los padres y cursos de alfabetización.
Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD) Argentina (2002)	Atender la situación de emergencia económica y social en el país.	La transferencia consiste en un monto fijo mensual; es compatible con becas escolares, ayudas alimentarias y transferencias de otros planes sociales.	Hogares con jefe de hogar desocupado e hijos menores de 18 años	Jefe del hogar sin distinción por género.	Asistencia regular a la escuela de los niños y calendario de vacunación al día.	Trabajo en centros comunitarios; capacitación y formación; o trabajo en empresas privadas.

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

Programa	Objetivo	Beneficios	Beneficiarios	Titularidad del programa	Condicionalidades	Contraprestaciones
Programa Familias por la Inclusión Social Argentina (2004)	Actuar como red de protección social, atendiendo a la vulnerabilidad social de los beneficiarios.	Transferencia monetaria mensual que varía de acuerdo al número de menores a cargo, con un máximo de 6 hijos por hogar. Es compatible con otros ingresos, siempre que no supere el salario mínimo. También se incluye apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario.	Beneficiarios del PAV-IDH y del PIJD que opten por su traspaso. En particular, jefas de hogar desocupadas, con secundaria incompleta y 2 o más hijos de hasta 18 años.	Mujer	Calendario de vacunación completo; matriculación al año lectivo correspondiente; regularidad escolar. Las mujeres embarazadas deben presentarse a controles bimestrales.	No
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) Uruguay (2005)	Garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los sectores vulnerables e impulsar la salida de la pobreza.	Varios componentes: Ingreso Ciudadano, Trabajo Transitorio, Plan Alimentario (PAN), Emergencia Sanitaria, Alojamiento de Personas sin Techo, Educación, Asentamientos Precarios y Pensiones. Por ejemplo, el Ingreso Ciudadano consiste en una transferencia monetaria. El Programa Trabajo involucra tareas y capacitación laboral. El PAN incluye suplementos nutricionales y un subsidio para la compra de alimentos.	Niños y adolescentes, jefes de hogar desempleados, mujeres embarazadas, adultos mayores y discapacitados, en situación de pobreza extrema. En el caso del Programa Trabajo, los beneficiarios son elegidos por sorteo y dejan de percibir el Ingreso Ciudadano. El PAN incluye a todos aquellos beneficiarios del PANES con déficit nutricional.	Jefe del hogar sin distinción por género.	Depende del componente. Por ejemplo, los beneficiarios del Ingreso Ciudadano deben realizar controles médicos a los distintos miembros del hogar, asegurar la permanencia de los niños en la escuela, realizar tareas comunitarias y capacitarse.	Si, en algunos componentes. Por ejemplo, en el Programa Ingreso Ciudadano y Trabajo los beneficiarios deben realizar tareas en centros comunitarios.

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

Componente nutricional y sanitario				
Componente educativo				
Programa	Objetivo	Beneficios	Beneficiarios	Beneficios
PROGRESA-Oportunidades México (1997)	Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema.	Becas y útiles escolares. Las becas son crecientes por nivel educativo y mayores para las niñas.	Hogares pobres con hijos entre 8 y 18 años.	Paquete de servicios médicos básicos; vigilancia nutricional; suplementos nutricionales; cursos y charlas sobre prevención, nutrición y salud familiar; transferencia para la compra de alimentos.
Familias en Acción Colombia (2000)	Reducir la pobreza, alentando la inversión en capital humano. Servir como red de protección social.	Subsidios escolares bimensuales.	Hogares en condiciones de pobreza extrema con hijos entre 7 y 17 años.	Subsidios nutricionales y educación sobre la salud.
Programme of Advancement through Health and Education (PATH) Jamaica (2001)	Incrementar la asistencia escolar, mejorar la salud, reducir la pobreza y el trabajo infantil.	Becas de asistencia escolar.	Niños en situación de pobreza extrema de hasta 17 años.	Subsidios médicos y nutricionales.
Red de Protección Social Nicaragua (1999)	Reducir la pobreza presente y romper la transmisión intergeneracional de pobreza, promoviendo la acumulación de capital humano.	Bono y mochila escolar.	Niños pobres entre 6 y 13 años.	Bono alimentario; educación sanitaria y nutricional; servicios básicos de salud.

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

Programa	Titularidad del programa	Características de los beneficios	Condicionalidades	Contraprestaciones
PROGRESA-Oportunidades México (1997)	Mujer	El monto de las transferencias depende de la cantidad de miembros en el hogar; pero hay un límite a las becas escolares y alimentarias que puede recibir cada familia.	Asistencia escolar de un 85%, y asistencia a las charlas sobre prevención y salud, y a las visitas médicas.	No
Familias en Acción Colombia (2000)	Mujer	El subsidio escolar depende de si los niños concurren a la escuela primaria o secundaria, y del grado de cumplimiento de las condicionalidades. No hay límite a la cantidad de becas que puede recibir una familia.	Asistencia escolar de un 80%; revisiones médicas periódicas; calendario de vacunación completo; asistencia de las madres a cursos de nutrición, higiene y cuidados básicos.	No
<i>Programme of Advancement through Health and Education</i> Jamaica (2001)	Jefe del hogar sin distinción por género (PATH)	El monto de los subsidios depende de quién es el miembro del hogar seleccionado (madre, padre, hijos) y de su edad. No existe un límite máximo al número de beneficiarios por hogar.	Controles médicos bimestrales; los niños mayores de 6 años deben estar inscritos en el sistema educativo y contar con un 85% de asistencia escolar.	No
Red de Protección Social Nicaragua (1999)	Mujer	La transferencia se determina de modo de complementar el ingreso familiar durante tres años. Se incentiva la oferta educativa y de salud mediante bonos y subsidios.	Enviar los niños a la escuela; concurrir a los puestos de salud y a charlas educativas sobre salud y prevención.	No

Fuente: Elaboración propia.

de los argentinos con respecto a las siguientes cuestiones: ¿qué debe entregar el gobierno a las personas necesitadas?; si se transfiere dinero, ¿se deben imponer restricciones acerca del destino que debe darse al beneficio percibido?; ¿a quién debe entregársele el dinero o bienes que otorga el plan?; ¿deben modificarse las transferencias según la cantidad de integrantes del grupo familiar?; y ¿quiénes deberían ser los destinatarios de los programas de transferencias?

5.1. ¿Qué debe entregar el gobierno a las personas necesitadas?

Ante las opciones de si el gobierno debe entregar “dinero”, “comida, ropa, útiles”, “otros” o “no debe entregar nada”, más de un 80% de los respondentes reparte sus opiniones entre las dos primeras opciones y sólo un 6% piensa que el gobierno no debe entregar nada. Cuando se considera el total nacional, un 44% está a favor de entregar bienes (comida, ropa, útiles), mientras que un 38% prefiere entregar dinero (ver Cuadro 6.2).

En casi todas las regiones del país, la opinión es más favorable a las transferencias en especie. Los casos más extremos son el noreste argentino (NEA) y la región Pampeana, donde las transferencias en bienes tienen un apoyo del 55% aproximadamente. La excepción es la región Metropolitana, donde el ranking de alternativas es distinto: un 43% está a favor de entregar dinero versus un 36% que opina que es mejor entregar comida, ropa o útiles. Mientras que en la región de Cuyo, la diferencia entre la proporción que prefiere entregar dinero y especies no es significativa.

Se observa una opinión más favorable a las transferencias en especie dentro del grupo de individuos con educación superior. También los no pobres (definiendo pobreza por ingreso) tienen preferencias más marcadas hacia entregar bienes en lugar de dinero a las personas más necesitadas¹¹. Por su parte, las diferencias por género no parecen tan importantes.

Para complementar el análisis no condicionado, se estimó un modelo de la probabilidad de preferir transferencias en dinero versus transferencias en bienes como comida, ropa y útiles, es decir, sólo las primeras dos opciones de esta pregunta¹². Las variables explicativas incluidas en el modelo fueron

¹¹ Para los fines de este texto se aproximó la pobreza de ingresos mediante el filtro que se empleó en la EPPS para determinar si el hogar respondía o no el módulo especial. Este filtro identifica aproximadamente a los cuatro primeros deciles de la distribución de ingresos per cápita familiar.

¹² Se estimó un modelo *probit* de la probabilidad de elegir la opción “dinero” versus la opción “comida, ropa, útiles”. Naturalmente, en la muestra de estimación se incluyeron sólo los respondentes que optaron por una de estas dos alternativas.

CUADRO 6.2

¿Qué debe entregar el gobierno a las personas necesitadas?

Por región geográfica y total nacional (en %)

Concepto	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	Total
Dinero	43,0	32,2	33,3	34,0	37,2	42,7	38,3
Comida, ropa, útiles	41,3	55,8	42,2	54,8	48,3	36,5	44,4
Otros	8,7	11,3	20,1	6,5	11,4	12,4	11,7
No debe entregar nada	7,0	0,7	4,4	4,7	3,1	8,4	5,6
Total	100	100	100	100	100	100	100

Por género, educación y situación de pobreza (en %)

Concepto	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	Primario inc. y completo	Secundario inc. y completo	Superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Dinero	37,6	36,7	37,3	37,1	30,9	40,8	31,5
Comida, ropa, útiles	44,3	46,8	48,1	47,9	53,6	45,5	52,4
Otros	12,4	11,7	10,4	9,1	10,5	10,3	9,6
No debe entregar nada	5,7	4,8	4,2	5,9	5,0	3,4	6,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

edad y su cuadrado, género, nivel educativo, condición laboral, situación de pobreza por ingresos y de pobreza subjetiva, un indicador de beneficiario de plan y controles regionales¹³.

Surge de la estimación que luego de considerar conjuntamente todos estos factores, respondentes varones, de mayor edad, que son o han sido en los últimos cinco años beneficiarios de un plan o que se consideran pobres, tienden a preferir las transferencias en dinero por sobre las transferencias en especie. Las diferencias regionales también afectan significativamente la elección “dinero” versus “especie”, pero los otros factores no resultan estadísticamente significativos una vez que se evalúan sus efectos en forma conjunta. En particular, una vez que se controla por la pobreza subjetiva y por el acceso a los planes, ni la pobreza por ingresos ni el nivel educativo explican las diferentes opiniones respecto del tipo de transferencias que debería entregar el gobierno. La condición laboral del respondente (ocupado, desocupado o inactivo) no resultó significativa en ninguno de los modelos alternativos estimados.

5.2. ¿Se deben imponer restricciones acerca del destino que debe darse al dinero percibido como beneficio de los programas de transferencia de ingresos?

La EPPS indagó también sobre la opinión de los respondentes con respecto a si las personas “deben elegir libremente en qué gastar el dinero del plan” o si “deberían gastar el dinero del plan sólo en ciertas cosas (como comida)”. Esta pregunta se hizo solamente a quienes respondieron que el gobierno debe entregar dinero a los más necesitados (representan un 38,3% del total de respondentes de la encuesta).

La distribución de respuestas se presenta en el Cuadro 6.3. Para el total nacional, un 67% opina que las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero que reciben, mientras que un 33% está de acuerdo con que exista algún tipo de restricción sobre el tipo de gastos. Este ranking de alternativas se mantiene a lo largo de todas las regiones, aunque el grado de polarización de las respuestas varía.

¹³ El indicador de pobreza subjetiva se basa en la pregunta “¿Ud. se considera una persona pobre, o una persona que no es pobre?” de la EPPS. Se estimaron especificaciones alternativas del modelo teniendo en cuenta la posible alta correlación entre distintas medidas de la situación de pobreza, como pueden ser la pobreza por ingresos, la pobreza subjetiva y el hecho de haber sido beneficiario de un plan. Para una discusión sobre medidas multidimensionales de pobreza ver Gasparini et al. (2008).

Considerando cruces con otras características de los respondentes, se observa que la opinión de los individuos con menor nivel educativo (primario y secundario, ya sea incompleto o completo) es relativamente más favorable a la libre elección del destino del dinero del plan, que la opinión del grupo con educación superior. Ni las diferencias por género ni por situación de pobreza parecen ser importantes.

Para el análisis condicionado, nuevamente se estimaron modelos de la probabilidad de preferir que las personas gasten libremente el dinero del plan versus la alternativa de que lo destinen sólo a ciertos usos, por ejemplo, la compra de alimentos. Surge de la estimación que cuando se controla por todas las variables simultáneamente, los respondentes que se consideran pobres (percepción subjetiva), o que no son económicamente activos, tienden a preferir que las transferencias monetarias puedan ser gastadas libremente por quienes las reciben. Subsisten en este análisis condicionado diferencias

CUADRO 6.3

¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo?

Por región geográfica y total nacional (en %)

Concepto	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metro-politana	Total
Las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero del plan	59,5	57,7	57,8	61,9	72,9	74,4	66,7
Las personas deberían gastar el dinero del plan sólo en ciertas cosas (como comida)	39,7	42,3	42,2	35,9	27,1	25,3	32,8
No se debe entregar nada	0,8	0	0	2,2	0	0,3	0,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

Por género, educación y situación de pobreza (en %)

Concepto	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	Primario inc. y completo	Secundario inc. y completo	Superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero del plan	66,6	63,9	65,0	65,8	56,1	65,0	62,4
Las personas deberían gastar el dinero del plan sólo en ciertas cosas (como comida)	33,0	35,7	33,8	32,6	43,9	34,1	36,1
No se debe entregar nada	0,4	0,4	1,2	1,6	0	0,9	1,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Nota: Esta pregunta sólo se realiza a quienes contestaron "dinero" a la pregunta "¿Qué debe entregar el gobierno a las personas necesitadas?". Total: 927 respondientes.

regionales significativas, pero ninguno de los otros factores (edad, género, nivel educativo, situación de pobreza por ingresos y acceso a planes) parece explicar las diferentes opiniones de los respondientes con respecto al uso que debería darse al dinero de las transferencias.

5.3. ¿A quién se debe entregar el dinero o los bienes que otorga el plan?

Como ya se discutió en este capítulo, existe una creencia generalizada de que la asignación del presupuesto familiar que realizan las mujeres es distinta de aquella que efectúan los hombres, y de que cuando las mujeres manejan los recursos del hogar la inversión en capital humano de sus hijos es mayor.

La EPPS dedicó una pregunta sobre la opinión de la gente con respecto a esta cuestión (ver Cuadro 6.4): un 49% opina que la transferencia debe recibirla directamente la mujer (o madre o jefa de hogar), un 40% piensa que es

indistinto que la reciba la mujer o el hombre, y sólo un 5% opina que debería entregarse el dinero o los bienes al hombre (o padre o jefe de hogar).

La mayor parte de las regiones del país presentan una distribución de respuestas similar, con la excepción del noroeste argentino (NOA) donde las opiniones están más polarizadas (un 60% opina que la mujer debe recibir la transferencia), y la Patagonia donde la mayoría opina que es indistinto quién es el receptor.

El patrón de respuestas por nivel educativo es bastante claro: cuanto mayor el nivel educativo, relativamente menos entrevistados opinan que debe ser la mujer la receptora de la transferencia, y más están a favor de que lo sea cualquiera de los dos (hombre o mujer). En cuanto a la situación de pobreza por ingresos, los pobres están relativamente más a favor que los no pobres de que la receptora sea la mujer.

En este caso, se presentan también diferencias significativas por género. La mayor parte de las mujeres (52%) opina que son las propias mujeres las que deberían recibir las transferencias. Sólo un 3% de las mujeres opina que es mejor que las reciban los hombres y un 40% piensa que pueden recibirlas cualquiera de los dos. La opinión de los hombres está menos polarizada que la de las mujeres: un 43% prefiere que las mujeres reciban las transferencias y a un 42% le resulta indistinto quién es el receptor. Sólo un 8% de los varones opina que el dinero o bienes deben entregarse a los hombres.

Las diferencias por género siguen siendo muy significativas aún en un análisis condicionado que controla simultáneamente todos estos y otros factores¹⁴. Respondentes más jóvenes o más educados, dadas las otras variables, tienen una opinión menos sesgada a que la mujer sea la receptora¹⁵.

La condición de pobreza por ingresos parece no afectar significativamente las opiniones de los respondentes con relación a la titularidad del programa, una vez que se controla por las demás variables, pero los individuos que se consideran pobres sí tienden a preferir que sea la mujer quien reciba la transferencia.

¹⁴ Se estimó un modelo *probit* de la probabilidad de responder que la mujer (o madre o jefa de hogar) debe ser quien reciba la transferencia versus que sea el hombre (o padre o jefe de hogar) o cualquiera de los dos. Las variables explicativas incluidas son edad y su cuadrado, género, situación de pobreza por ingresos, indicador de percepción de pobreza subjetiva, condición laboral, nivel educativo, indicador de beneficiario de plan social y controles regionales.

¹⁵ Esto es consistente con los cambios evidenciados en la definición de los géneros y sus respectivos roles. Ver, por ejemplo, Wainerman (2003) y Arriagada (1997).

CUADRO 6.4

¿A quién dentro del hogar debería entregarse el dinero o bienes que otorga el plan?

Por región geográfica y total nacional (en %)

Concepto	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	Total
A la mujer/madre/ jefa del hogar	49,6	50,6	60,3	43,9	38,1	50,9	49,3
Al hombre/padre/ jefe del hogar	4,9	5,5	4,5	7,4	3,3	4,8	5,1
A cualquiera de los dos	39,4	42,3	30,6	43,4	55,0	35,3	39,7
Otros	0,2	0,9	1,9	2,7	0,7	0,9	1,2
No debe entregarse nada	5,9	0,7	2,7	2,6	2,9	8,1	4,7
Total	100	100	100	100	100	100	100

Por género, educación y situación de pobreza (en %)

Concepto	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varo- nes	Muje- res	Primario inc. y com- pleto	Secunda- rio inc. y completo	Superior inc. y com- pleto	Pobres	No pobres
A la mujer/madre/ jefa del hogar	43,4	52,0	51,8	46,4	40,2	52,1	43,4
Al hombre/padre/ jefe del hogar	7,7	3,5	5,4	7,2	5,3	4,2	7,8
A cualquiera de los dos	42,3	39,6	37,2	42,0	47,1	40,1	41,3
Otros	1,1	1,3	1,6	1,3	3,5	1,6	2,1
No debe entregarse nada	5,5	3,6	4,0	3,1	3,9	2,0	5,4
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

5.4. ¿Deben modificarse las transferencias según la cantidad de integrantes del grupo familiar?

Como se discutió previamente, si las transferencias consisten en montos fijos por hogar hay un problema de inequidad horizontal en perjuicio de los hogares más numerosos. En la EPPS se preguntó la opinión acerca de que los planes otorguen más plata a las familias con más hijos (ver Cuadro 6.5).

Un 78% está de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación, mientras que sólo un 13% está en desacuerdo o muy en desacuerdo. El restante 9% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo. El acuerdo es máximo en la región de Cuyo con un 83%, mientras que el mayor desacuerdo se registra en la región Metropolitana con un 18%. Considerando el cruce de esta pregunta con otras variables, se observa que el acuerdo con la afirmación es mucho mayor entre individuos con menor nivel educativo, en situación de pobreza o que pertenecen a hogares más numerosos (esto último no se muestra en el Cuadro). No se observan diferencias significativas por género.

CUADRO 6.5

Los planes deberían pagar más plata a las familias con más hijos

Por región geográfica y total nacional (en %)

Concepto	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	Total
Muy en desacuerdo	2,2	1,9	4,2	2,3	1,3	3,5	2,8
En desacuerdo	6,8	6,6	8,7	10,7	12,2	14,3	10,8
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7,7	12,7	5,7	10,9	11,7	6,9	8,7
De acuerdo	62,4	64,8	62,5	59,9	61,6	54,1	59,4
Muy de acuerdo	20,9	14,0	18,9	16,2	13,2	21,2	18,3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

Por género, educación y situación de pobreza (en %)

Concepto	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	Primario inc. y completo	Secundario inc. y completo	Superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Muy en desacuerdo	2,5	3,2	2,1	2,8	3,9	2,2	3,1
En desacuerdo	10,7	10,6	8,4	10,9	14,4	7,1	13,7
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7,3	10,7	6,6	11,9	12,2	5,6	13,5
De acuerdo	61,4	58,1	61,9	59,9	55,4	63,4	56,7
Muy de acuerdo	18,1	17,4	21,0	14,5	14,1	21,7	13,0
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

5.5. ¿Quiénes deberían ser los beneficiarios de los programas de transferencias?

En la EPPS se preguntó sobre el grado de acuerdo con ciertas afirmaciones respecto al perfil de los potenciales beneficiarios de los programas sociales. Un 53% está de acuerdo o muy de acuerdo con que “sólo hay que darles planes a las familias que tienen hijos pequeños o en edad escolar y al resto no”, mientras que un 33% está en desacuerdo o muy en desacuerdo. No se observan diferencias significativas por regiones ni por género del respondente, pero sí por nivel educativo, por situación de pobreza y por tamaño del grupo familiar: el acuerdo con la afirmación es superior para respondentes que pertenecen a hogares más numerosos o a grupos con menores ingresos o nivel educativo. Ver Cuadro 6.6.

Otra afirmación establecía que “sólo debería darse un plan por familia”. Un 76% está de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación, mientras que sólo un 14% está en desacuerdo o muy en desacuerdo. La región con la opinión más polarizada es la Metropolitana (85 versus 10% respectivamente; ver Cuadro 6.7).

CUADRO 6.6

Sólo hay que darles planes a las familias que tienen hijos pequeños o en edad escolar, y al resto no (en %)

Por región geográfica y total nacional (en %)

Concepto	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	Total
Muy en desacuerdo	6,4	0,8	6,4	5,7	3,1	12,0	7,1
En desacuerdo	22,8	20,6	25,0	28,0	38,2	24,1	25,9
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	18,7	22,7	10,7	14,6	13,2	12,4	14,7
De acuerdo	42,7	52,5	49,9	44,9	40,8	41,8	44,6
Muy de acuerdo	9,4	3,4	8,0	6,8	4,7	9,7	7,7
Total	100	100	100	100	100	100	100

Por género, educación y situación de pobreza (en %)

Concepto	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	Primario inc. y completo	Secundario inc. y completo	Superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Muy en desacuerdo	6,7	7,2	5,7	6,7	7,0	6,2	6,4
En desacuerdo	28,1	24,6	22,4	29,5	30,0	25,5	27,3
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	14,5	16,0	14,5	13,7	17,4	12,2	17,2
De acuerdo	43,6	44,9	48,1	43,3	42,3	46,6	43,9
Muy de acuerdo	7,1	7,3	9,3	6,8	3,3	9,5	5,2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

CUADRO 6.7

Debería darse un solo plan por familia

Por región geográfica y total nacional (en %)

Concepto	Cuyo	NEA	NOA	Pampeana	Patagonia	Metropolitana	Total
Muy en desacuerdo	4,3	3,1	3,8	3,5	1,6	2,5	3,0
En desacuerdo	11,4	14,4	11,9	10,5	20,5	7,2	11,3
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8,9	20,1	11,3	8,2	14,0	5,8	10,0
De acuerdo	56,8	56,6	57,8	54,0	45,9	56,1	55,0
Muy de acuerdo	18,6	5,8	15,2	23,8	18,0	28,4	20,7
Total	100	100	100	100	100	100	100

Por género, educación y situación de pobreza (en %)

Concepto	Género		Nivel educativo máximo			Situación de pobreza	
	Varones	Mujeres	Primario inc. y completo	Secundario inc. y completo	Superior inc. y completo	Pobres	No pobres
Muy en desacuerdo	3,1	3,2	3,4	2,7	4,3	3,2	3,4
En desacuerdo	11,6	12,2	9,8	11,9	12,4	12,8	9,3
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9,7	12,6	9,6	9,5	9,8	9,0	10,2
De acuerdo	56,7	52,6	56,2	53,7	54,0	54,6	55,1
Muy de acuerdo	18,9	19,4	21,0	22,2	19,5	20,4	22,0
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Base: Muestra total.

6. Comentarios finales

La protección social implica no sólo proteger económicamente a individuos y familias ante situaciones de vulnerabilidad de sus medios de vida, sino que también requiere de medidas tendientes a romper el círculo vicioso de la transferencia intergeneracional de la pobreza. Los programas de transferencias condicionadas de ingreso apuntan a cumplir ambos objetivos, complementando el rol asistencial de las transferencias monetarias con condicionalidades dirigidas a fomentar la creación de capital humano por medio de educación, nutrición y salud, y, en menor medida, con la exigencia de contra-prestaciones vinculadas al empleo o la capacitación laboral.

En este capítulo se discutieron algunos elementos que hacen al diseño de los PTCI en cuanto a la definición de los beneficios y beneficiarios, presentando justificaciones y destacando limitaciones de ciertas prácticas de aplicación generalizada. Estas mismas cuestiones se analizaron luego a la luz de los programas *Bolsa Família* de Brasil y Oportunidades de México, como antecedentes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del Programa Familias por la Inclusión Social de Argentina. Por último, se analizó la opinión pública de los argentinos con respecto a algunos aspectos vinculados a la definición de beneficios y beneficiarios, a partir de información de la EPPS.

Con respecto a la definición de los beneficios, varios PTCI otorgan un beneficio cuyo monto varía de acuerdo al tamaño y composición del grupo familiar. Si bien la transferencia suele hacerse directamente en dinero, algunos programas la complementan o sustituyen entregando bienes (alimentos, medicamentos, útiles escolares o vestimenta) o becas de estudios. En algunos casos, la transferencia puede destinarse únicamente a la compra de determinados bienes, por ejemplo, alimentos. Estas restricciones intentan, en general, respetar ciertas preferencias sociales a la vez que se aprovechan las ventajas de transferir dinero, como son la menor burocracia que requiere y la mayor facilidad para realizar controles.

Las condicionalidades en los PTCI apuntan a generar incentivos positivos para que los beneficiarios inviertan en la educación y salud de sus hijos, como forma de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo. Sin embargo, como se argumentó, resulta cuestionable basarse en el incumplimiento de las condicionalidades para penalizar a un hogar quitándole los beneficios del programa, cuando ese incumplimiento no es más que una señal evidente del estado de profunda vulnerabilidad del hogar. Por lo

tanto, su protección demandaría un esfuerzo todavía mayor de parte de la política social.

En relación a la definición de los beneficiarios, los PTCI se han dirigido por lo general a hogares con hijos jóvenes, excluyendo a otros sectores de la población también en situación de vulnerabilidad. En este sentido, varios programas han ido incorporando componentes especiales, con el objetivo de alcanzar también a mujeres embarazadas, discapacitados, ancianos y otros grupos vulnerables.

Los PTCI otorgan usualmente la titularidad del beneficio a las madres o mujeres jefas de hogar. Esta práctica se justifica en la opinión generalizada, avalada por evidencia empírica, de que la asignación del presupuesto familiar que realizan las mujeres difiere sustancialmente de la que llevan adelante los hombres y favorece relativamente más la inversión en el capital humano de los hijos. La transferencia efectuada directamente a las madres contribuye también al empoderamiento de la mujer, resultado especialmente relevante cuando se trata de sociedades caracterizadas por una fuerte desigualdad entre géneros.

Finalmente, resulta importante no perder de vista que muchos de estos programas fueron concebidos inicialmente como herramientas asistenciales de corto plazo para enfrentar el problema de la pobreza estructural, y su aplicación focalizada necesariamente limita su alcance. Para la creación de una verdadera red de protección social es necesario vincular estos y otros programas sociales con el sistema fiscal, lo que demanda una reforma en la estructura impositiva que permita aumentar la recaudación, además de reducir el tamaño de la economía informal, en la que está inserta la mayor parte de la población pobre. Por otra parte, y retomando la definición con que comienza la introducción a este capítulo, protección social también implica protección contra la vulnerabilidad social, no sólo económica, y ello requiere del desarrollo y provisión de servicios sociales y de la aplicación de políticas tendientes a modificar las actitudes hacia los grupos socialmente vulnerables, con el fin de mejorar la equidad y la inclusión social.

Bibliografía

- Arriagada, I. (1997). "Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo". CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 21, Santiago de Chile.
- Arriagada, I.; Miranda, F. y Pavez, T. (2004). "Lineamientos de acción para el diseño de pro-

- gramas de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social. Guía conceptual y metodológica". CEPAL. Serie Manuales N° 36, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2007). "Implementation, completion and results: report on a loan in the amount of US\$ 600 million to the Argentine Republic for the Jefes de Hogar (Heads of Household) Program". Report N° ICR355, Washington DC.
- Buvinic, M. (1998). "The costs of adolescent childbearing: evidence from Chile, Barbados, Guatemala, and Mexico". *Studies in Family Planning*, Vol. 29, N° 2.
- CEDLAS-MORI-BM (2007). "Manual y documentación metodológica de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales". Documento técnico y base de datos correspondiente, Buenos Aires. Disponible en <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>.
- Coady, D. (2003). "Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of Progreso in Mexico". International Food Policy Research Institute. Washington DC, Mimeo.
- Cruces, G.; Epele, N. y Guardia, L. (2008). "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en la Argentina". División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 142, Santiago de Chile.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008). "Programa sociales en Argentina: alternativas para la ampliación de la cobertura". CEDLAS, UNLP. La Plata, Mimeo.
- Cruz, C.; de la Torre, R. y Velázquez, C. [comps.] (2006). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. Instituto Nacional de Salud Pública, México DF.
- De la Brière, B. y Lindert, K. (2005). "Reforming Brazil's Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program". Banco Mundial. Social Protection Discussion Paper N° 0527, Washington DC.
- Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004). "Transformative Social Protection". Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex. Working Paper N° 232, Brighton.
- Engle, P. (1993). "Influences of mothers' and fathers' income on children's nutritional status in Guatemala". *Social Science and Medicine*, Vol. 37, N° 11.
- FAO (2007). "Hambre Cero. Principales lecciones y prioridades para el futuro". Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Mimeo.
- Fonseca, A. (2006). "Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas". FAO. Artículo presentado en I Seminario de Transferencias Condicionadas y Seguridad Alimentaria, Santiago de Chile. Disponible en <www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2004). "Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas". *World Bank Economic Review*, Vol. 18, N° 3. Oxford University Press, Oxford.
- Gasparini, L. (2002). "El Programa Jefes de Hogar: ¿una verdadera reforma asistencial?". CEDLAS. La Plata, Mimeo.
- Gasparini, L.; Sosa Escudero, W.; Marchionni, M. y Olivieri, S. (2008). "Income, deprivation, and perceptions in Latin America and the Caribbean. New evidence from the Gallup World Poll". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, Mimeo.
- Handa, S. (1994). "Gender, headship and intrahousehold resource allocation". *World Development*, Vol. 22, N° 10.
- Lindert, K. (2005). "Beyond cash: enhancing transfers to promote long-run poverty reduction". Banco Mundial. Washington DC, Mimeo.
- Lindert, K.; Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006). "Redistributing income to the poor and the rich:

- public transfers in Latin America and the Caribbean". Banco Mundial. Social Protection Discussion Paper N° 0605, Washington DC.
- Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J. y de la Brière, B. (2007). "The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context". Banco Mundial. Social Protection Discussion Paper N° 0709, Washington DC.
- López, M. y Salles, V. [coords.] (2006). *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Colegio de México/UNIFEM, México DF.
- MDS (2007). "Programa Familias por la Inclusión Social. Resumen Ejecutivo. Balance del 2007". Buenos Aires.
- MTEySS (2003). "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003)". Buenos Aires, Mimeo.
- MTEySS (2004). "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios". Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Trabajo, Ocupación y Empleo. Serie Estudios 2004, Buenos Aires.
- Peppiatt, D.; Mitchell, J. y Holzmann, P. (2001). "Cash transfers in emergencies: evaluating benefits and assessing risks". Overseas Development Institute. ODI Humanitarian Practice Network Paper N° 35, Londres.
- Piras, C. [ed.] (2004). *Women at work. Challenges for Latin America*. BID, Washington DC.
- Quisumbing, A. y Maluccio, J. (2003). "Resources at marriage and intrahousehold allocation: evidence from Bangladesh, Ethiopia, Indonesia, and South Africa". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 65, N° 3.
- Rawlings, L. (2004). "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs". Banco Mundial. Social Protection Discussion Paper N° 0416, Washington DC.
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2005). "Evaluating the impact of conditional cash transfers programs. Lesson from Latin America". *The World Bank Research Observer*, Vol. 20, N° 1.
- Scott, J. (1999). "Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas". Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Estudio RIMISIP-FAO. México DF, Mimeo.
- Sen, A. (1995). "The political economy of targeting". En Walle, Dominique Van de y Neads, Kimberly [eds.] *Public spending and the poor: theory and evidence*. MID, Baltimore.
- Thomas, D. (1991). "Like father, like son: gender differences in household resource allocations". Universidad de Yale. Yale Economic Growth Center Discussion Paper N° 619, New Haven.
- Thomas, D. y Strauss, J. (1997). "Health and wages: evidence of men and women in urban Brazil". *Journal of Econometrics*, Vol. 77, N° 1.
- Wainerman, C. (2003). "Padres y maridos. Los varones en la familia". En Wainerman, C. [comp.] *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. UNICEF-Fondo de Cultura Económica, México DF.

Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeconómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales

Guillermo Rozenwurcel y Claudia Vázquez

1. Introducción

Los dos criterios prácticamente excluyentes con que se juzgan las intervenciones del Estado en la economía son su impacto sobre la eficiencia y la equidad. En el caso de las políticas sociales, para evaluar su impacto distributivo es necesario analizar quiénes –y en qué proporción– participan de su financiamiento y quiénes –y en qué medida– acceden a sus beneficios.

Las políticas de protección social surgen para satisfacer ciertas necesidades que, por diversas razones, aquellos que son sus beneficiarios no pueden atender por sí mismos, y para cubrir una serie de riesgos, como la enfermedad, el desempleo o las contingencias de la vejez, que para amplios sectores sociales no son fácilmente asegurables a través del mercado u otras instituciones no estatales como la familia.

La participación relativa del Estado, la familia y el mercado en la protección del individuo definirá el tipo de régimen de bienestar (Esping Andersen, 1990). En la Argentina, luego de una primera etapa de expansión de la salud y la educación públicas, se consolidó a partir de la segunda posguerra un modelo de seguro social bismarckiano, estrechamente ligado a la categoría ocupacional (ver, para más detalles, el trabajo de Isuani en el capítulo 5 de este libro). El financiamiento de este modelo se centró en aportes y contribuciones

obligatorios de trabajadores y empleadores, por lo que su equilibrio financiero y su grado de cobertura estuvieron desde un principio estrechamente ligados al desempeño del mercado de trabajo. Su impacto distributivo, por tanto, puede variar fuertemente de acuerdo a cómo evolucionen las variables demográficas, salariales y ocupacionales.

Este modelo alcanzó, en sus comienzos, un considerable grado de cobertura y, en términos generales, conservó por varias décadas una situación superavitaria. Sin embargo, a partir de mediados de la década del setenta empezó a mostrar signos de agotamiento, como consecuencia de importantes cambios estructurales en el mercado laboral y en la dinámica macroeconómica. En consecuencia, la cobertura y el financiamiento comenzaron a decaer y las cuestiones de equidad y sostenibilidad de la seguridad social cobraron mayor relevancia.

En la siguiente sección haremos una breve caracterización de la evolución del mercado de trabajo en Argentina desde una perspectiva macroeconómica, con especial énfasis en la dinámica estilizada de los últimos treinta años. Allí veremos que en este período el mercado laboral argentino adoptó una serie de rasgos que contrastan fuertemente con los que lo habían caracterizado hasta entonces. En especial, se destacan un alto grado de segmentación, el surgimiento y extensión del trabajo informal, la aparición y persistencia de altas tasas de desempleo (que sólo comenzaron a ceder en los últimos dos o tres años, aunque dejando como secuela serios problemas de empleabilidad para un segmento importante de la población de menores ingresos) y el advenimiento de una pobreza de niveles inéditos y de naturaleza estructural.

Estos fenómenos tienen dos efectos interrelacionados que se analizarán en la tercera sección. Por un lado, la caída de la masa salarial de los trabajadores formales tuvo como resultado que algunos de los subsistemas de protección –fundamentalmente el previsional– requirieran financiamiento adicional, que debió ser provisto por el Estado de sus recursos provenientes de rentas generales. Por otro lado, la fuerte caída en la cobertura de la seguridad social obligó al gobierno, especialmente a partir de la década del noventa, a expandir el gasto en programas sociales no contributivos en casi todas las áreas de la protección social.

Puede decirse, por lo tanto, que el sistema de seguridad social está perdiendo paulatinamente sus rasgos bismarckianos y, de hecho, está configurándose un nuevo modelo que, si bien aún no presenta rasgos definitivos, ciertamen-

te será de naturaleza menos contributiva. En la última sección discutiremos brevemente algunas de las condiciones que el nuevo modelo deberá satisfacer para no comprometer la solvencia fiscal y garantizar, en consecuencia, la sostenibilidad de las políticas de protección social. Dado que el financiamiento del nuevo sistema provendrá en buena medida de la recaudación tributaria, en esta sección se comentan algunos resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS) en Argentina (presentada por Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro) que permiten evaluar el grado de disposición de la opinión pública a contribuir con el financiamiento de las políticas de protección social en este nuevo contexto.

2. Evolución macroeconómica

2.1. Volatilidad y crecimiento

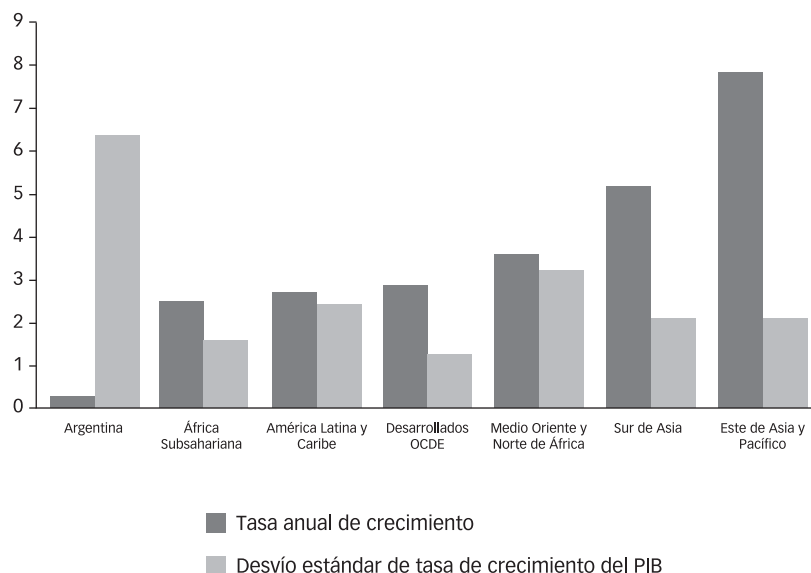
Desde mediados de la década del setenta del siglo pasado la economía argentina se ha caracterizado por una volatilidad muy superior a la de otros países que hasta entonces mostraban una evolución similar en las fluctuaciones de las variables agregadas. En el Gráfico 7.1 se muestra cómo, a partir de la década del setenta, en la economía argentina coexisten un crecimiento mucho menor y una volatilidad muy superior a los registrados en distintos grupos de países. Las fuertes oscilaciones del producto junto con la baja tasa de crecimiento promedio afectaron severamente el bienestar del conjunto de la población.

La excesiva volatilidad de las variables macroeconómicas tiene un fuerte impacto sobre la tasa de crecimiento a largo plazo. La exposición a continuos desequilibrios –de magnitud y duración mayores que en los países desarrollados– contribuye a modelar una estructura microeconómica que condiciona las posibilidades de crecimiento del producto. Por un lado, los contextos de extrema volatilidad incrementan el grado de incertidumbre en la toma de decisiones, y por lo tanto la flexibilidad para cambiar decisiones implica un premio en términos económicos. Esta preferencia por la flexibilidad influye en la asignación de recursos, en la morfología financiera y en el crecimiento (Fanelli y Frenkel, 1994).

Las interrupciones bruscas y pronunciadas de las fases de crecimiento tienen por lo tanto efectos permanentes: una vez que el desequilibrio es eliminado, no se vuelve a la “misma” economía. Las recesiones profundas

GRÁFICO 7.1

Volatilidad vs. crecimiento del PIB, 1970-2004 (en puntos porcentuales)



Fuente: Basco et al. (2007).

y prolongadas se caracterizan por la destrucción de empresas y el debilitamiento del tejido productivo, por lo que la recuperación parte de un nivel de capacidades inferior (Porta, 2006). Además, este tipo de recesiones conlleva una elevación del desempleo y la precarización hasta niveles tan altos que, posteriormente, la recuperación no logra revertir tales efectos en su totalidad, consolidándose por lo tanto nuevos niveles “estructurales” para los indicadores sociales.

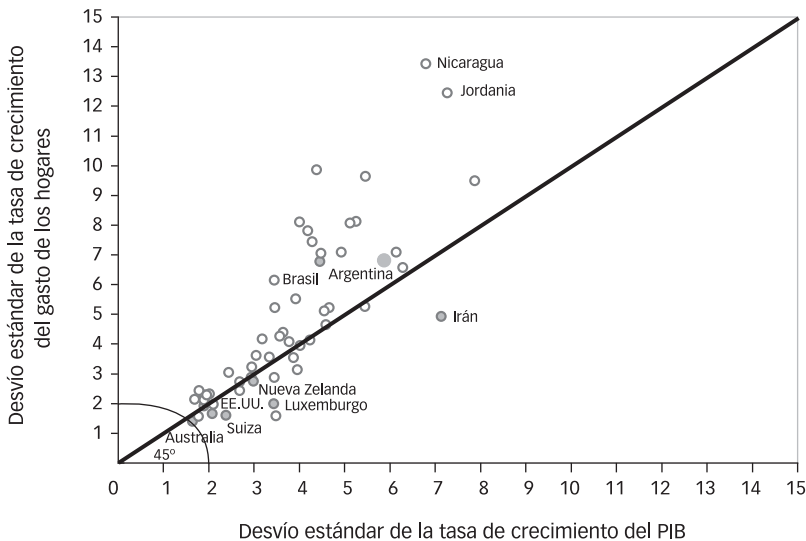
La inestabilidad también afecta el crecimiento a través de la debilidad de las economías dinámicas de escala: los procesos de aprendizaje productivo y generación de redes de proveedores tienden a interrumpirse junto con la recesión, afectando el proceso de formación de capacidades específicas de las empresas y limitando su sendero de expansión posible (Porta, 2006). El

acortamiento del horizonte temporal y el factor adicional de riesgo sobre los proyectos futuros inhiben la incorporación de innovaciones y la inversión en proyectos de mayor duración, y de este modo afectan la eficiencia del gasto y debilitan la capacidad de innovación y acumulación de conocimiento por parte de los empresarios. La ausencia de crecimiento sostenido afecta el aumento de la productividad agregada y condiciona las posibilidades de crecimiento futuro.

Una característica de los países en desarrollo es la relativa debilidad de las instituciones y de la estructura de mercados en comparación con las economías más avanzadas. Esta diferencia resulta relevante a la hora de administrar los *shocks* que ambos tipos de economías atraviesan: mientras que en las economías más avanzadas en muchos casos resulta posible absorber y distribuir los *shocks* en el tiempo, las economías en desarrollo no cuentan con las políticas ni los instrumentos financieros adecuados, por lo cual prevalecen las restricciones de liquidez y los problemas de demanda, resultando imposible

GRÁFICO 7.2

Volatilidad del gasto de los hogares y del PIB per cápita (en puntos porcentuales)

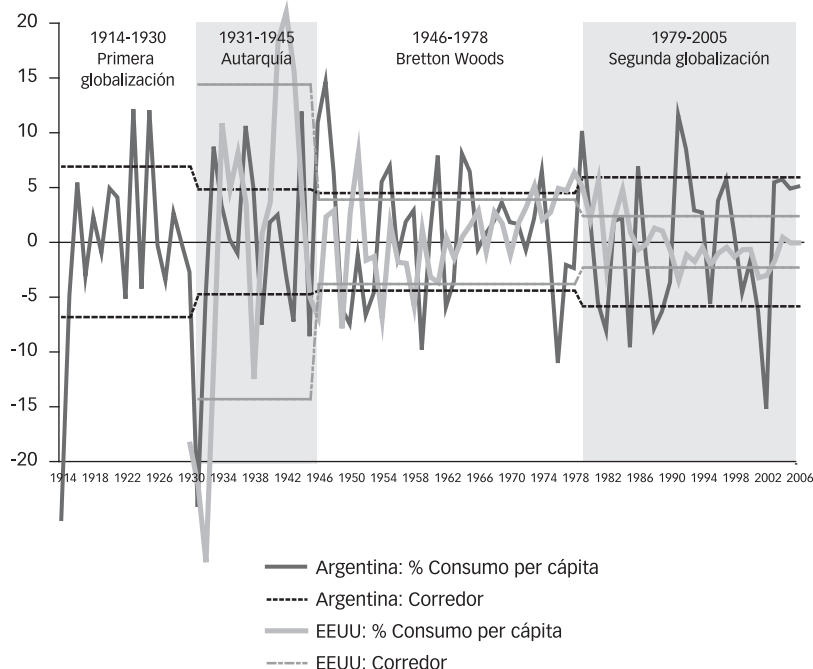


suavizar los impactos corrientes de los *shocks* sobre los flujos de gasto de las familias (Basco et al., 2007). Así, en el Gráfico 7.2 se observa que un gran número de economías en desarrollo aparecen representadas sobre la recta de 45 grados, donde la volatilidad del consumo de los hogares es mayor que la del PIB per cápita. Ello también se verifica para la Argentina, incluso a pesar de la extrema volatilidad que exhibe su producto.

El Gráfico 7.3, que compara la evolución a través del tiempo de la volatilidad del consumo per cápita en la Argentina y en un país desarrollado como los Estados Unidos, es otra forma de visualizar el mismo fenómeno. En este

GRÁFICO 7.3

Volatilidad de la tasa de crecimiento del consumo per cápita, Argentina vs. Estados Unidos, 1914-2006 (en %)



Fuente: Basco et al. (2007).

Nota: Las tasas de variación se centraron en la media del horizonte de tiempo considerado.

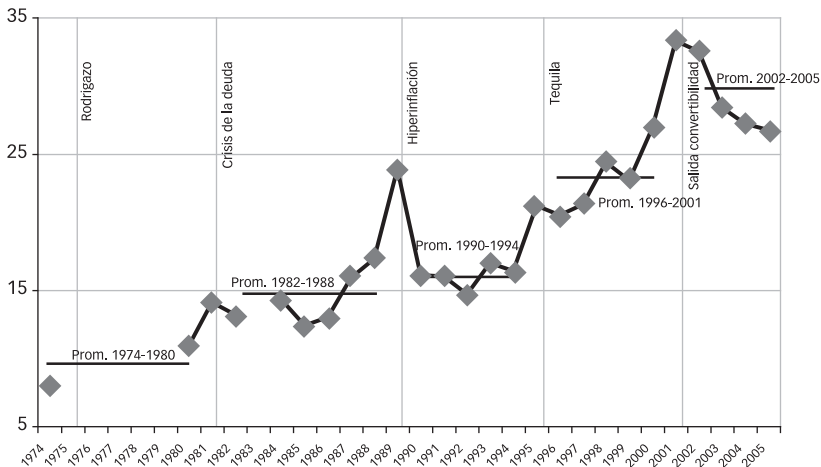
gráfico puede observarse cómo, en la etapa de la llamada “segunda globalización” (1979-2005), la volatilidad de esa variable resulta muy superior en la Argentina respecto de los Estados Unidos, país que, después de experimentar una alta volatilidad desde la crisis del treinta hasta después de la Segunda Guerra Mundial, ha logrado suavizar significativamente las fluctuaciones de esta variable.

La volatilidad del producto y el gasto afecta severamente la distribución del ingreso, dado que los grupos con menos recursos tienen menos opciones para atenuar los impactos de las crisis recurrentes sobre el bienestar. En efecto, los puestos de trabajo formales y con mejor remuneración son aquellos que tienden a mostrar mayor estabilidad, incluso en períodos de crisis.

El Gráfico 7.4 ilustra la continua elevación promedio de la brecha de ingresos en los ciclos sucesivos, y evidencia que, después de la crisis que pone fin a cada etapa, se verifica un aumento “permanente” de la desigualdad (medida en este caso como el cociente entre los deciles extremos de la distribución).

GRÁFICO 7.4

Brecha de ingresos entre el primer y el décimo decil, GBA (1974-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (INDEC, 2007).

2.2. Impacto sobre el mercado de trabajo

Desde finales del siglo XIX el mercado de trabajo en Argentina adoptó rasgos que lo diferenciaron del resto de la región: la baja densidad poblacional y la alta urbanización conformaron un mercado laboral dinámico, con bajos niveles de desempleo. Los salarios presentaban un alto poder adquisitivo en comparación con otros países en desarrollo. La actividad gremial se desarrolló tempranamente, favorecida por la composición de la inmigración y la notable extensión de las relaciones de trabajo asalariadas (Rozenwurcel, 2007). A su vez, los diferenciales de ingreso entre sectores y calificaciones resultaban menores que en otros países, lo que implicaba una distribución más equitativa.

Aunque la crisis de los años treinta y posteriormente la Segunda Guerra Mundial modificaron notablemente las condiciones de funcionamiento de la economía, muchas de las características sociodemográficas persistieron: la tasa de crecimiento poblacional se mantuvo por debajo del conjunto de América Latina, la proporción de hogares pobres siguió siendo inferior y la distribución del ingreso, más equitativa. La proporción de hogares pobres en 1960 alcanzaba un 5%, mientras que el promedio para América Latina ascendía a 50%.

A partir de la década del cincuenta el menor ritmo de crecimiento de la producción generó una desaceleración en la demanda de trabajo. Por otra parte, también desde comienzos de esta década el sector formal tendió a perder dinamismo como generador de empleo. Como contrapartida, comenzó a percibirse un crecimiento del sector terciario, asociado a un continuo incremento del cuentapropismo.

El estancamiento y la extrema volatilidad macroeconómica que caracterizaron al período 1975-1990 tuvieron un fuerte impacto sobre el mercado de trabajo. Sin embargo, a pesar del deplorable desempeño macroeconómico, la tasa de desocupación sólo aumentó moderadamente, hasta niveles cercanos al 6-8% a fines de los años ochenta. Junto con el empleo público, la expansión de la terciarización y la informalidad actuaron como factor de contención del desempleo: ante las escasas oportunidades en el sector formal de la economía, muchos trabajadores optaron por realizar actividades por cuenta propia, que constituyen un “refugio” contra el desempleo.

Si bien el impacto de la volatilidad macroeconómica sobre el desempleo fue relativamente moderado, no ocurrió lo mismo con las remuneraciones reales: los recurrentes problemas en el sector externo exigían devaluaciones que derivaban en aceleraciones inflacionarias y recesión. A finales de la década

da del ochenta, tras el abandono del Plan Austral en 1987, la espiral de devaluaciones, aumentos de precios y ajustes de tarifas se reinstaló en el escenario económico y la inflación quedó fuera de control. Aunque la frecuencia de los reajustes salariales tendió a aumentar en forma sistemática, las remuneraciones reales fueron deteriorándose progresivamente, corroídas por la explosiva aceleración inflacionaria, que culminó en los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990, el colapso de la economía y un derrumbe inédito de los ingresos laborales, que sumió en la pobreza a un amplio sector de la población.

A principios de la década del noventa, bajo la presidencia de Carlos Menem, la Argentina se embarcó en un ambicioso programa de estabilización macroeconómica y reformas estructurales pro-mercado. El Plan de Convertibilidad, que establecía una paridad fija entre la moneda nacional y el dólar, fue acompañado por una serie de reformas estructurales tendientes a liberalizar los mercados.

Inicialmente el programa de estabilización impulsó la expansión de la economía: entre el segundo semestre de 1991 y el primero de 1998 el nivel de actividad agregado se expandió a una tasa media anual de 6,2%. Sin embargo, la elasticidad empleo del crecimiento del producto resultó baja, si se tiene en cuenta que en el mismo período el empleo urbano se expandió a un ritmo anual de 1,7%.

En este período pueden distinguirse dos etapas en la trayectoria de la elasticidad empleo: mientras que entre 1991 y 1993 se observa una tasa de empleo creciente, a partir de ese año se verifica un descenso continuo hasta alcanzar, en 1996, valores menores a los de 1990. Esta contracción afectó principalmente a las ocupaciones de más de 35 horas semanales de hombres y jefes de hogar y, en términos sectoriales, fue más acentuada en la industria manufacturera.

La destrucción neta de puestos de trabajo en la segunda etapa se relaciona con la modalidad que asumió el programa de reforma estructural: la ocurrencia simultánea de procesos de apertura, privatizaciones y apreciación cambiaria, sin una adecuada financiación de la reconversión productiva, ocasionó el cierre de numerosas empresas y la consecuente desocupación de recursos productivos.

Al mismo tiempo, la oferta de trabajo mostró un fuerte crecimiento, en especial en los dos primeros años de la convertibilidad: la tasa de actividad pasó de 39% en 1990 a 41% en 1993. Esto explica en parte el comportamiento de la tasa de desocupación, que se duplicó en el mismo período (ver Gráfico 7.5). A

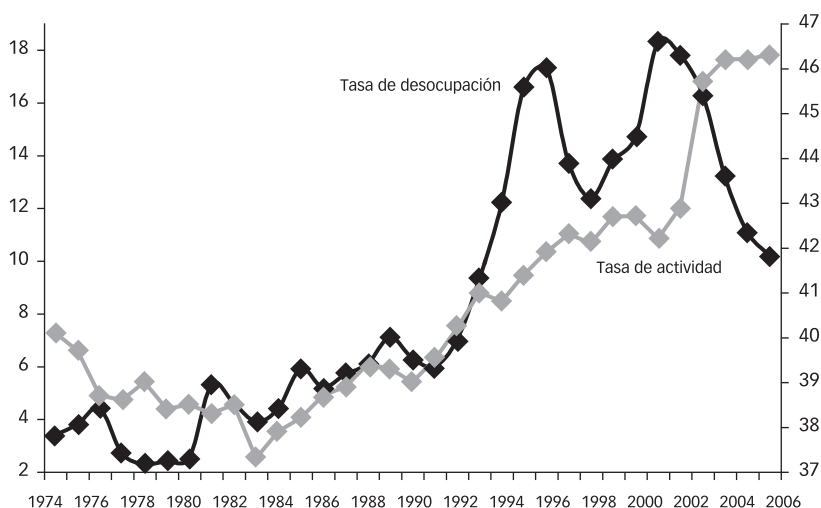
partir de 1993, la suba en la desocupación respondió tanto a la mayor participación en el mercado laboral como a la destrucción de puestos de trabajo.

El crecimiento de la tasa de actividad respondió fundamentalmente a la mayor participación femenina en el mercado de trabajo. En la mayoría de los casos, esto fue producto de la necesidad de incrementar la participación económica de miembros del hogar que permanecían inactivos frente a la pérdida de empleo o el empeoramiento de las condiciones salariales del jefe o jefa de hogar. En el Gráfico 7.6 puede observarse la tendencia al incremento de la tasa de actividad de los cónyuges, junto con el crecimiento de la tasa de desocupación de los jefes de hogar (Moreno, en el capítulo 8 de este libro, presenta un análisis complementario de los mercados laborales en este período).

En 1995, la intensa salida de capitales producto de la crisis del Tequila provocó una interrupción en la tendencia creciente que el producto registraba desde 1991. La recesión agudizó el insatisfactorio comportamiento del

GRÁFICO 7.5

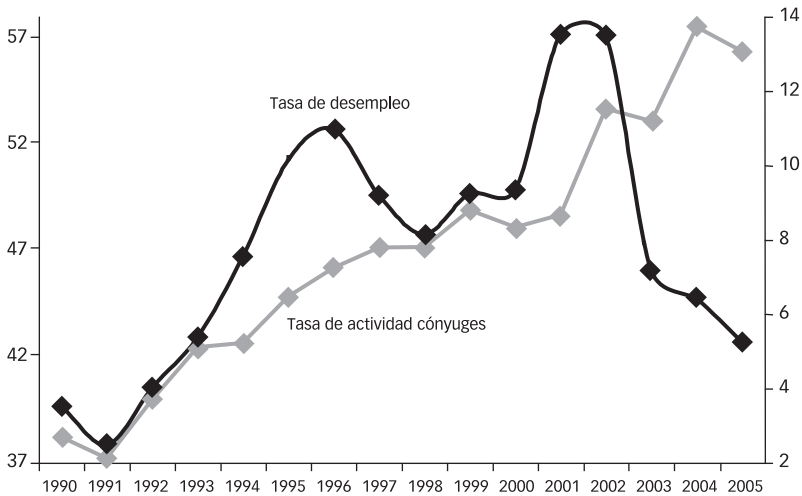
Tasa de desocupación (eje izquierdo) y tasa de actividad (eje derecho). Total aglomerados urbanos. Onda octubre/tercer trimestre, 1974-2006 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (INDEC, 2007).

GRÁFICO 7.6

Tasa de actividad de cónyuges (eje izquierdo) y tasa de desempleo jefes (eje derecho), 1990-2005 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (INDEC, 2007).

empleo desde 1993 y la caída en la ocupación se extendió durante la primera mitad de 1996, cuando ya había comenzado la recuperación de la actividad económica.

En la segunda mitad de 1996 la ocupación comenzó a expandirse nuevamente: entre mayo de 1996 y mayo de 1998 su crecimiento fue de 12%, lo que implica una tasa promedio anual de 4,4%. Consecuentemente, la tasa de desempleo se redujo hasta alcanzar un 12,4% en octubre de 1998 sin que se registrase un descenso en la tasa de actividad, la cual incluso registró un nuevo aumento en 1997. La generación de empleo correspondió principalmente al sector asalariado y, dentro de este, predominaron las ocupaciones no registradas, mientras que las registradas representaron sólo un 20%.

A mediados de 1998 la economía ingresó en una nueva y prolongada fase recesiva, que provocó inicialmente una desaceleración del crecimiento del empleo. Entre mayo de 1998 y fines de 2000, la ocupación aumentó a una

tasa anual inferior al 1%. A partir de ese momento reapareció el fenómeno de destrucción neta de puestos de trabajo. A lo largo de 2001, la caída fue estrepitosa: durante la primera parte del año la disminución fue de 3% anual, e incluso superó el 6% entre mayo y octubre. De esta forma, en el momento del colapso de la convertibilidad, la ocupación total se encontraba dos puntos debajo del nivel correspondiente a mayo de 1998.

A la importante caída de la ocupación se sumó el deterioro en la calidad del empleo. La mayor parte de las pérdidas de empleo durante el período 1998-2001 correspondió a puestos cubiertos por la seguridad social. Además, los puestos de jornada completa se redujeron de 72,9% a 68,3% entre 1998 y 2001. Lo mismo ocurrió con el ingreso real de los ocupados, que cayó en promedio un 9,5%. Hay que destacar que la reducción de los ingresos afectó más a los no asalariados que a los asalariados, y, entre estos últimos, afectó principalmente a los trabajadores informales, mientras que los asalariados cubiertos por el sistema de seguridad social no sufrieron variaciones en sus remuneraciones.

La vulnerabilidad de la economía frente a reversiones de los flujos de capitales internacionales se volvió ostensible luego de la recuperación posterior a la crisis de 1995: las posiciones financieras de los agentes públicos y privados mostraban una alta proporción de instrumentos con denominación en moneda extranjera –situación fomentada desde el gobierno con el objetivo de incrementar la credibilidad del régimen cambiario. En cuanto al sector real de la economía, la producción de bienes transables presentaba un escaso dinamismo, a causa del esquema de precios relativos vigente durante la convertibilidad.

Tras las crisis en Asia (1997) y Rusia (1998) y la posterior devaluación de la moneda brasilera se incrementó el riesgo cambio, lo cual generó una fuerte restricción en el acceso al crédito y profundizó aún más la recesión. Finalmente, a mediados de 2001 comenzó un proceso de fuga de capitales que desencadenó una corrida bancaria. Las medidas que intentaron contenerla y la extrema conflictividad social provocaron una movilización que puso fin al mandato del presidente Fernando de la Rúa.

A fines de ese año el país abandonó el régimen de convertibilidad en medio de una crisis económica, política y social sin precedentes. A la recesión que la economía padecía desde 1998 se le sumó un colapso financiero cuyos efectos, dada la configuración de los mercados de activos inducida por la convertibilidad, resultaron calamitosos.

En 2002 la crisis alcanzó su punto máximo: la caída en el producto, de 11% sólo en ese año, acumuló 20% desde 1998. El descenso en el nivel de actividad tuvo un fuerte impacto en la tasa de desempleo, que trepó hasta un 22%, en tanto el incremento de precios que siguió a la devaluación produjo un fuerte deterioro en los ingresos reales de la población. Así, la incidencia de la pobreza alcanzó a más de la mitad de la población, mientras que un 30% cayó en la indigencia.

La recuperación comenzó en la segunda mitad de 2002. El drenaje de depósitos se detuvo, y también la salida de capitales, lo que permitió una gradual recuperación de las reservas en poder del Banco Central. El superávit externo –que respondía a la abrupta caída en el poder de compra– y la estabilización fiscal permitieron un cambio de tendencia en el nivel de actividad y dieron inicio a una fase expansiva que a mediados de 2008 aún continúa.

El nivel que alcanzó el tipo de cambio real resultó muy superior al compatible con el equilibrio de las cuentas externas, lo que posibilitó un persistente superávit externo y una significativa acumulación de reservas internacionales. De hecho, tratar de mantener la paridad cambiaria elevada en términos reales ha sido uno de los ejes centrales de la política económica del actual gobierno¹. Si bien la progresiva aceleración de la inflación genera crecientes dudas sobre la sostenibilidad de esta política, los efectos expansivos que tuvo en este lapso son incuestionables: los bajos niveles salariales en términos internacionales, junto con la protección que supuso el cambio de precios relativos, permitieron a las firmas locales incrementar sus ventas al mercado interno al tiempo que la mayor competitividad-precio indujo un aumento de las exportaciones.

Inicialmente, el signo deficitario que típicamente exhibió la cuenta corriente a lo largo de la década del noventa empezó a revertirse por la caída de las importaciones inducida por la recesión. Sin embargo, luego contribuyó también el fuerte crecimiento de las exportaciones, tanto por los mayores volúmenes como por la favorable coyuntura de precios internacionales. La

¹ A fin de mantener el valor del tipo de cambio dentro de los valores considerados como objetivos por la política monetaria, el Banco Central interviene en el mercado de divisas para contener las tendencias a la apreciación. La expansión monetaria producto de las intervenciones se encuentra en principio en conflicto con otro objetivo del Banco Central: mantener a los agregados monetarios dentro de ciertas bandas cuantitativas a fin de contener la inflación. La compensación de la emisión creada por las intervenciones lleva el nombre de esterilización. Las necesidades de esterilización se agudizaron fuertemente desde 2004 y existe en la literatura un debate acerca de su sostenibilidad (por los costos cuasi-fiscales que implica).

combinación de crecimiento del producto y las exportaciones levantó la restricción externa y permitió, a diferencia de los ciclos anteriores, que el crecimiento de la economía se diera en un contexto de superávit comercial y desendeudamiento.

La expansión acelerada de la economía desde 2003 tuvo un fuerte impacto en el mercado de trabajo, a diferencia de lo que ocurrió con las fases expansivas de la década anterior. De acuerdo con la versión continua de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la tasa de desocupación pasó de 20,4% en el primer trimestre de 2003 a 9,8% cuatro años después.

Sin embargo, actualmente la caída del desempleo parece haberse interrumpido y, por otra parte, la calidad de los nuevos puestos de trabajo dista, en su mayoría, de asemejarse a la de los puestos destruidos durante la crisis. De acuerdo con el módulo de informalidad de la EPH², en efecto, en el cuarto trimestre de 2005, cuando la desocupación ya había descendido hasta el 10,1%, un 45% de los trabajadores en el Gran Buenos Aires eran informales.

3. Consecuencias sociales de la evolución macroeconómica y su impacto sobre el Gasto Público Social (GPS)

3.1. Informalidad y pobreza: nuevo “piso” estructural

Como ya señalamos, las reformas estructurales de la década del noventa tuvieron un fuerte impacto en la tasa de desempleo, que aumentó incluso en períodos de crecimiento del producto. Con la crisis del Tequila, el desempleo alcanzó un 18,4% y durante el resto de la década en ningún momento retornó a los niveles previos a 1995, ni siquiera cuando la crisis fue seguida por un período de crecimiento (1996-1998).

Los indicadores de pobreza y distribución del ingreso, luego de una mejora en los primeros años de la convertibilidad, sufrieron un fuerte deterioro durante la década del noventa, que se agravó con la crisis de 2001. Las causas del incremento en la desigualdad son múltiples. En primer lugar, durante la década del noventa se produjo un aumento de la brecha salarial entre trabajadores con distintos niveles de educación, debido a la mayor demanda relativa de mano de obra calificada (Gasparini et al., 2001). En cuanto al desempleo,

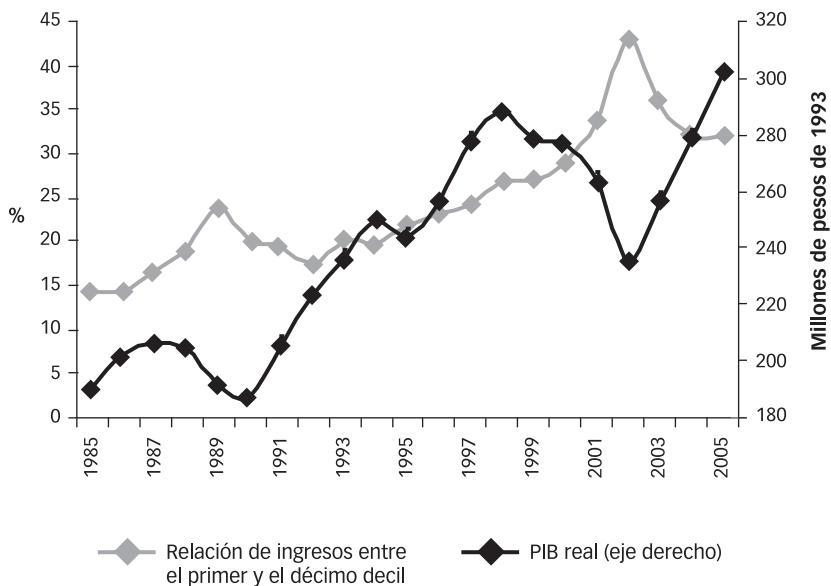
² El módulo fue diseñado en forma conjunta por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Banco Mundial y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

su impacto sobre la distribución del ingreso no es fácil de determinar. Algunos autores sostienen que las mayores tasas de desempleo que afectaron a la población de menores ingresos obedecían a un crecimiento de la participación económica por parte de estos grupos, que por lo tanto pasaron de la inactividad al desempleo sin modificar su ingreso. Pero también puede interpretarse el mayor crecimiento de la tasa de actividad de los grupos más pobres como una estrategia frente al deterioro de sus ingresos y de sus condiciones de vida. La mayor dificultad para ingresar al mercado laboral que enfrentan los grupos más pobres y con menor nivel de educación implicó un empeoramiento en la distribución del ingreso.

El Gráfico 7.7 muestra un empeoramiento persistente de la brecha de ingresos a lo largo de toda la década del noventa. A pesar de la reversión de esa tendencia luego del colapso de la convertibilidad, los niveles actuales son equivalentes a los más altos previos a la crisis.

GRÁFICO 7.7

Crecimiento y distribución del ingreso, 1985-2005



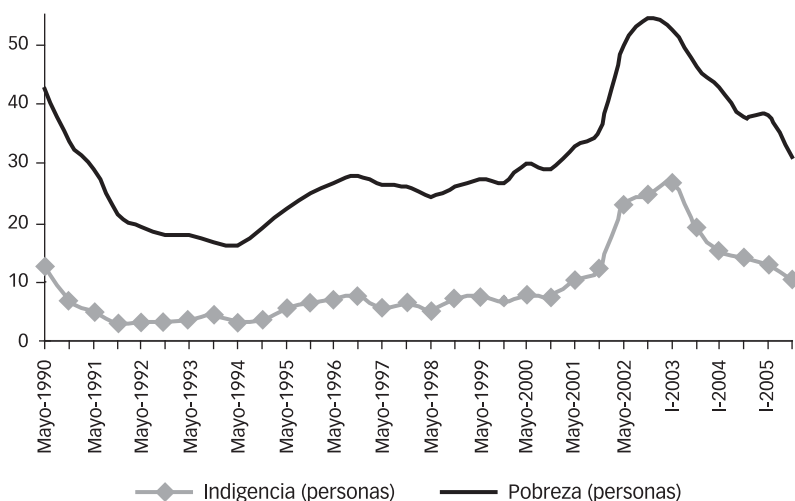
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (INDEC, 2007).

En cualquier caso, como muestra el Gráfico 7.8, la crisis de 2001 y la salida de la convertibilidad provocaron un salto adicional en los niveles de pobreza e indigencia. El aumento de precios y la lenta recuperación de los salarios nominales tuvieron como resultado una drástica caída en los salarios reales. En octubre de 2002 la incidencia de la pobreza presentó un máximo superior al 57% de las personas y el 45,7% de los hogares en los aglomerados urbanos. El aumento de 43,2% en la canasta básica de bienes y servicios entre octubre de 2001 y octubre de 2002 incrementó la brecha de la pobreza, que llegó a AR\$ 380. Esta cifra supera incluso al ingreso total familiar promedio de un hogar pobre en octubre de 2002 (AR\$ 375), siendo la brecha superior al 50% de la canasta básica.

Más allá de la importante caída en la incidencia de la pobreza desde 2003, en el primer trimestre de 2008 esta todavía afectaba a un 20,6% de personas según las cifras oficiales, que puede considerarse una estimación de mínima, dado que el gobierno utiliza para su cálculo una medición de precios fuertemente cuestionada.

GRÁFICO 7.8

Incidencia de la pobreza e indigencia, GBA (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (INDEC, 2007).

A pesar de la reciente recuperación en los niveles de actividad y empleo, la evolución macroeconómica y del mercado de trabajo durante los últimos treinta años generó un fenómeno de histéresis³ en los niveles de pobreza, la tendencia de la distribución del ingreso y la evolución de la informalidad laboral. Esta nueva realidad estructural del trabajo informal compromete seriamente la efectividad del sistema de protección social tal como fue concebido originalmente. Su alta dependencia del mercado de trabajo implica que la erosión de la masa salarial sobre la que se calculan las contribuciones reduce gravemente el financiamiento del sistema. El menor número de los trabajadores formales también tiene como resultado una caída en la cantidad de beneficiarios de los sistemas de seguro, lo cual provoca la desprotección de un gran número de personas. Por otra parte, la consolidación de un núcleo de pobreza estructural plantea la necesidad de políticas que intenten recomponer por alguna vía los ingresos de este sector.

En cuanto al déficit de cobertura de las políticas tradicionales de protección social en el contexto de las últimas décadas, su principal causa es el avance de la informalidad. Además de la preocupación por las condiciones de trabajo que por lo general enfrentan las personas que se insertan en el mercado bajo esta modalidad, el fuerte impacto que tiene sobre la efectividad y sostenibilidad de los programas de seguridad social amerita un análisis específico (Rofman, 2007).

El concepto de informalidad, si bien es ampliamente utilizado, no encuentra en la literatura teórica ni empírica una definición única: puede hacer referencia al incumplimiento de las obligaciones previsionales para los trabajadores asalariados, o adoptar un criterio más laxo que incluya las condiciones de trabajo en un sentido más general y tenga en cuenta, por ejemplo, la estabilidad del puesto y de los ingresos.

De acuerdo con estimaciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que utiliza como criterio de informalidad el cumplimiento de obligaciones previsionales del sistema nacional, en 2006 la informalidad alcanzaba 35,2% dentro del grupo de trabajadores asalariados, 50,1% en autónomos y monotributistas, y 81,9% en servicio doméstico.

Las acciones destinadas a reducir la informalidad apuntan a las múltiples

³ El término, que se refiere a la tendencia de un material a conservar una propiedad en ausencia del estímulo que la ha generado, fue aplicado a la economía por Blanchard y Summers (1987) en relación con el desempleo europeo.

causas que se mencionan sobre este fenómeno. Una estrategia, utilizada en especial por las administraciones a partir de 2003, es confiar en el crecimiento y en la reducción del desempleo para resolver el problema de la calidad: así como el desempleo es mencionado frecuentemente como responsable de la proliferación de actividades informales que actuarían como “refugio” para las personas sin empleo, la creación de puestos de trabajo tendría un efecto “derrame” sobre la calidad de los mismos. Los datos mencionados anteriormente evidencian que la lógica de este argumento no operó, o lo hizo sólo parcialmente. Si bien la informalidad cayó desde 2003, se mantiene aún en un umbral estructuralmente alto, que difícilmente responda a mayores caídas del desempleo.

La mayor fiscalización tampoco parece obtener más que resultados marginales, lo mismo que los intentos de volver a sistemas más “atractivos” (Rofman, 2007). Las reformas del sistema previsional y de obras sociales en la década del noventa, que crearon cuentas individuales de capitalización e introdujeron cierto grado de competencia entre las obras sociales al permitir a cada afiliado del sistema elegir el destino de su aporte, no revirtieron la tendencia al crecimiento de la informalidad. Esto podría responder al hecho de que entre los asalariados la informalidad implica un incumplimiento por parte del empleador, y rara vez este es producto de la elección del trabajador⁴.

La imposibilidad, al menos en un futuro previsible, de “retornar” a un mercado de trabajo de naturaleza más homogénea, que opere en un entorno de pleno empleo, y en el que predominen nuevamente las relaciones asalariadas formales y las demás características requeridas para hacer viable el actual sistema de protección social, planteó al gobierno la necesidad de hacer frente a las consecuencias de las transformaciones estructurales del mercado de trabajo y la insuficiente cobertura de la seguridad social. A continuación se detallan las principales estrategias del sector público en este sentido.

3.2. Nuevas estrategias de protección: cómo atender a la población excluida

El agravamiento de las condiciones sociales de un amplio sector de la población excluida del mercado laboral se ve reflejado en la evolución del Gasto Público Social (GPS).

⁴ El mencionado módulo de informalidad muestra que el 95% de los asalariados informales del Gran Buenos Aires se encuentra en esa situación porque “el patrón sólo lo aceptaba trabajando en negro”.

Efectivamente, en la década del noventa se produjo un fuerte crecimiento de dicho gasto (ver Cuadro 7.1), en especial el destinado a atender a la población que no accede a la seguridad social. Medido como porcentaje del PIB, el GPS pasó de 14,88% en el período 1980-1989 a 20,23% durante la década del noventa, y se mantuvo en estos valores en el período 2000-2006. En particular, el Gasto Público Focalizado (GPF) experimentó un crecimiento muy fuerte como porcentaje del Gasto Público Consolidado, aunque su monto como porcentaje del PIB fue reducido si se lo compara con los componentes contributivos y universales: pasó de un promedio de 1,24% del PIB en el período 1980-1989 a 1,52% del PIB en promedio entre 1990-1999, y finalmente ascendió a 2,46% en 2000-2006, impulsado por la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).

Desde mediados de la década del noventa, el progresivo empeoramiento de la situación social y la baja cobertura de la protección existente promovieron el desarrollo de programas focalizados, por fuera de los seguros sociales, destinados a proveer protección a la población excluida. Este cambio en las políticas de protección social comenzó a tomar forma con algunos programas específicos, destinados a minimizar las consecuencias de una tasa de desempleo inédita en la Argentina. En 1996 se creó el primer programa masivo de transferencia de ingresos: el Plan Trabajar. Su objetivo era dar empleo a personas desocupadas no cubiertas por el seguro por desempleo. El programa

CUADRO 7.1

Gasto Público Social (GPS) y Gasto Público Focalizado (GPF) como porcentaje del PIB y del Gasto Público Consolidado (GPC), 1980-2006

	Promedio 1980-1989	Promedio 1990-1999	Promedio 2000-2006
En millones de pesos de 2001	34.125	51.441	51.306
GPS (% del PIB)	14,88	20,23	20,31
GPS (% del GPC)	49,08	64,18	64,34
GPF (% del PIB)	1,24	1,52	2,46
GPF (% del GPC)	4,08	4,83	7,90

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS, 2008).

proveía una suma no remunerativa de AR\$ 200 por el lapso de seis meses. También se creó en 2000 el Plan de Emergencia Laboral, concentrado en un grupo de provincias, con el objetivo de capacitar y dar empleo a trabajadores con problemas de empleabilidad (los capítulos 5 y 8 de este libro describen algunas de estas iniciativas).

Pero sin dudas el programa de transferencia de ingresos que tuvo mayor alcance fue el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que alcanzó a más de 2 millones de beneficiarios, con un presupuesto asignado de casi 4 mil millones de pesos en el pico de mayor cobertura durante su implementación. El PJJHD surgió después del colapso de la convertibilidad, cuando el nivel de la actividad económica caía fuertemente y la gobernabilidad del país se hallaba en cuestión. Su objetivo central era asegurar un mínimo nivel de ingresos a los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años. Aunque la mayor parte de los beneficiarios debía cumplir una contraprestación laboral, esta disposición resultó en la práctica muy difícil de implementar para los gobiernos municipales encargados de su instrumentación.

La emergencia económica de la crisis de 2001 también motivó el surgimiento de otros programas focalizados de transferencia, como el Plan de Emergencia Alimentaria (PEA), el Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH, que luego derivaría en el Programa Familias por la Inclusión Social, denominado habitualmente Plan Familias) y el Plan Remediar. El objetivo del PEA era garantizar que las familias accedieran como mínimo al consumo de una cantidad determinada de calorías por mes. Durante 2002 el PEA llegó a tener 1.524.233 beneficiarios. Por su parte, el Plan Familias fue creado a principios de 2002 con el objetivo de fomentar la escolaridad y la salud de los menores en hogares pobres. Este programa consiste en un subsidio monetario para familias con hijos de hasta 18 años, inicialmente equivalente a AR\$ 155 por mes por el primer hijo más AR\$ 30 por mes por los hijos adicionales, con un máximo de AR\$ 305 por mes. La condicionalidad para los beneficiarios consiste en garantizar la asistencia de los menores a la escuela y el cuidado de su salud. Por último, el Plan Remediar se puso en marcha en octubre de 2002 con el propósito de asegurar el acceso gratuito a medicamentos ambulatorios a la población por debajo de la línea de pobreza y sin seguridad social, estimada en 15 millones de personas. La provisión de medicamentos esenciales ambulatorios se realiza a través del suministro de botiquines a los Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) de todo el país.

Si bien estas políticas fueron indispensables en el contexto de la crisis, algunos autores destacan el hecho de que consolidan la existencia de dos sistemas de protección social paralelos, uno “de primera”, para trabajadores formales, y otro “de segunda”, para quienes no pueden acceder al primero (Rofman, 2007). De esta manera, se estigmatiza a un conjunto de la población por no lograr su inserción en el sector formal.

Una segunda estrategia del gobierno para expandir la cobertura de los sistemas de seguros fue flexibilizar los requisitos de acceso a los programas contributivos. En el caso del sistema previsional, se evidenciaba una fuerte caída en la cobertura, que respondía a las nuevas condiciones del mercado de trabajo y a los cambios paramétricos incluidos en la reforma del sistema en 1994. Los nuevos requisitos para acceder a los beneficios determinaron una caída importante en la cobertura. La reforma estableció que el acceso a la prestación por vejez del Sistema Previsional Argentino dependía del cumplimiento de dos condiciones: edad (65 años para hombres y 60 años para mujeres) y período de aportes (30 años). En ambos casos esto supuso un incremento de los requisitos respecto de la legislación anterior.

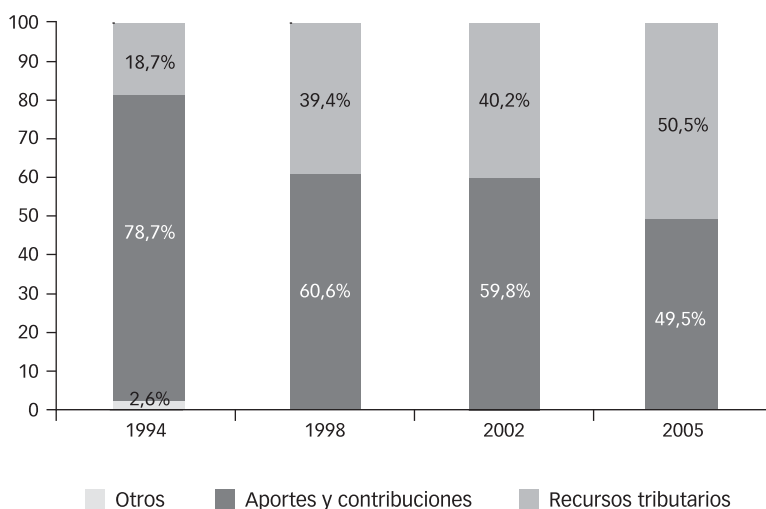
De hecho, el sistema ya evidenciaba problemas de solvencia desde fines de la década del setenta, derivados de la caída de la tasa de sostenimiento y el establecimiento de una tasa de reemplazo que las variables del sistema no permitían financiar. La reforma que tuvo lugar en 1994 no hizo más que agravar esos problemas. La reducción de aportes para mitigar los problemas de competitividad derivados del atraso cambiario y la transferencia de las cajas provinciales a la Nación incrementaron el desequilibrio del sistema, que llegó a representar 3,3% del PIB en 2000 (Cetrángolo y Anlló, 2007). Por lo tanto, para financiar el desequilibrio, el sistema previsional pasó a recibir una importante porción de fondos provenientes de la recaudación de impuestos generales, afectando la masa de recursos coparticipables.

En el Gráfico 7.9 puede verse cómo pierde participación en el financiamiento total la parte correspondiente a Aportes y Contribuciones. Consecuentemente, como en el caso de los sistemas beveridgianos, la financiación del sistema recae crecientemente en el conjunto de la población: actualmente más de la mitad de las prestaciones se financian con rentas generales.

La caída en la cobertura motivó en 2005 el lanzamiento del Plan de Inclusión Previsional, que permitió incluir a personas que no cumplían alguno de los requisitos anteriormente mencionados. Como resultado de esta moratoria, un total de 1.404.289 nuevos beneficiarios ingresaron al sistema previsional,

GRÁFICO 7.9

Composición de los recursos del sistema de seguridad social (en %)



Fuente: ANSES (2007).

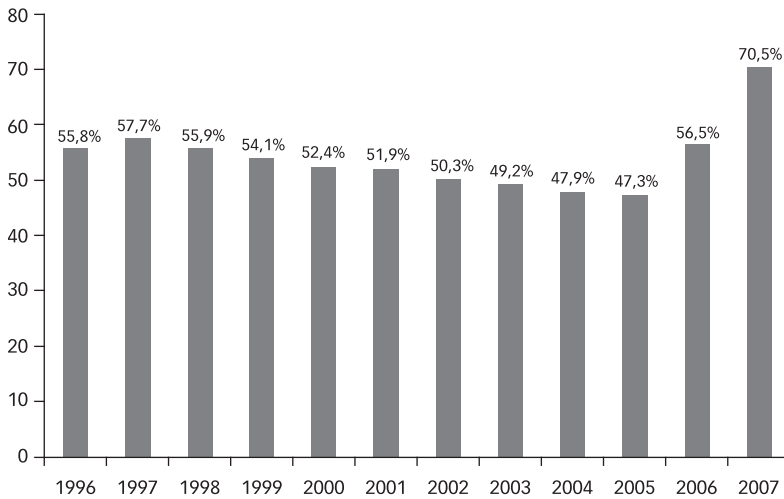
quebrando la tendencia decreciente de la serie (Gráfico 7.10). Las erogaciones mensuales para hacer frente a las prestaciones resultantes de la moratoria ascienden a AR\$ 750.200.000 (24% del gasto en prestaciones), lo que permite apreciar la magnitud del programa y también plantea serios interrogantes respecto de la sostenibilidad fiscal del sistema en el mediano y largo plazo.

Pese a todo, la proporción de personas mayores sin cobertura previsional sigue siendo muy elevada: aun con la moratoria y la extensión de las pensiones no contributivas, más de un 30% de los adultos de más de 65 años no recibe ningún tipo de cobertura. Esto plantea un serio problema de equidad, ya que los recursos originados en un sistema tributario que la literatura especializada caracteriza como regresivo⁵ financian una prestación que excluye a un grupo importante de la población.

⁵ En Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) se calcula que en 1997 la presión tributaria total para el 20% de la población de menor ingreso era de 52,29%, mientras que para el 10% más rico la misma descendía a 39,8%.

GRÁFICO 7.10

Evolución de la cobertura del sistema nacional de reparto, 1996-2007 (en %)



Fuente: Boudou et al., (2007).

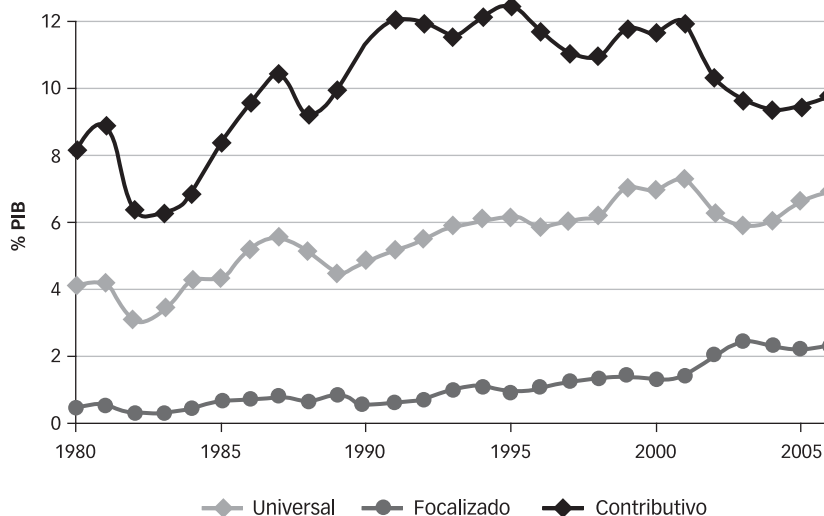
Por último, una tercera vía de extensión de la cobertura a los excluidos de la seguridad social consistió en profundizar la expansión de su componente pre-bismarckiano, esto es, los programas universales cuyo financiamiento está desligado de las condiciones del mercado de trabajo. De hecho, ese componente ya venía mostrando un fuerte crecimiento, especialmente desde inicios de la década del noventa, como respuesta a la menor cobertura de la seguridad social. Así, por ejemplo, la función “atención pública de la salud” muestra un fuerte crecimiento desde mediados de la década del ochenta, casi duplicando su participación en el PIB. La contrapartida de esto es la elevada proporción de la población sin seguro médico. En efecto, de acuerdo con los datos del censo de 2001, sólo 52% de la población tiene algún tipo de seguro de salud (sea obligatorio o voluntario). Como era de esperar, además, la cobertura por esta vía es mucho más limitada en los sectores de menores ingresos: así, para el primer quintil de ingreso per cápita la misma apenas alcanzaba un 23% de la población urbana en 2001 (Cetrángolo y Anlló, 2007).

Como resultado de estas tendencias y tal como puede apreciarse en el Gráfico 7.11, el gasto no contributivo, ya sea de naturaleza universal (salud y educación pública) o focalizada (promoción y asistencia social y programas de empleo), tiene una importancia creciente en el PIB, mientras que el gasto contributivo presenta una evolución más variable, muy afectada por las fluctuaciones del ciclo económico.

En síntesis, puede afirmarse que el escenario conformado por el desempleo, la informalidad y la situación de vulnerabilidad social de una gran parte de la población introdujo un elemento novedoso en las políticas de protección social en Argentina, que son los planes de transferencia de ingresos. El colapso del mercado de trabajo formal obligó, paralelamente, a flexibilizar el acceso a los programas contributivos; expandir otras intervenciones no vinculadas al mercado de trabajo, en especial la salud pública; y aumentar el financiamiento proveniente de rentas generales en los programas originalmente diseñados como contributivos, especialmente en el caso del sistema previsional.

GRÁFICO 7.11

Participación de los distintos tipos de gasto público en el PIB, 1980-2005



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS, 2008).

4. Hacia la universalización de la cobertura

4.1. La sostenibilidad fiscal de la política social

En el apartado anterior analizamos cómo las condiciones del mercado de trabajo hicieron necesaria la extensión de la cobertura a la población que no podía acceder a los sistemas contributivos, y cómo esa extensión inevitablemente debilitó el principio contributivo. Las políticas de protección social tuvieron que atender a esta población excluida, ya sea con programas focalizados, o mediante la flexibilización de los requisitos para acceder a la seguridad social o el aumento del gasto universal.

La pérdida de capacidad integradora de los mecanismos contributivos nos plantea el desafío de pensar una transición hacia un sistema de protección social menos fragmentado y más solidario. Los cambios introducidos en la política social con posterioridad al colapso de la convertibilidad sin duda contribuyeron a paliar los efectos más dramáticos de la crisis pero, a pesar de ello, no constituyen una transformación profunda de su estructura, consistente con la transformación que efectivamente sufrió la estructura social, como detallan Ringold y Rofman en el capítulo 1 de este libro.

Parece deseable, a nuestro juicio, que las políticas de protección social se adapten a esta nueva realidad y transiten hacia un sistema de características universales, que incluya un programa bien diseñado de transferencia de ingresos capaz de minimizar los efectos de la exclusión del mercado laboral que sufre una parte importante de la población, y que lo hagan en el marco de un diseño fiscal sostenible y con un sesgo redistributivo progresivo. Sin embargo, no puede dejar de señalarse el enorme desafío que enfrenta este tránsito ante la rigidez que presenta el gasto social. Esta rigidez es producto, fundamentalmente, de los intereses y la gravitación política de los actores beneficiados por el actual estado de cosas (actores vinculados al empleo formal y con elevado nivel de organización), en especial con respecto al gasto en los componentes contributivos. El contundente apoyo de la opinión pública a los servicios sociales prestados por el Estado también constituye un obstáculo a un cambio hacia políticas universales en el sistema de protección social.

A fin de garantizar la viabilidad de la extensión de la cobertura de las políticas de protección social resulta necesario, además, generar los recursos requeridos mediante niveles de recaudación tributaria adecuados, obtenidos mediante un sistema impositivo sólido, eficiente y equitativo. Esto es crucial para garantizar la solvencia intertemporal de la política social, que aparece

como el otro aspecto clave de su rediseño, en especial en un país caracterizado por recurrentes episodios de insolvencia fiscal como Argentina. En efecto, al observar la evolución del sector público nacional desde 1961 hasta 2004, Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) encuentran que la trayectoria de sus déficits primario y total oscila alrededor del 2,1% y 4,1% del PIB, respectivamente. Los bajos niveles de imposición han sido, históricamente, la principal razón de ese pobre desempeño fiscal. A pesar de la temprana intervención estatal en la economía, la presión tributaria se mantuvo por debajo del 10% del PIB hasta mediados de los años cuarenta, para ubicarse luego en un nivel promedio de 14% entre 1950 y 1990 (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).

Cabe destacar, no obstante, que en la década del noventa se verificó un importante proceso de ajuste, que en promedio llevó el superávit primario a un nivel de 0,5% del PIB, proceso que se consolidó y profundizó en la presente década. El ajuste coincide con la sostenida mejora de la recaudación tributaria. Durante la década del noventa el país superó por primera vez la barrera del 20% del PIB de presión impositiva. La mejora se acentuó en la presente década, llegando a 29,16% del PIB en 2007.

Es necesario señalar, sin embargo, que buena parte del aumento reciente de la presión tributaria se explica por la introducción de impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales, que pasaron de 0,6% del PIB en 2001 a 3,4% en 2007. También aportaron a ese crecimiento el aumento de la tasa y la generalización del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, y el fuerte crecimiento en la recaudación del IVA.

Sin embargo, el crecimiento de la recaudación descansa sobre una estructura impositiva que presenta marcados rasgos de inequidad. En primer lugar, desde la década del noventa se observa un cambio estructural en la tributación sobre los consumos. A partir de esa década se registra una tendencia de generalización de la base y crecimiento de la alícuota del IVA. La creciente participación de este impuesto va en contra de la progresividad del sistema. Al igual que otros países de la región, Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) observan, además, que la Argentina nunca ha logrado desarrollar un impuesto a la renta significativo, en especial en lo que respecta a la renta personal. La imposición patrimonial también ha sido baja, con reducida cobertura y valuaciones inadecuadas.

En consecuencia, si bien sería miope minimizar la evidente mejora que exhibe la situación fiscal, sobre todo teniendo en cuenta nuestra larga historia en la materia, resultaría muy peligroso creer que la solvencia intertem-

poral está garantizada. No sólo cabe esperar una tendencia al alza de distintos componentes del gasto público que han permanecido reprimidos por la emergencia. Más problemático aún resulta el hecho de que el nivel de presión tributario alcanzado no es sostenible con la actual estructura impositiva. En particular, los impuestos sobre activos, a las operaciones financieras y a las exportaciones, así como el peso exagerado de la imposición al consumo, en algún momento deberán reemplazarse por otros que consoliden una estructura estable, menos distorsiva y más equitativa.

4.2. Evidencia de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales

Asegurar la sostenibilidad fiscal y contar con un diagnóstico correcto son sin duda condiciones necesarias para encarar los cambios en las políticas de protección social requeridos a fin de recuperar el acceso universal a la protección social y dar continuidad a las políticas de sostenimiento de ingresos más allá de los períodos de crisis económica, tal como lo demandan las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía y el mercado laboral en Argentina.

Estas no son, sin embargo, condiciones suficientes. En efecto, si se tiene en cuenta la esperable oposición de los poderosos actores contrarios al cambio, que cuentan con niveles de organización y recursos nada despreciables, el tránsito hacia un nuevo sistema de protección social requerirá un amplio consenso capaz de viabilizar políticamente las reformas y contribuir a su financiamiento. Conocer con la mayor desagregación posible cuáles son las percepciones de la opinión pública es un insumo crítico para la construcción de dicho consenso.

La Encuesta de Percepción de Planes Sociales en Argentina, presentada por Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro, es una herramienta muy útil para tal fin, aunque las reformas deberán contar también, y especialmente, con el apoyo de sectores más organizados de la sociedad, como partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil u organizaciones sindicales, entre otras (ver la discusión planteada respecto de este tema por Bonvecchi y Smulovitz en el capítulo 3 de este libro).

Una primera constatación relevante de la EPPS es la que indica que una fracción importante –aunque minoritaria– de la población se manifiesta contraria al mantenimiento de planes sociales: frente a la opción dicotómica de “dejarlos como están” o “eliminarlos sin reemplazo”, un 28% optó por la segunda. A su vez, menos de la mitad de los encuestados consideró que los pro-

blemas de desempleo y pobreza habrían sido más graves de no haber existido los planes sociales.

Sin embargo, en la sección específica en la que se abordan las perspectivas normativas de la población en general sobre los programas sociales, los resultados de la encuesta son más alentadores. En efecto, la transición durante los últimos años de los beneficiarios del PJJHD al Plan Familias y al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) plantea por primera vez la posibilidad de que este tipo de iniciativas tenga lugar en un contexto de crecimiento económico. Esto resulta necesario porque, como ya argumentamos en este trabajo, el crecimiento acelerado de los últimos años no resolvió por sí solo los problemas de pobreza e informalidad que aún caracterizan a un amplio sector de la población. Así, la continuidad de esas iniciativas permitiría avanzar en la consolidación de un sistema de protección social permanente, no ligado a las crisis e independiente de la situación del mercado de trabajo.

En el marco de esta discusión, la EPPS incluyó una elección dicotómica entre los enunciados “siempre tiene que haber planes porque siempre va a haber gente que los necesite” y “sólo debería haber planes cuando haya crisis económicas”. Auspiciosamente, la opinión se inclina por la primera opción, con 61% de respuestas favorables.

Por otra parte, la encuesta intentó establecer un vínculo entre la opinión de la población general y las tres visiones identificadas por Bonvecchi y Smulovitz en la consulta a actores relevantes de la política social presentada en el capítulo 3 de este libro: la visión “derivada”, centrada en el mercado de trabajo y el derrame del crecimiento económico sobre la política social; la visión “regeneradora”, que prioriza la recomposición de lazos sociales y la integración de los excluidos; y la visión “garante”, centrada en los derechos sociales universales.

Según los resultados de la EPPS, la visión derivada prevalece en la opinión pública, aunque ligeramente, sobre la regeneradora. En efecto, una pregunta que trata de identificar la extensión en la opinión pública de estas visiones plantea a los entrevistados las opciones: “los planes tendrían que ser sólo para los que no tienen trabajo” y “hay que darles planes a todos los pobres, no importa si tienen trabajo o no”. Los resultados se muestran en el Cuadro 7.2.

En cuanto a la visión “garante” de la política social, fueron incluidas en el cuestionario dos preguntas referidas a elementos de política propuestos por quienes sostienen esa visión. El Cuadro 7.3 muestra las respuestas a la pregunta sobre si los entrevistados estaban de acuerdo con la existencia de

CUADRO 7.2

Programas para todos los pobres o sólo para los desocupados (en %)

Concepto	Porcentaje
Los planes tendrían que ser sólo para los que no tienen trabajo	45,5
Hay que darles planes a todos los que son pobres, no importa si tienen trabajo o no	40,6
No deberían existir nunca	9,0
NS/NC	4,9
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

asignaciones familiares universales, independientemente de la condición de actividad (ocupados, inactivos o desocupados). En el Cuadro 7.4 se muestran las respuestas a la pregunta sobre la existencia de un ingreso ciudadano universal. Como puede verse, las asignaciones familiares obtuvieron mayor adhesión, con casi un 60% de respuestas positivas, frente a un bajo nivel de acuerdo con el ingreso ciudadano universal.

CUADRO 7.3

Asignaciones familiares universales (en %)

Concepto	Porcentaje
De acuerdo	59,5
En desacuerdo	29,9
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7,1
NS/NC	3,5
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

CUADRO 7.4

Ingreso ciudadano universal (en %)

Concepto	Porcentaje
De acuerdo	33
En desacuerdo	55
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8
NS/NC	4
Total	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

El bajo nivel de adhesión al ingreso ciudadano resulta esperable en el marco de una cultura que piensa al mercado de trabajo como el mecanismo primordial para garantizar el ingreso de los hogares.

Sin embargo, en una serie de preguntas de la encuesta se evidencia el fuerte apoyo a otras políticas universales, de larga tradición en la política social argentina, tales como la educación y la salud pública. Se les preguntó a los encuestados acerca de la adecuación del monto que reciben los beneficiarios del PJJHD (AR\$ 150), frente a lo cual un 78% se inclinó a favor de aumentar ese monto. A estas personas se las consultó luego respecto de posibles fuentes para financiar dicho aumento. Los resultados se muestran en el Cuadro 7.5.

Las respuestas muestran el fuerte rechazo a financiar un aumento del monto de la transferencia del PJJHD mediante la disminución del presupuesto en educación (89,2%) y en salud (88,1%). Aunque en menor medida, el rechazo a un aumento de impuestos también es elevado (78,3%), lo que da cuenta de la dificultad de generar un consenso sobre la necesidad de implementar cambios en los programas para atender las necesidades de la población excluida.

5. Conclusiones

Tal como afirmamos inicialmente, desde mediados de la década del setenta la economía argentina se ha caracterizado por una volatilidad macroeconómica

CUADRO 7.5

Ud. seguiría apoyando la idea de aumentar el monto que entregan los planes si para eso hay que... (en %)

Bajar el presupuesto en salud

Sí	8,3
No	88,1
NS/NC	3,6

Bajar el presupuesto en educación

Sí	7,0
No	89,2
NS/NC	3,8

Aumentar los impuestos

Sí	17,6
No	78,3
NS/NC	4,1

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

muy superior a la de otros países que hasta entonces mostraban una evolución similar en las fluctuaciones de las variables agregadas. Las fuertes oscilaciones del producto junto con la baja tasa de crecimiento promedio afectaron severamente el bienestar del conjunto de la población.

Esa evolución macroeconómica y sus repercusiones sobre el mercado de trabajo produjeron un fenómeno de histéresis en los niveles de pobreza, la tendencia de la distribución del ingreso y la evolución de la informalidad laboral. Esta nueva realidad estructural del mercado de trabajo compromete seriamente la efectividad del sistema de protección social tal como fue concebido originalmente, a pesar de la reciente recuperación en los niveles de actividad y empleo. Debido a su alta dependencia de la formalidad laboral, la erosión de la masa salarial sobre la que se calculan las contribuciones reduce

profundamente el financiamiento del sistema. A su vez, el menor número de los trabajadores formales también redundó en una caída de la cantidad de beneficiarios de los sistemas de seguro, causando la desprotección de un gran número de personas. Por su parte, la consolidación de un núcleo de pobreza estructural plantea la necesidad de implementar políticas que tengan por finalidad recomponer por alguna vía los ingresos de este sector.

Luego del colapso de la convertibilidad a fines de 2001, el escenario conformado por el desempleo, la informalidad y la situación de vulnerabilidad social de una gran parte de la población puso al gobierno ante la necesidad de hacer frente a las consecuencias de las transformaciones del mercado de trabajo –transformaciones que, como se mostró en este trabajo, son de naturaleza “permanente”– y a la insuficiente cobertura de la seguridad social resultante. Así surgieron los planes de transferencia de ingresos, un elemento novedoso de la política de protección social argentina.

Paralelamente, el colapso del mercado de trabajo formal obligó a flexibilizar el acceso a los programas contributivos; expandir otras intervenciones no vinculadas al mercado de trabajo, en especial la salud pública; y acrecentar el financiamiento proveniente de rentas generales en los programas originalmente diseñados como contributivos, especialmente en el caso del sistema previsional.

Claramente, los cambios implementados en la política de protección social contribuyeron a paliar los efectos más dramáticos de la crisis de comienzos de la década. Sin embargo, no constituyen una transformación profunda de su estructura, acorde a la transformación que efectivamente experimentó la estructura social.

Consideramos que las políticas de protección social deben adaptarse a esta nueva realidad y transitar hacia la consolidación de un sistema de características universales. Este sistema deberá incluir un programa bien diseñado de transferencia de ingresos que sea capaz de minimizar los efectos de la exclusión del mercado laboral que padece una gran parte de la población, en el marco de un diseño fiscal sostenible y con un sesgo redistributivo progresivo.

Sin embargo, cabe destacar el enorme desafío que enfrenta este tránsito ante la rigidez que presenta el gasto social, y que es producto principalmente de los intereses y la gravitación política de los actores beneficiados por el actual estado de cosas: actores vinculados al empleo formal y con elevado nivel de organización. El desafío se plantea especialmente en lo que respecta al gasto contributivo.

Por otra parte, si bien la situación fiscal exhibe una evidente mejora, re-

sultaría riesgoso creer que la solvencia intertemporal está garantizada. Por un lado, cabe esperar una tendencia al alza de distintos componentes del gasto público que han permanecido reprimidos por la emergencia. A su vez, y más problemático aún, resulta el hecho de que el nivel de presión tributaria alcanzado no es sostenible con la actual estructura impositiva. Particularmente, los impuestos sobre activos, a las operaciones financieras y a las exportaciones, y también el peso exagerado de la imposición al consumo, en algún momento deberán ser reemplazados por otros que tiendan a la consolidación de una estructura estable, menos distorsiva y más equitativa.

Finalmente, asegurar la sostenibilidad fiscal y contar con un diagnóstico correcto son sin duda condiciones necesarias para encarar los cambios requeridos en la política de protección social, pero no son, sin embargo, condiciones suficientes. El tránsito hacia un nuevo sistema de seguridad social requerirá además un amplio consenso social capaz de viabilizar políticamente las reformas y contribuir a su financiamiento. En este sentido, un insumo crítico para la construcción de dicho consenso consiste en conocer con la mayor desagregación posible cuáles son las percepciones de la opinión pública sobre la cuestión.

Una primera constatación relevante de la EPPS indica que una minoría significativa de la población (algo más de un cuarto del total) se manifestó en contra del mantenimiento de planes sociales y que menos de la mitad de los encuestados consideró que los problemas de desempleo y pobreza habrían sido más graves en caso de no haber existido los planes sociales.

Más auspiciosamente, sin embargo, un 61% de los encuestados estimó necesario mantener los planes sociales independientemente de la fase del ciclo económico, porque siempre “va a haber gente que los necesite”. Esta respuesta resulta crucial para respaldar la consolidación de un sistema de protección social permanente que no esté ligado a las crisis ni dependa de la situación del mercado laboral si es cierto que, como argumentamos en este trabajo, el crecimiento económico no resolverá por sí solo los problemas de pobreza e informalidad que afectan a un amplio sector de la población.

Por último, si bien los encuestados muestran un fuerte rechazo a financiar un aumento en los montos percibidos por los beneficiarios de planes sociales con una disminución en el presupuesto en educación (89,2%) y en salud (88,1%), también es significativo el rechazo a financiarlo con un aumento de impuestos (78,3%). Claramente, este resultado da cuenta de cuál será el núcleo duro que deberá enfrentar cualquier estrategia de cambio en la política social orientada a incluir a la población actualmente excluida.

Bibliografía

- Alonso, G. (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los noventa*. Miño y Dávila, Madrid.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999). "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en la Argentina". *Serie Reformas Económicas*, N° 28. CEPAL, Santiago de Chile.
- ANSES (2007). *Informe de la Seguridad Social*, Año VIII, N° 2. Buenos Aires, segundo trimestre. Disponible en <www.anses.gov.ar>.
- Banco Mundial (2003). *Argentina. Crisis and poverty 2003. A poverty assessment*. Banco Mundial, Washington DC.
- Basco, E.; Castagnino, T.; Katz, S. y Vargas, S. (2007). "Política monetaria en contextos de incertidumbre, cambio de régimen y volatilidad pronunciada". BCRA. Documento de trabajo N° 25, noviembre, Buenos Aires.
- Beccaria, L. y López, N. (1996). "El debilitamiento de los mecanismos de integración social". En *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- Beccaria, L.; Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005). "Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178, julio-septiembre. Buenos Aires.
- Bertranou, F. y Bonari, D. [coords.] (2005). *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- Bertranou, F. y Rofman, R. (2002). "La provisión de seguridad social en un contexto de cambios: experiencia y desafíos en América Latina". *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Vol. 55, N° 1. Ginebra.
- Bisang, R.; Bonvecchi, C.; Kosacoff, B. y Ramos, A. (1996). "La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto". *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Número especial. Buenos Aires.
- Blanchard, Olivier J. y Summers, Lawrence H. (1987). "Hysteresis and the European unemployment problem". *NBER Working Paper Series*, N° 1.950.
- Boudou, A.; D'Elia, V. y Lo Valvo, E. (2007). "El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares". Estudios Especiales de la Seguridad Social, ANSES. Disponible en <http://www.anses.gov.ar/info_util/estadisticas/Estadisticas.htm>.
- Castel, R. (1998). "La lógica de la exclusión". En Bustelo, E. y Minujín, A. [eds.]. *Todos entran*. UNICEF/Santillana, Bogotá.
- CEDLAS-MORI-BM (2007). "Manual y documentación metodológica de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales". Documento técnico y base de datos correspondiente, Buenos Aires. Disponible en <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>.
- Cetrángolo, O. y Anlló, G. (2007). "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos". CEPAL. Buenos Aires, Mimeo.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. (2007). "Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia". CEPAL. Buenos Aires, Mimeo.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma". CEPAL. Santiago de Chile, Mimeo.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2003). "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad". CEPAL. Santiago de Chile, Mimeo.

- Cortés, R.; Groiman, F. y Hoszowski, A. (2004). "Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas". *Realidad Económica*, N° 202. IADE, Buenos Aires.
- DAGPyPS (2008). "Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función (1980-2006)". Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, MECON. Buenos Aires. Disponible en <www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html>.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2006). "El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera". *Revista de la CEPAL*, N° 88, abril. Santiago de Chile.
- España, S.; Parandekar, S. y Savanti, M. (2003). "The impact of the crisis on the Argentine educational process". Banco Mundial. Argentina. Crisis and poverty 2003. A poverty assessment, Working Paper N° 7, Washington DC.
- Esping Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge/Princeton, Polity Press/Princeton University Press.
- Fanelli, J. y Frenkel, R. (1994). "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico". Documento CEDES N° 104, Serie Economía, Buenos Aires.
- Fiszbein, A.; Giovagnoli, P. y Adúriz, I. (2002). "The Argentine crisis and its impact on household welfare". *Revista de la CEPAL*, N° 79.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2004). "Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas". *World Bank Economic Review*, Vol. 18, N° 3. Oxford University Press, Oxford.
- Gasparini, L.; Haimovich, F. y Olivieri, S. (2007). "Labor informality effects of a poverty-alleviation program". CEDLAS, UNLP. Documento de Trabajo N° 53, La Plata.
- Gasparini, L.; Marchionni, M. y Sosa Escudero, W. (2001). *Distribución del ingreso en la Argentina: perspectivas y efectos sobre el bienestar*. Fundación Arcor, Córdoba.
- Halperin, L. y Vinocur, P. (2004). "Pobreza y políticas sociales en Argentina en los años noventa". División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile, Mimeo.
- INDEC (2007). "Encuesta Permanente de Hogares". Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires. Disponible en <www.indec.gov.ar/dbindec>.
- Isuani, E. (2002). "Bienestar, consumo y capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico". *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 6. Buenos Aires.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1999). "Income gains to the poor from workfare: estimates for Argentina's TRABAJAR Program". Banco Mundial. Policy Research Working Paper Series 2.149, Washington DC.
- Kritz, E. (2002). "Poverty and the labor market in the Argentine crisis: 1998-2002". Banco Mundial. Argentina. Crisis and poverty 2003. A poverty assessment, Working Paper N° 4, Washington DC.
- Lo Vuolo, R. (1998). "Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en la Argentina". En Lo Vuolo, R. y Barbeito A. *La nueva oscuridad de la política social*. CIEPP/ Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Maurizio, R; Perrot, B. y Villafañe, S. (2007). "Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad". En *Trabajo, ocupación y empleo. Dimensiones del trabajo en el nuevo modelo económico y social*. MTEySS. Serie Estudios N° 6, Buenos Aires.
- MECON (2002). "El impacto distributivo de la política social en la Argentina". Documento de trabajo N°GP/12, Buenos Aires.
- Minujín, A. (1998). "Vulnerabilidad y exclusión social". En Bustelo, E. y Minujín, A. [eds.] *Todos entran*. UNICEF/Santillana, Bogotá.

- Monza, A. (1998). "La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes". En Carpio, J.; Klein, E. y Novacovsky, I. [comps.] *Informalidad y exclusión social*. Fondo de Cultura Económica/SIEMPRO/OIT.
- Moreno, J.M. (2006). "Revisión bibliográfica sobre protección social en Argentina". Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Buenos Aires, Mimeo.
- MTEySS (2003). "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión, mayo 2002-mayo 2003". MTEySS. Buenos Aires.
- MTEySS (2004). "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios". MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Buenos Aires.
- MTEySS (2007). "Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas de Empleo". MTEySS. Buenos Aires.
- Porta, F. (2006). "Especialización productiva e inserción internacional: evidencias y reflexiones sobre el caso argentino". En Lugones, G. y Porta, F. [comps.] *Enfoques y metodologías alternativas para la medición de las capacidades innovativas*. ANPCYT-REDES, Buenos Aires.
- Ravallion, M. (2002). "Are the poor protected from budget cuts? Evidence for Argentina". *Journal of Applied Economics*, Vol. 5, N° 1.
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2003). "Evaluating the impact of conditional cash transfers programs. Lessons from Latin America". Banco Mundial. Washington DC, Mimeo.
- Repetto, F. y Alonso, G. (2004). "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización". CEPAL. Santiago de Chile, Mimeo.
- Ridao-Cano, C. (2002). "Government services for the poor". Banco Mundial. Argentina. Crisis and poverty 2003. A poverty assessment, Background Paper N° 5, Washington DC.
- Roca, E. y Moreno, J.M. (1998). "Diagnóstico del servicio público de empleo". Oficina de Argentina, OIT. Informe de consultoría, Buenos Aires.
- Rofman, R. (2007). "La informalidad laboral y su rol en la determinación de las condiciones de vida de los trabajadores. Algunas observaciones en base a datos del Gran Buenos Aires". IX Jornadas Argentinas de Población. Córdoba, Mimeo.
- Rozada, M. y Menéndez, A. (2002). "Why have poverty and income inequality increased so much? Argentina 1991-2002". V Meeting of the LACEA/IDB/WB Research Network on Inequality and Poverty. Madrid, Mimeo.
- Rozenwurcel, G. (2004). "Economic development in Argentina: can it happen again?". Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, Mimeo.
- Rozenwurcel, G. (2006). "Macroeconomic shocks and social protection response: The case of Argentina". World Bank Project: Shocks and social protection systems in Latin American and Caribbean countries. Washington DC, Mimeo.
- Rozenwurcel, G. (2007). "Macroeconomía y mercado de trabajo en Argentina". Banco Mundial, Oficina Buenos Aires. Mimeo.
- Salim, J. y D'Angela, W. (2007). "Estimación de la informalidad laboral 2003-2006". AFIP. Buenos Aires, Mimeo.
- Santiere, J.J.; Gómez Sabaini, J.C. y Rossignolo, D.A. (2000). "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997". Banco Mundial/SPEyR, Ministerio de Economía.

- SIEMPRO (2002a). "Guía de programas sociales nacionales 2002". Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Mimeo.
- SIEMPRO (2002b). "Estructura y evolución del gasto social focalizado: 1997-2002". Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. Informe de Gasto Social N° 4, Buenos Aires.
- SIEMPRO (2003). "Deuda social". V Reunión de la Red de Pobreza y Protección Social, Diálogo Regional de Política, BID. Buenos Aires, Mimeo.
- Uribe, J. y Schwab, N. (2002). "The Argentine health sector in the context of the crisis". Banco Mundial. Argentina. Crisis and poverty 2003. A poverty assessment, Working Paper N° 6, Washington DC.
- Vilas, C. (1997). "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". *Desarrollo Económico*, N° 144. Buenos Aires.

CAPÍTULO 8

¿Ud. volvería a lanzar el Plan Jefes? Una visión de los planes sociales y el mercado de trabajo en Argentina*

Juan Martín Moreno

1. Introducción

Argentina cuenta con una larga historia de programas de transferencia de ingresos (PTI), entre los cuales los “planes” (planes sociales, de empleo o de capacitación) constituyen el conjunto más reciente¹. Uno de estos planes, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), significó un quiebre radical en la política de protección social. En unos pocos meses se expandió hasta alcanzar casi tantos beneficiarios como las jubilaciones. Esta abrupta irrupción en 2002 se explica por la incapacidad del conjunto de PTI existentes para dar respuesta a la peor crisis económica y social experimentada hasta entonces en Argentina. Con el beneficio que otorga la perspectiva histórica, se puede sostener que la necesidad de expandir los componentes asistenciales

* Las expresiones y opiniones enunciadas en este capítulo son exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni representan la posición de las instituciones de afiliación. El autor agradece los comentarios de Carla Bonahora, Guillermo Cruces, Leonardo Gasparini, Laura Golbert, Polly Jones, Dena Ringold y Rafael Rofman.

¹ Este trabajo adopta la terminología definida en el capítulo 1 de este libro. Particularmente, los “programas de transferencia de ingresos” se refieren a todos los programas del Estado que implican transferencias monetarias a los hogares, ya sean de base contributiva o no contributiva.

de la protección social estuvo ampliamente justificada. Sin embargo, la estrategia implementada denotó algunos errores de instrumentación propios de medidas tomadas en una situación de emergencia.

El objetivo del presente capítulo es analizar la breve historia de los “planes” en su relación con el mercado de trabajo, repasando especialmente los aciertos y errores del PJJHD. Estas lecciones deberían ser particularmente útiles para un eventual rediseño de la protección social en la Argentina.

Examinar la experiencia del PJJHD resulta relevante dado que este plan inauguró una serie de iniciativas de expansión de la asistencia social que dominaron la política de protección social durante el último lustro. La insuficiencia de la cobertura del seguro social volvió a evidenciarse en la expansión de las pensiones no contributivas y la moratoria jubilatoria. El PJJHD contribuyó a mejorar los ingresos de sus beneficiarios y reducir los niveles de conflictividad social, pero al mismo tiempo puso en evidencia las dificultades del Estado para actuar como empleador de última instancia, cristalizó algunos problemas del federalismo argentino e introdujo distorsiones en el mercado de trabajo. La posterior recuperación de la economía redujo la emergencia económica y social, y derivó en la desactivación gradual del programa. Muchas de las acciones relacionadas con la protección social desarrolladas recientemente por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales son consecuencia directa de esa desactivación.

La principal lección que arroja la experiencia del PJJHD es que los programas de empleo probablemente no sean la mejor herramienta para combatir la pobreza y la desigualdad en la distribución de ingresos. Si el objetivo es focalizar los esfuerzos sobre las familias más necesitadas, la extensión del programa de asignaciones familiares a trabajadores no formales representa una estrategia más simple en lo que respecta a su instrumentación y administración. Si el objetivo es atender, capacitar y asistir en la intermediación laboral a los desempleados, podría utilizarse un seguro por desempleo extendido. La no puesta en práctica de alguna de estas alternativas parece mostrar que las características del diseño contributivo de estas políticas han impuesto un *corset* difícil de romper. La experiencia muestra que ante la incapacidad institucional o la imposibilidad presupuestaria resultó más fácil disfrazar la estrategia de lucha contra la pobreza bajo la apariencia de los programas de empleo. Estos últimos difícilmente podrían haber alcanzado sus objetivos teóricos en contextos como el de la crisis de 2002. Mirando al futuro, el uso de herramientas específicas para la prevención y asistencia a la pobreza podría evitar

las distorsiones que se producen en el mercado de trabajo como resultado de usar a los programas de empleo como instrumento para combatir la emergencia. Asimismo, ayudaría a no crear falsas expectativas en los beneficiarios y el público en general respecto de las posibilidades de conseguir un empleo a través de un programa de estas características. Estas expectativas luego se traducen en opiniones negativas respecto de la eficacia y necesidad de estos programas, que repercuten directamente en la economía política de este proceso de redistribución del ingreso.

El tránsito de los programas de emergencia hacia políticas de protección social parece ser un elemento clave para anticipar y combatir los efectos sociales de potenciales vaivenes derivados de los ciclos inherentes a la economía.

2. Antes, durante y después del PJHD

Conceptualmente, los “planes” denotan al conjunto de programas de empleo, de capacitación o “sociales” que transfieren un beneficio monetario a determinados conjuntos de la población. Los “planes” conforman una familia más amplia de programas de transferencia de ingresos que, a su vez, integran la política de protección social. En el capítulo 1 de este libro, Ringold y Rofman repasan algunos aspectos conceptuales de los PTI implementados en Argentina. Los PTI en este país están compuestos por jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, seguro por desempleo, pensiones no contributivas y programas sociales o “planes”².

La Argentina cuenta con una larga tradición de PTI. En el capítulo 5 de este libro, Isuani relata los orígenes de la seguridad social desde 1810. Por su parte, Mesa Lago (1977) rastrea transferencias de ingresos asimilables a pensiones no contributivas graciabiles a militares y luego a miembros de altos tribunales (cargo equivalente al de los jueces de la Corte Suprema) desde los tiempos coloniales (1785). Los primeros “planes” de la Argentina fueron instrumentados a comienzos de la década de 1990 bajo la forma de programas de empleo y capacitación laboral.

Una de las características salientes del modelo económico de la década del noventa fue la introducción de un régimen de tipo de cambio fijo (Plan de Convertibilidad) que, si bien logró frenar la inflación, derivó en la pérdida

² Las becas educativas y los programas alimentarios instrumentados a través de tarjetas de débito también podrían ser considerados PTI.

de competitividad internacional asociada a la apreciación de la moneda nacional, atada al dólar estadounidense. Además se instrumentaron conjuntamente políticas de apertura comercial (disciplinadoras de precios internos) y privatizaciones masivas de las empresas de servicios públicos administrados por el Estado argentino. Este conjunto de reformas estructurales, instrumentadas mediante una estrategia de *shock*, hacía prever que las transformaciones que experimentaría la estructura productiva de la Argentina tendrían repercusiones directas sobre el mercado de trabajo³.

A comienzos de la década del noventa se sancionó la Ley 24013, denominada Ley de Empleo, que introdujo una serie de reformas laborales, entre las cuales cabe destacar, a los fines de este capítulo, la creación del Fondo Nacional de Empleo (FNE), punto de partida de los planes de empleo. En términos de financiamiento, podría afirmarse que el FNE es un apéndice del subsistema de asignaciones familiares. De los 9 puntos de alícuota de contribuciones patronales que financiaban las asignaciones familiares, 1,5 puntos pasaron a financiar el FNE. Si bien el objetivo principal del FNE era financiar las prestaciones del seguro por desempleo, se establecía que esta institución debía diseñar y administrar programas de empleo y capacitación, los cuales no se encontraban restringidos a los beneficiarios del seguro por desempleo. Sorprendentemente, los primeros programas de empleo fueron contributivos, al menos en términos de su fuente de financiamiento⁴. Si bien esta característica se mantuvo por poco tiempo, el caso argentino presenta esta particularidad según la cual trabajadores formales financiaban mediante sus aportes, en alguna proporción, las transferencias de ingresos a los informales o desempleados. Los altos niveles de desempleo y la segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores formales e informales (que se evidenciaría más adelante)

³ Rozenwurcel y Vázquez, en el capítulo 7 de este libro, presentan una descripción más detallada del contexto macroeconómico de las últimas dos décadas.

⁴ Los programas contributivos, financiados a través del FNE, integraban las “políticas activas de capacitación y empleo” y se clasificaban en tres grupos: programas de empleo del sector público, programas de empleo del sector privado y programas de capacitación. El primer grupo estaba compuesto por los siguientes programas: Programa Interinstitucional de Interés Social (PRIDIS), Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS), Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), Programa de Empleo Coparticipado (PROCOPA), Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), Asistir, Trabajar, Servicios Comunitarios y Trabajar II. El segundo grupo lo integraban el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Programa de Empleo Privado (PEP) y el Programa Nacional de Forestación Intensiva (FORESTAR). Para una descripción más detallada de estos programas, ver Roca y Moreno (1998).

no parecían constituir una preocupación evidente para quienes rediseñaban las primeras políticas de empleo.

La etapa inicial de la historia de los “planes” ha sido descripta como “un festival de planes” (Golbert, 2004). Los programas de empleo y capacitación pasaron a ser no contributivos cuando se extendieron mediante el financiamiento externo provisto por organismos multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM)⁵. En este marco se desarrollaron proyectos de financiamiento para esta nueva generación de programas de transferencia que evidenciaban un sesgo hacia la capacitación como elemento necesario para la reconversión de la oferta laboral y, por ende, como solución al desempleo⁶. El rol de los planes como instrumento para la lucha contra la pobreza se encontraba aún ausente.

El Plan Trabajar se consolidó como exponente paradigmático de los “planes” de fines de la década del noventa. Estos planes transitaron un proceso de aprendizaje y mejora en la instrumentación y administración, hecho que derivó en la reducción del abanico de programas disponibles. Llach y Kritz (1997: 59) comentan que el PIT, primer programa en ejecutarse, enfrentó “graves problemas de costos, gestión y fraude”, el PROAS intentó corregir algunas de las deficiencias de su antecesor, y el Plan Trabajar sí implicó un avance significativo en términos de diseño y gestión. Godio et al. (1998) sostienen que estos “programas se han caracterizado por ser ‘subsidios precarios’ al desempleo, en muchos casos desarrollados como parte de las políticas clientelísticas oficiales”. Sostienen además que estos programas eran “utilizados para ‘bajar’ la tasa real de desempleo, ocultándola”⁷.

Entre 1993 y 2001, la cantidad de beneficios pagados mensualmente por este conjunto de programas nunca superó los AR\$ 130 mil, cifra alcanzada en 1997. El valor promedio de dichas prestaciones oscilaba entre AR\$ 150 y AR\$ 320. Dada la ausencia de inflación y la existencia de un tipo de cambio fijo, el valor de compra en pesos de esa prestación era estable y representaba

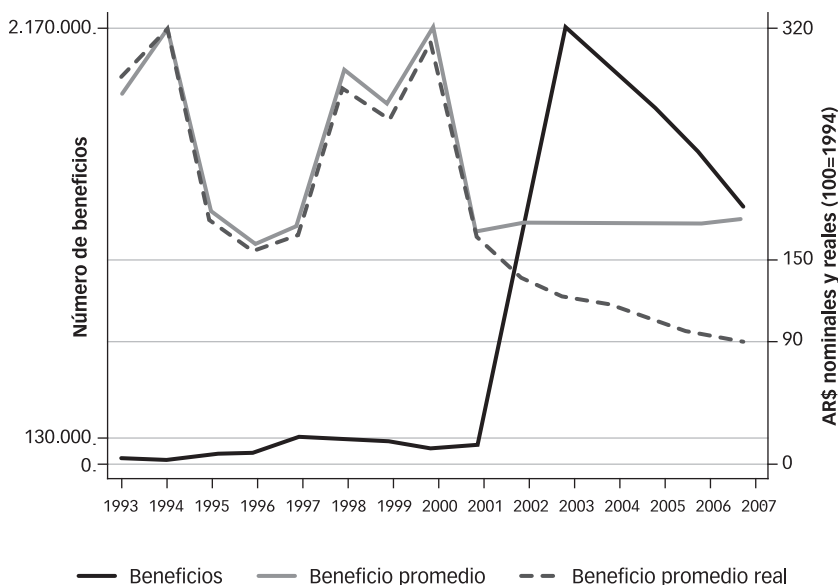
⁵ Cabe recordar que desde fines de 1993 las alícuotas de contribuciones patronales se vieron reducidas como parte de la política de devaluación fiscal que redujo sensiblemente los ingresos de los programas financiados con recursos contributivos.

⁶ Los programas financiados por el BID eran denominados Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) y se dividían en cuatro componentes: Proyecto Joven, Microemprendimientos, Imagen y Fortalecimiento Institucional.

⁷ Argumentan que los programas registraban incrementos llamativos en la cantidad de beneficiarios en los meses en que se realizaba el trabajo de campo de la EPH.

GRÁFICO 8.1

“Planes” sociales y de empleo. Cantidad de beneficios y beneficio promedio (real y corriente), 1993-2007



Fuente: MTEySS (2007).

su equivalente en dólares estadounidenses. En algunos momentos de la década del noventa, los planes sociales en Argentina pagaron AR\$ 320 en promedio (equivalentes al mismo valor en dólares estadounidenses).

A partir de 1998 la economía argentina entró en un proceso recesivo que duró cuatro años. La creciente desconfianza de los mercados de capitales respecto de las posibilidades de repago de la deuda pública derivó en una profecía autocumplida que tuvo como resultado la salida masiva de capitales y, consecuentemente, el fin del régimen de tipo de cambio fijo. La devaluación de la moneda local trajo aparejado el incremento de los precios. La pérdida del poder adquisitivo de los ingresos de los hogares se reflejó en el incremento de los indicadores de pobreza. A comienzos de 2002, más de la mitad de la

población detentaba un ingreso que no le permitía alcanzar niveles mínimos de consumo. La principal respuesta institucional ante esta situación de emergencia económica y social fue el PJJHD.

El PJJHD, lanzado en 2002, consistía en una transferencia condicional de AR\$ 150 mensuales, cuya contraprestación podía ser laboral o educativa. El requisito para ser beneficiario era estar desocupado⁸ y tener a cargo menores de 18 años⁹. Tanto la inscripción como la asignación de tareas de contraprestación se realizaban de manera descentralizada en los municipios a través de los consejos consultivos¹⁰. Sin embargo, el chequeo de la veracidad de la información presentada se hacía de manera centralizada y estaba a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)¹¹. La inscripción al programa se cerró al poco tiempo de su apertura, dada la masividad de la demanda. Si bien el Banco Mundial realizó aportes para financiar este programa, los recursos iniciales fueron fiscales¹². El PJJHD alcanzó la cifra récord de 2 millones de beneficiarios, organizado bajo un esquema no contributivo.

La literatura se encuentra dividida entre quienes destacan los aspectos positivos del PJJHD en términos del impacto económico y social, y quienes critican aspectos conceptuales y de diseño del programa. Entre los aspectos positivos se destaca que los beneficiarios alcanzaron un ingreso superior al que hubieran obtenido en caso de no haber participado del PJJHD (Galasso

⁸ Dado que no existen registros de desocupación, la información contrastable era la no existencia de contribuciones patronales al SIJP, o la participación en otros beneficios (contributivos o no) de la seguridad social, o similares. En la práctica, el programa no estaba dirigido exclusivamente a personas desocupadas, sino “no ocupadas formales”, es decir, inactivos, desocupados u ocupados sin registro formal.

⁹ Inicialmente se pretendía exigir comprobantes de escolaridad o vacunación de los menores a cargo. Sin embargo, no existe evidencia de que el cumplimiento de este requisito se haya exigido en la práctica.

¹⁰ Los consejos consultivos tenían por objeto rever las decisiones sobre los beneficiarios y controlar el funcionamiento del programa a nivel local. Para una descripción detallada de su proceso de implementación, ver Golbert (2004).

¹¹ La magnitud del programa y la urgencia por efectivizar las transferencias de ingresos evidenciaron que la única institución con capacidad para administrar un programa que atendiera a nivel nacional a 2 millones de beneficiarios era la ANSES, encargada de pagar las jubilaciones y pensiones del sistema previsional, que ya atendía a 3 millones de personas.

¹² Dada la fungibilidad de los recursos financieros no está claro si el origen del financiamiento provenía de los ingresos por retenciones a las exportaciones (impuestas luego de la devaluación del peso argentino) o de los recursos derivados del cese en el pago de la deuda externa durante el período que duró el *default* de esos pasivos.

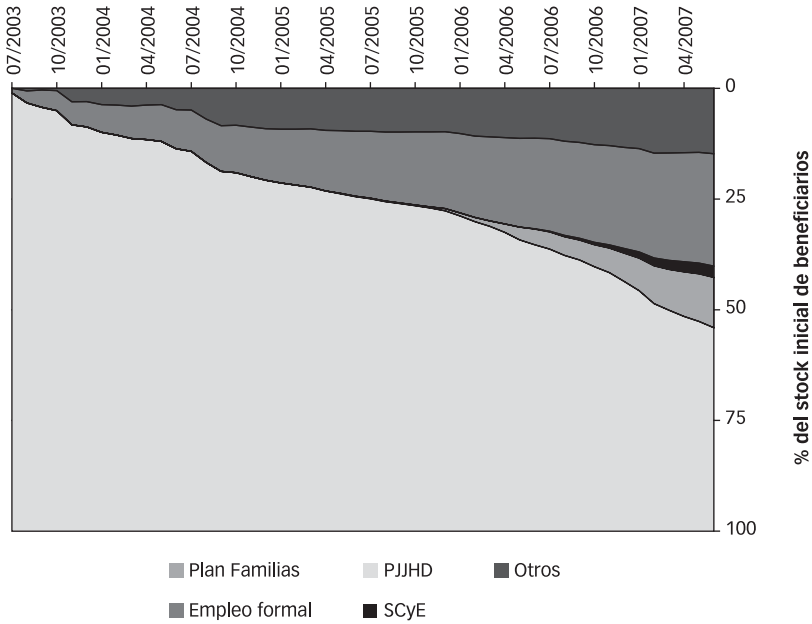
y Ravallion, 2003). La mayoría de los beneficiarios eran mujeres, muchas de las cuales se incorporaron a la población económicamente activa (PEA) para participar en el PJJHD (Monza y Giacometti, 2003; Galasso y Ravallion, 2003). El PJJHD presentó un alto grado de focalización en los hogares de menores ingresos, aunque en menor medida que el Plan Trabajar (Galasso y Ravallion, 2003). Tuvo un impacto positivo en la reducción de la tasa de indigencia, aunque sensiblemente menor en la tasa de pobreza (MTEySS, 2002). También disminuyó la conflictividad social y generó una distribución regional acorde a la demanda, eliminando algunas conductas clientelares, especialmente en los mecanismos de inscripción y asignación de cupos (Golbert, 2004; Pautassi, 2003). Finalmente, el PJJHD constituyó una de las iniciativas más importantes en materia de protección social en Argentina y reabrió el debate sobre el federalismo fiscal (Cetrángolo y Jiménez, 2003).

En lo que respecta a las críticas, se argumenta que el PJJHD no representó el derecho social enunciado en la norma que le dio origen, sino que se trató de una estrategia de “asistencialismo cortoplacista teñido de intenciones políticas” (Pautassi, 2003). Se afirma que la cobertura no se correspondió con la de un programa universal, dado que existen muchos indigentes que quedaron excluidos del programa. Además, el programa es criticado porque el monto no alcanzó los valores de la línea de la pobreza y por tratarse de un beneficio fijo que no tomó en cuenta el tamaño del hogar (Barbeito et al., 2005). Finalmente, el PJJHD habría tenido un diseño deficiente de mecanismos e incentivos, lo que explicaría la desaparición de la estructura territorial sobre la que se basó su funcionamiento inicial. Por su parte, el poder de veto del intendente municipal por sobre las decisiones de los consejos consultivos, junto con la descentralización parcial (administrativa pero no financiera), constituyen dos posibles razones para explicar por qué estas instituciones, que operaban *ad honorem*, dejaron de funcionar (García y Langieri, 2003; Golbert, 2004).

Actualmente el PJJHD se encuentra en vías de extinción. Si bien la temporalidad de la vigencia establecida en el decreto que le dio vida ha sido extendida sistemáticamente, hay tres procesos que dan cuenta de este inexorable final. En primer lugar, existe una política expresa de transferencia de los beneficiarios del PJJHD a otros programas con orientaciones diferentes. En segundo lugar, las instituciones del gobierno nacional encargadas de cada uno de estos programas se han embarcado en un proceso de extensión de redes territoriales propias para incrementar su presencia a nivel local. En tercer lugar, las provincias han relanzado sus programas de empleo.

GRÁFICO 8.2

Beneficiarios del PJJHD según destino, 2003-2007 (en % del total inicial de beneficiarios)



Fuente: MTEySS (2008a).

La inserción en el mercado de trabajo formal representa el principal destino de los beneficiarios del PJJHD. Desde 2004, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) han desarrollado dos programas alternativos que se nutren exclusivamente de los beneficiarios traspasados del PJJHD: el Programa Familias por la Inclusión Social, denominado también Plan Familias, y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). En ambos casos, los beneficiarios cambian de programa de manera voluntaria, aunque el traspaso sólo es posible en aquellos municipios donde esos ministerios han posibilitado la transferencia. Ambos programas comparten la característica de ofrecer beneficios más elevados que el PJJHD como estrategia para incentivar el traspaso voluntario. En teoría, la diferencia

entre los beneficiarios de ambos grupos responde al desafortunado concepto de “empleabilidad”¹³.

El Programa Familias por la Inclusión Social ha sido desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social sobre la base de una tradición de programas de transferencia de ingresos orientados a desarrollar el capital humano de las familias y romper el ciclo de reproducción intertemporal de la pobreza¹⁴. Originalmente orientado a absorber a beneficiarios con tres o más hijos, el Plan Familias ha flexibilizado este requisito. El monto del beneficio del Plan Familias no es fijo sino que contempla la estructura del hogar y es más elevado que aquel del PJJHD. El monto por hogar es de AR\$ 155, sobre el cual se adiciona un complemento de AR\$ 30 por hijo (hasta un máximo de AR\$ 305). En octubre de 2007 el MDS ya había habilitado el traspaso de beneficiarios en 351 municipios distribuidos en 22 de las 24 jurisdicciones territoriales¹⁵.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social lanzó en 2006 el Seguro de Capacitación y Empleo, orientado hacia aquellos beneficiarios “empleables” del PJJHD. El ingreso al Seguro de Capacitación y Empleo implica una renuncia implícita al derecho instrumentado a través del PJJHD, dado que quienes ingresan al nuevo programa declaran explícitamente tener conocimiento de que la duración de su participación en el mismo tiene una extensión máxima de dos años. El monto fijo del beneficio es de AR\$ 225 (AR\$ 75 por encima de aquel que percibían en el PJJHD). La contraprestación exigida consiste en las típicas acciones de los servicios públicos de empleo, tales como la asistencia a programas de capacitación y la inscripción en bolsas

¹³ El Decreto 1506/2004 establece que el MTEySS y el MDS deben realizar en forma conjunta una clasificación de beneficiarios del PJJHD de acuerdo con las condiciones de empleabilidad.

¹⁴ Desde 2002, el MDS cuenta con un programa administrado por el propio Ministerio y financiado por el BID: el Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH). Golbert (2004) relata la experiencia interrumpida del Programa Solidaridad diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social a comienzos del año 2000, que replicaba a grandes rasgos la experiencia exitosa de otros programas en la región, como el PROGRESA-Oportunidades, de México, y *Bolsa Escola* y *Bolsa Família*, de Brasil (Marchionni y Conconi, en el capítulo 6 de este libro, describen estas experiencias). Desde 2005 el PAGV-IDH se reconvirtió en el Programa Familias por la Inclusión Social, incorporando a los beneficiarios del IDH y también a aquellos traspasados del PJJHD. Inicialmente, 200 mil beneficiarios del Plan Familias provenían del IDH.

¹⁵ Para mayor detalle sobre el Plan Familias, ver Golbert (2004); Cruces, Epele y Guardia (2008); y Cruces y Gasparini (2008).

de trabajo. La cantidad de beneficiarios que optan por el Seguro de Capacitación y Empleo es notoriamente menor que en el caso del Plan Familias, dado que gran parte de los potenciales beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo, es decir, los beneficiarios “empleables” del PJJHD, ya no participan de este programa. Además, el éxito de este nuevo programa radica en insertar el mayor número de beneficiarios en el mercado formal y, por ende, mantener el número de participantes lo más bajo posible.

Tanto el Ministerio de Desarrollo Social como el Ministerio de Trabajo han desarrollado en paralelo redes territoriales propias, que en muchos casos han apuntalado la estrategia de traspaso de los beneficiarios del PJJHD. Mientras que el Ministerio de Desarrollo Social se dedicó a expandir los Centros Integradores Comunitarios (CIC), el Ministerio de Trabajo hizo lo propio con las Oficinas de Empleo Municipales (OE). La expansión de las redes territoriales de ambas instituciones, junto con el lanzamiento de los programas alternativos, parece responder a la necesidad de reemplazar la desactivada red de consejos consultivos por otra red sobre la cual ejercer efectivamente el control directo. Ambas redes presentan la característica común de coordinar la presencia territorial del gobierno nacional con las autoridades municipales. En lo que respecta a las OE, se trata de “entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo, USE” (MTEySS, 2008b). Por su parte, los CIC “constituyen un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de Atención Primaria de Salud y Desarrollo Social en un ámbito físico común de escala municipal” (MDS, 2008).

Desde 2004 las provincias han reactivado sus programas de empleo autónomos, posiblemente impulsadas por la imposibilidad de inscribir nuevos beneficiarios en los programas nacionales y la necesidad de contar con mayor control y conocimiento respecto de los flujos de beneficiarios, así como por una mayor capacidad o necesidad de innovar en materia de diseño de los programas. Con anterioridad al lanzamiento del PJJHD, el total de beneficiarios del conjunto de programas de empleo provincial era superior al de los programas nacionales. En 2002 las provincias optaron por transferir los beneficiarios de sus programas al PJJHD, reduciendo así el gasto provincial. El devenir del PJJHD derivó en la aparición de nuevas iniciativas provinciales en materia de “planes”. Actualmente, en comparación con el año 2002, se observan experiencias en las que el número de beneficiarios se incrementa notoriamente (San Luis), y otras en las que el monto del beneficio se ele-

va considerablemente (Tierra del Fuego, San Luis, La Pampa y Chubut)¹⁶. Bonvecchi (2008) investiga los factores que explican la heterogeneidad de las experiencias provinciales en lo que respecta a los programas de empleo, y sostiene que la autonomía de las provincias para desarrollar iniciativas independientes depende de la disponibilidad de recursos y también de la competencia política que enfrentan los gobernadores en las elecciones provinciales.

3. Consecuencias en el mercado de trabajo

El PJJHD, como estrategia de lucha contra la pobreza disfrazada de programa de empleo, derivó en una serie de alteraciones en el mercado de trabajo. En principio, se podría argumentar que estas transformaciones han sido meramente estadísticas (como se describe a continuación). Sin embargo, la permanencia de algunas de las medidas de emergencia tomadas ante la crisis estuvo condicionada a los valores de ciertos indicadores (por ejemplo, la ley de doble indemnización, cuya vigencia se condicionó al nivel de la tasa de desempleo)¹⁷. Por otro lado, existen estudios que analizan la existencia y la magnitud de un efecto de desincentivo a la formalidad entre los beneficiarios de PJJHD. La siguiente sección examina los efectos del PJJHD sobre algunos indicadores clave del mercado de trabajo argentino, para luego discutir los efectos sobre los incentivos.

3.1. El efecto sobre los indicadores

El PJJHD, en su rol de programa de empleo, exige a sus participantes la realización de tareas laborales (o de educación y/o capacitación) y, por ende, sus beneficiarios pueden ser considerados ocupados. Evidentemente este hecho se traduce en una reducción de la tasa de desempleo, fenómeno altamente

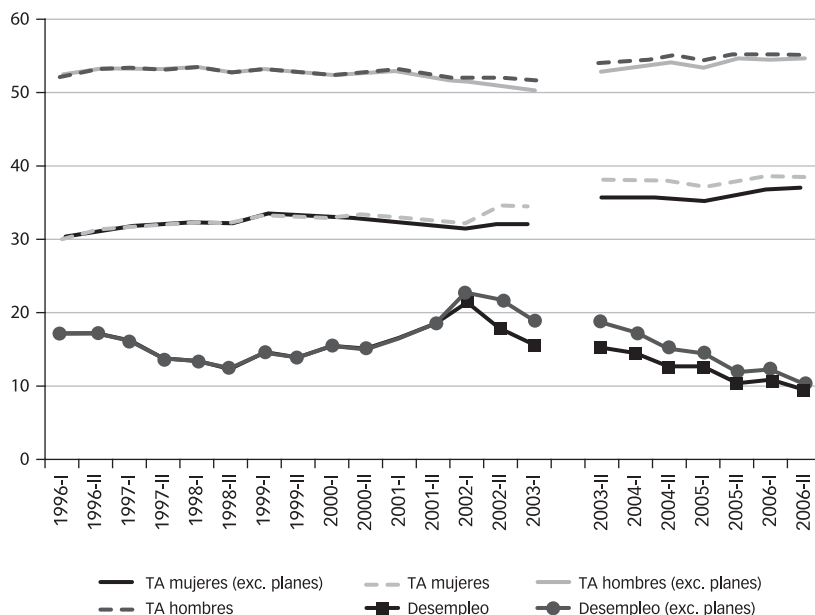
¹⁶ Para más información, ver DAGPyPS (2007).

¹⁷ En enero de 2002, en el marco de la Ley de Emergencia Económica, se instrumentó una medida de emergencia que preveía la imposición de un doble gravamen indemnizatorio para los empleadores que despidieran sin causa a su personal. Si bien esta medida se flexibilizó un año después, permaneció vigente para los vínculos laborales creados con anterioridad al 1 de enero de 2003. Años después, el gravamen fue reducido a 80% y luego a 50%, estableciéndose que, cuando la tasa de desocupación relevada por el INDEC descendiera por debajo de 10%, esta medida de emergencia sería removida. En este contexto, el valor de la tasa de desempleo pasó a jugar un rol clave en la dinámica de contratación del mercado de trabajo.

deseable en el contexto en que el programa fue aplicado. Sin embargo, estos indicadores positivos fueron acompañados por otros efectos menos evidentes y posiblemente no deseados.

GRÁFICO 8.3

Tasas de actividad (TA) según sexo y tasa de desempleo, con y sin beneficiarios del PJJHD, 1996-2006 (en %)



Fuente: Estimaciones propias con base en Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (INDEC, 2007).

Nota: "I" y "II" se refieren a las ondas mayo y octubre de la EPH, respectivamente, para la información hasta 2003-I. A partir de 2003-II, se refieren al primer y segundo semestre del año correspondiente. La discontinuidad de la serie en 2003 representa la falta de comparabilidad debida al cambio de metodología de la EPH implementado ese año.

En primer lugar, el PJJHD "activo" (indujo a pasar de la inactividad a la actividad, es decir, al empleo o a la búsqueda de empleo) a una importante cantidad de mujeres. Esta disminución en la cantidad de mujeres inactivas se

observa en el quiebre de la serie que se presenta entre mayo y octubre de 2002 (ver Gráfico 8.3). Si bien este incremento en la PEA se evidenció tanto para hombres como para mujeres, para estas últimas el cambio fue más notorio. Finalmente, se observa que, conforme el número de beneficiarios se redujo, la brecha entre ambas líneas disminuyó. La máxima separación entre las curvas de tasa de actividad alcanzó su pico en 2002, cuando 2,5% de todas las mujeres argentinas (alrededor de 450 mil) estaban integradas al mercado de trabajo como resultado de su participación en el PJJHD. Cabe mencionar que esta comparación es estática y no asume ninguna respuesta de comportamiento, por lo que representa una hipótesis de máxima¹⁸.

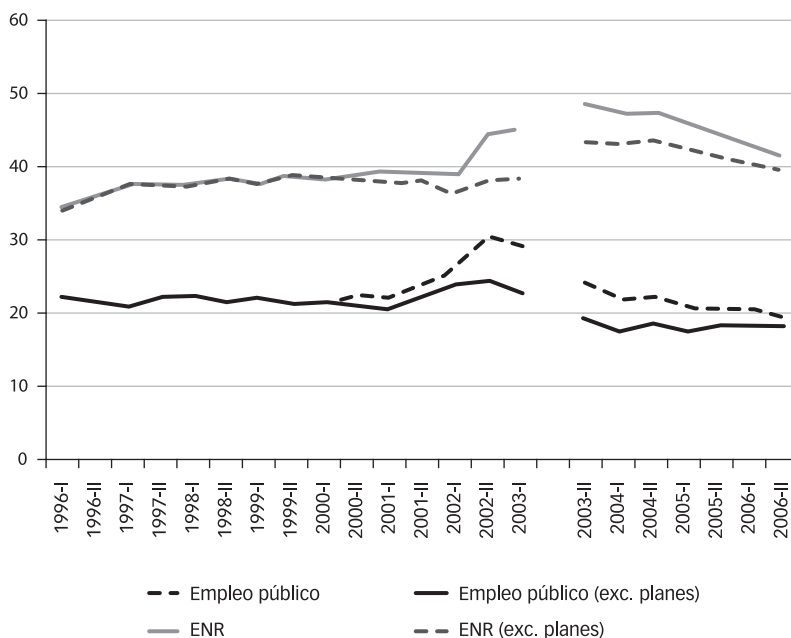
En segundo lugar, el PJJHD tuvo una contribución decisiva en la reducción inicial de la tasa de desempleo. El pico histórico de la tasa de desocupación fue de 21,5% de la PEA en mayo de 2002 (ver Gráfico 8.3). Recién en el segundo semestre de 2002 se puede apreciar el efecto que tuvo la contabilización de los beneficiarios del PJJHD que hacían contraprestación laboral como ocupados, una vez que el proceso de inscripción al programa había concluido. La tasa de desocupación en octubre de 2002, contabilizando como ocupados a los beneficiarios, fue de 17,8%. Es decir, el desempleo se redujo casi cuatro puntos porcentuales en el lapso de cinco meses. Si no se hubieran contabilizado los beneficiarios del PJJHD como ocupados, la reducción de la tasa de desocupación no se habría observado hasta el semestre siguiente.

En tercer lugar, la disminución del desempleo generada por el PJJHD se dio a partir de un aumento del número de ocupados, aunque no necesariamente de la calidad del empleo. Considerar a los beneficiarios del PJJHD como ocupados incrementó el trabajo asalariado mediante la expansión del empleo no registrado. Por otro lado, los indicadores de empleo público presentaron un fuerte incremento dado que los beneficiarios fueron clasificados

¹⁸ La comparación de la tasa de actividad con y sin beneficiarios del PJJHD se basa en el supuesto implícito de que los beneficiarios (en especial las mujeres) habrían permanecido inactivos en caso de no haber participado en el PJJHD (o de no haber existido este plan). Si bien no es posible afirmar que esto habría sido así en todos los casos, no es sencillo establecer el número de puestos de trabajo del sector privado que los beneficiarios del plan habrían conseguido al dejar la inactividad en un contexto altamente recesivo como el de 2002. La construcción de escenarios contrafácticos constituye una tarea compleja que no se aborda aquí, pero es importante destacar los escenarios implícitos en las comparaciones realizadas.

GRÁFICO 8.4

Tasas de empleo no registrado (ENR) y empleo público, con y sin beneficiarios del PJJHD, 1996-2006 (en %)



Fuente: Estimaciones propias con base en EPH (INDEC, 2007).

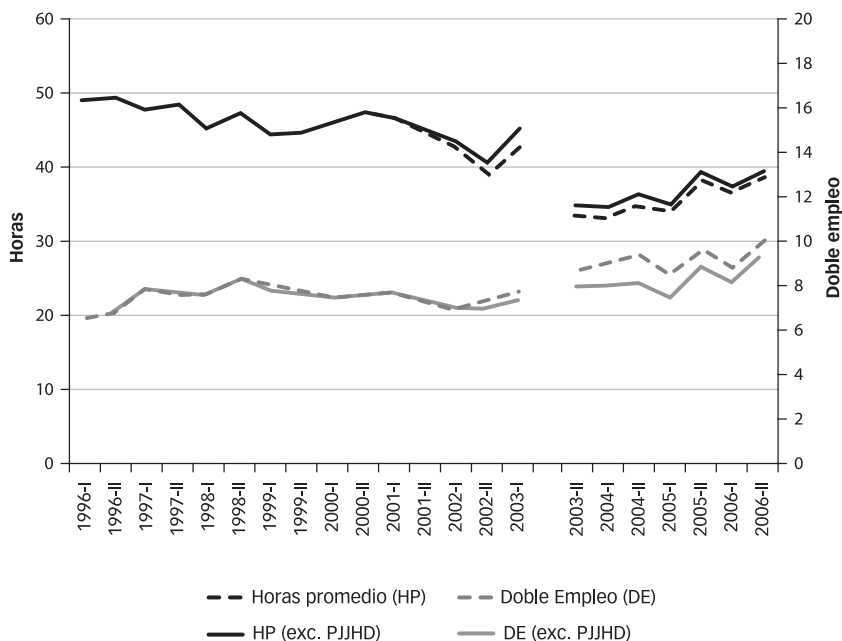
Nota: "I" y "II" se refieren a las ondas mayo y octubre de la EPH, respectivamente, para la información hasta 2003-I. A partir de 2003-II, se refieren al primer y segundo semestre del año correspondiente. La discontinuidad de la serie en 2003 representa la falta de comparabilidad debida al cambio de metodología de la EPH implementado ese año.

en esta categoría (y no en la del sector privado). Esto se debe a que una de las principales tareas de contraprestación laboral era la realización de trabajo comunitario, generalmente en escuelas o comedores. Sin embargo, claramente no se trataba de empleados públicos en sentido estricto.

En cuarto lugar, contabilizar a los beneficiarios del PJJHD como asalariados redujo el número promedio de horas trabajadas e incrementó el porcentaje de asalariados con múltiples empleos (o trabajos). El promedio de

GRÁFICO 8.5

Asalariados con más de un trabajo (en %) y horas trabajadas en promedio (para asalariados), con y sin beneficiarios del PJJHD, 1996-2006



Fuente: Estimaciones propias con base en EPH (INDEC, 2007).

Nota: "I" y "II" se refieren a las ondas mayo y octubre de la EPH, respectivamente, para la información hasta 2003-I. A partir de 2003-II, se refieren al primer y segundo semestre del año correspondiente. La discontinuidad de la serie en 2003 representa la falta de comparabilidad debida al cambio de metodología de la EPH implementado ese año.

horas trabajadas por asalariado descendió paulatinamente desde las 50 horas promedio a mediados de la década del noventa hasta 40 horas promedio en el pico de la crisis económica (ver Gráfico 8.5). Dado que las tareas de contraprestación laboral requerían, en teoría, trabajos de 20 horas semanales o 4 horas diarias, la inclusión de los beneficiarios como ocupados implicó un descenso en el número promedio de horas trabajadas por el conjunto de los asalariados. Si los beneficiarios del PJJHD no hubiesen realizado contrapres-

tación laboral, el promedio de horas hubiese sido más elevado, por una diferencia de 3 horas¹⁹.

Por su parte, el porcentaje de asalariados con múltiples empleos se habría incrementado en un 2%, debido a la contabilización de la participación en actividades de contraprestación laboral como un trabajo más. La proporción de asalariados con múltiples trabajos, que fluctuó alrededor de 7%, tuvo su valor mínimo en 2002. Desde entonces, fruto de la recuperación económica, este indicador se incrementó tendencialmente aunque con oscilaciones. Sin embargo, los niveles de la serie habrían sido menores si los beneficiarios no hubiesen computado sus actividades de contraprestación laboral como puestos laborales.

Esta última evidencia refleja que la participación en el PJJHD, o la realización de actividades de contraprestación laboral, en la práctica no impidió a los beneficiarios la ejecución de otras tareas laborales. Si bien inicialmente la participación en el PJJHD era incompatible con la realización de otras tareas laborales, en la práctica el control del cumplimiento de este requisito sólo podía llevarse a cabo contra los registros de empleo formal²⁰. Por lo tanto, parte de los beneficiarios se encontraban ocupados informalmente en el mercado de trabajo, al mismo tiempo que cobraban el beneficio de este “programa de empleo”. Este punto es abordado con mayor detalle en el siguiente apartado.

3.2. Los (des)incentivos

Los programas de asistencia social pueden competir con (en lugar de complementar) los componentes del seguro social. Esta preocupación motivó a parte de la comunidad académica a estudiar el potencial efecto de los programas no contributivos sobre los incentivos de los individuos a participar (o no) en los programas contributivos. Estos efectos microeconómicos serían, para una parte de la literatura, componentes de un conjunto más amplio de incentivos que explicarían las preferencias individuales por la informalidad. Perry

¹⁹ El importante cambio en el nivel de la variable en 2003 se explica por el cambio metodológico introducido con el nuevo cuestionario de la EPH continua, que implementó una nueva metodología para el cómputo de las horas extra.

²⁰ Esta incompatibilidad se registró solamente al inicio del programa, dado que entre las acciones de perfeccionamiento de la gestión se reglamentó la posibilidad de trabajar en empleos con aportes a la seguridad social paralelamente al cobro del beneficio. Esta situación sólo podía mantenerse por un tiempo determinado y tenía por objetivo facilitar la inserción de los beneficiarios del PJJHD en el mercado de trabajo formal.

et al. (2007) estudian las causas que explicarían los niveles y tendencias de la informalidad laboral²¹ en América Latina. Según estos autores, las causas en la experiencia regional podrían ser voluntarias o involuntarias (“salida” o “exclusión”). La experiencia argentina parece responder al segundo conjunto de causales²².

La experiencia del PJJHD fue utilizada para evaluar la existencia de este tipo de efectos de desincentivo sobre la formalidad laboral. A partir de una evaluación de impacto cuasi-experimental, Gasparini et al. (2007) encuentran que existe un efecto estadísticamente significativo al comparar la diferencia entre el flujo de beneficiarios que se insertan en el mercado de trabajo formal respecto del mismo indicador para un grupo de control de no beneficiarios²³. En otras palabras, sostienen que los beneficiarios ingresan al mercado de trabajo formal a una tasa menor que un grupo de control de no beneficiarios (con las mismas características observables que los beneficiarios). La razón que explicaría este comportamiento diferencial sería la percepción del beneficio. Los autores agregan que este efecto sólo se observa al comienzo del programa y que luego desaparece, probablemente debido a la pérdida de poder adquisitivo del beneficio monetario del PJJHD.

Al inicio del programa, los beneficiarios que obtenían un empleo formal eran inmediatamente dados de baja. Posteriormente se modificó la normativa permitiendo la coexistencia de ambas situaciones durante un lapso de transición. Si bien la problemática de los incentivos parece preocupar más a teóricos y académicos que a quienes gestionan y administran el programa, parecería que los funcionarios se han hecho eco de la necesidad de facilitar la transición de los beneficiarios al mercado de trabajo formal. La posibilidad

²¹ Definida a partir de la no realización de contribuciones a la seguridad social.

²² Según una encuesta realizada en el Gran Buenos Aires en 2005, 95% de los asalariados no registrados declararon que se encontraban en esa situación no por opción, sino como consecuencia de una decisión unilateral de su empleador (ver BM-MTEySS, 2008).

²³ Los autores encuentran que el diferencial en el flujo de ingreso al empleo formal es superior en 3,4% para el grupo de control (no beneficiarios). En el periodo 2003-2004, 1,2 beneficiarios de cada 100 accedieron al mercado formal de trabajo. Si dicho flujo hubiese sido equivalente al del grupo de control, habría alcanzado un 4,6%. Dado el alto número de desocupados, la oferta de trabajo parece haber sido altamente elástica, por lo tanto es factible que esos 70 mil puestos hayan sido absorbidos por no beneficiarios. En otras palabras, es posible inferir que el flujo hacia el empleo formal cambió su composición, pero no su nivel (la cantidad de puestos formales no se vio afectada). Ese efecto composición, en el más extremo de los casos, habría sido equivalente a 7% del flujo neto de nuevos empleos formales.

de incorporarse a un trabajo con aportes a la seguridad social, sin perder automáticamente el beneficio del PJJHD, respondería implícitamente a la existencia de ese efecto de desincentivo. La introducción de esta nueva normativa podría complementar la explicación de la desaparición del efecto señalada por Gasparini et al. (2007).

Independientemente de la existencia temporal o permanente de un efecto de desincentivo, la magnitud de estos costos debe ser evaluada en función de los beneficios concretos resultantes de la puesta en marcha del PJJHD. El efecto puede ser estadísticamente significativo y económicamente no relevante, en especial si se lo compara con algunos de los indicadores de mejora de bienestar derivados de la implementación del programa, como el incremento en los ingresos, la reducción de la indigencia y la brecha de la pobreza, la reducción del desempleo o la disminución de la conflictividad social, entre otros. En otras palabras, reconocer la existencia de este efecto de desincentivo equivale a entender que la introducción de estrategias para paliar la emergencia económica y social puede estar asociada a ciertos costos. En el caso del PJJHD, por haber sido implementado como un programa de empleo, este costo podría estar asociado en alguna medida a la incidencia en la formalidad laboral. Sin embargo, la existencia de errores de tipo I y II²⁴ parece ser marginal frente a los beneficios económicos y sociales del programa. Queda claro, sin embargo, que la existencia de estos costos amerita mayores esfuerzos en materia de diseño y regulación en la implementación de estos programas, incluso en términos del formato que los mismos deben adoptar.

4. Lecciones aprendidas

Únicamente el análisis del desarrollo futuro permitirá establecer si el PJJHD representó un punto de inflexión en la historia de la protección social en Argentina, o si se trató simplemente de una situación excepcional. El devenir de la economía, el mercado de trabajo y especialmente el nivel de informalidad laboral de equilibrio serán importantes determinantes de esta evolución. Sin embargo, las experiencias hasta aquí examinadas muestran que su implementación ha sido, al menos para el ámbito argentino, vanguardista. Esta sección

²⁴ Errores de tipo I y tipo II hacen referencia al concepto estadístico utilizado para describir los errores que se cometen al excluir a quienes deberían estar incluidos, así como al incluir a quienes deberían ser excluidos, respectivamente.

recopila las experiencias del PJJHD y las clasifica en las categorías de aciertos y errores con el objetivo de establecer las mejores prácticas para el diseño y la implementación de programas sociales en el futuro.

4.1. Aciertos

Los aciertos del PJJHD se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: en primer lugar, el impacto sobre indicadores de bienestar; segundo, el mecanismo de inscripción de beneficiarios; en tercer lugar, el uso de la capacidad instalada; y, por último, la corrección de algunos aspectos problemáticos iniciales.

En primer lugar, en tanto estrategia de asistencia social para luchar contra la pobreza y reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, el PJJHD alcanzó su cometido. Proporcionó un ingreso que los beneficiarios no hubiesen alcanzado por otros medios, redujo la indigencia y disminuyó la brecha de la pobreza en los hogares participantes en el programa. Al focalizar en los estratos más bajos de la distribución de ingreso, redujo la brecha de cobertura, alcanzando a los sectores que habían quedado excluidos por el avance de la informalidad y la naturaleza contributiva de los PTI tradicionales. En términos de la distribución secundaria del ingreso, el programa implicó una transferencia de recursos progresiva, cuyo origen provino inicialmente del presupuesto nacional²⁵.

En segundo lugar, el mecanismo de inscripción del PJJHD representó un doble acierto. Por un lado, permitió reducir los niveles de conflictividad social. El programa creó una base única de beneficiarios cuya distribución *ex post* logró reflejar más fielmente la geografía de las necesidades de la población a lo largo del territorio. La ausencia inicial de cupos y cuotas permitió

²⁵ El grado de progresividad de la redistribución resulta difícil de determinar dado que no está claro cuál fue el origen real de los recursos transferidos. Salvo casos de impuestos con asignación específica, los recursos del presupuesto son fungibles, razón por la cual resulta difícil determinar cuál fue el origen de los recursos que efectivamente se destinaron al PJJHD. En el contexto económico en que se instaló este plan, es factible establecer dos posibles fuentes distintas (o complementarias) como origen de los recursos. Por un lado, la devaluación del peso argentino disparó un auge exportador que fue acompañado por un gravamen a las exportaciones: las retenciones. Por otro lado, la salida del modelo económico basado en un tipo de cambio fijo fue acompañada por la cesación de pago de la deuda soberana, que significó una reducción corriente en el flujo de recursos y, por ende, una mayor disponibilidad de fondos. Luego, el Banco Mundial aprobó un préstamo que tenía por finalidad colaborar en el financiamiento de una parte del programa. Bertranou y Bonari (2005) informan que esos recursos representaron 15% del total de fondos ejecutados por el programa.

reducir el rol de los intermediarios que habitualmente asumen un papel clave en el proceso de inscripción y registro de beneficiarios. Este elemento parece haber sido relevante para disminuir la conflictividad entre muchos actores sociales que en ocasiones anteriores, motivados por el reparto poco criterioso de cupos, se habían enfrentado para garantizar espacios propios.

Por otro lado, el mecanismo de inscripción sorteó los tradicionales problemas distributivos asociados al federalismo fiscal, tanto a nivel provincial como municipal. La distribución de recursos respondió a las demandas existentes, mediante el incremento de la transparencia en la asignación y la agilización de su ejecución al evitar las discusiones políticas asociadas a la determinación de criterios externos de distribución. En muchos casos, esta distribución permitió recuperar los niveles de actividad económica en localidades o pueblos donde la magnitud de la transferencia del PJJHD superaba el volumen de los presupuestos municipales.

Estos aspectos positivos se reflejan en la evaluación de la opinión pública de estas experiencias, reflejada en los resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS) presentada por Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro. La mayor parte de los encuestados se manifestó a favor de la existencia de los planes. Un 90% de los encuestados estuvo a favor de la existencia de una política de programas de transferencia de ingresos: un 61% consideró que deberían existir “siempre” y casi un tercio sostuvo que deberían implementarse “sólo durante las crisis”. Por su parte, una fracción minoritaria manifestó que los planes “deberían ser eliminados”. Asimismo, como puede observarse en el Cuadro 8.1, más de la mitad de los respondentes (53%) se inclinó por “dejar los planes como están” frente a la opción de eliminarlos sin reemplazarlos, que fue escogida por un 30% de la población. El restante 17% no se inclinó por ninguna de estas opciones. Si esta última categoría fuese interpretada como una preferencia por mejorar los planes existentes, 70% de la población estaría de acuerdo con la existencia de una política de programas de transferencia de ingresos de este tipo. En cuanto a la combinación de estas respuestas, 41% de los entrevistados manifiesta, además de su acuerdo con “dejarlos como están”, que los planes “siempre deberían existir” (ver Cuadro 8.1). Consistentemente, quienes desean eliminarlos sostienen que los planes “no deberían existir”. Este grupo representa un 7% de la población. “Dejar los planes como están” fue también la primera preferencia de algo menos de la mitad de los encuestados (47%) que no tienen ni tuvieron un beneficiario de los “planes” en su hogar. La preferencia por eliminarlos fue un poco más ele-

vada al interior de este subgrupo (35%). Por último, sólo 10% de los hogares que reciben o recibieron algún beneficio (2% de la población total) escogió la opción de eliminarlos.

CUADRO 8.1

Preferencias de la población respecto del futuro de los planes, 2007 (en %)

		¿Qué habría que hacer con los planes?			
		Eliminarlos	Dejarlos como están	Ninguna	Total
Total		30	53	17	100
¿Algún miembro del hogar tuvo un plan?	No tuvo	35	47	18	100
	Tuvo	10	76	14	100
¿Cuándo debería haber planes?	Sólo en crisis	12	11	5	28
	Siempre	11	41	9	61
	No deberían existir	7	1	3	11
	Total	30	53	17	100
¿Quién debería recibir los planes?	Desempleados	15	25	8	48
	Pobres	8	27	7	42
	No deberían existir	7	1	2	10
	Total	30	53	17	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Nota: Con base en respuestas válidas, excluyendo NS/NC.

En tercer lugar, el hecho de que el PJJHD haya podido implementarse a nivel nacional tan rápidamente debe ser considerado un logro en materia de gestión. Probablemente, uno de los mayores aciertos del PJJHD resida justamente en su buen funcionamiento, que permitió que aspectos cuestionables de la implementación del programa pasaran desapercibidos. El hecho de que

la ANSES haya asumido la administración, el chequeo de consistencia de la información y la organización de los operativos de pago fue determinante para la efectividad del programa. La tarea de pagar 2 millones de beneficios en todo el territorio no era nueva para esta institución que ya estaba a cargo del pago de 3 millones de jubilaciones y pensiones. Asimismo, la presencia territorial del Banco Nación resultó un factor positivo adicional muchas veces no considerado. El hecho de que la capacidad institucional para la puesta en marcha del plan estuviera ya instalada es un factor no menor a la hora de comprender las razones que permitieron dar rápida respuesta a la emergencia.

En cuarto lugar, además de los aciertos destacados, la corrección de algunos aspectos inicialmente problemáticos logró tornarlos poco perceptibles. Inicialmente, en algunos municipios era necesario organizar operativos de pago en espacios precarios, con escasa o nula infraestructura para atender la afluencia masiva de personas (como estadios de fútbol, clubes barriales, etcétera). La introducción de tarjetas de débito como instrumento para canalizar el pago de los beneficios del PJJHD permitió corregir estos problemas operativos. Los artículos periodísticos que denunciaban los padecimientos de los beneficiarios, que formaban interminables filas, cobraban en efectivo y en algunos casos eran víctimas de prácticas clientelares, parecen haber quedado en el anecdotario del PJJHD una vez modificada la modalidad de pago.

La introducción de la tarjeta de débito como medio de pago del beneficio parece haber sido un éxito silencioso del PJJHD. De acuerdo con la información de la EPPS, 62% de los beneficiarios (o ex beneficiarios) afirmó que cobra con tarjeta de débito (ver Cuadro 8.2), y aproximadamente dos tercios de los participantes entrevistados expresó que prefiere hacerlo mediante este método. Una minoría de los beneficiarios que cobra con tarjeta de débito sostuvo que prefiere hacerlo en efectivo y un 11% de los beneficiarios que cobra la prestación en efectivo afirmó que prefiere cobrar con tarjeta de débito. Finalmente, 27% de los beneficiarios de los planes (nacionales y provinciales) cobra con efectivo y expresó que prefiere este método de pago.

Existen dos hechos positivos adicionales derivados de la introducción de la tarjeta de débito como mecanismo de pago de los beneficios. En primer lugar, los beneficiarios que utilizan dicha tarjeta como medio de pago electrónico reciben un reintegro de 15 de los 21 puntos de impuesto al valor agregado (IVA) que se paga sobre el precio del bien adquirido, lo que no ocurre en el caso de quienes cobran en efectivo y pagan en efectivo. Esta práctica podría incrementar los montos disponibles para compra (o extracción) en los

CUADRO 8.2

Tarjeta de débito, uso y preferencia, población beneficiaria, 2007 (en %)

		Preferencia		
		Tarjeta de débito	Efectivo	Total
Medio de cobro	Tarjeta de débito	56	6	62
	Efectivo	11	27	38
Total		67	33	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Nota: Con base en respuestas válidas, excluyendo NS/NC.

meses subsiguientes. Segundo, es posible que la utilización de este medio de pago electrónico redunde en una mejor capacidad de control y recaudación impositiva.

4.2. Errores

Cuatro errores del PJJHD arrojan lecciones interesantes: la incapacidad del Estado de intervenir como empleador de última instancia, la estrategia de focalización de los beneficiarios adoptada, la imposibilidad de instrumentar un derecho universal a través del PJJHD, y la descentralización incompleta de un programa de alcance nacional.

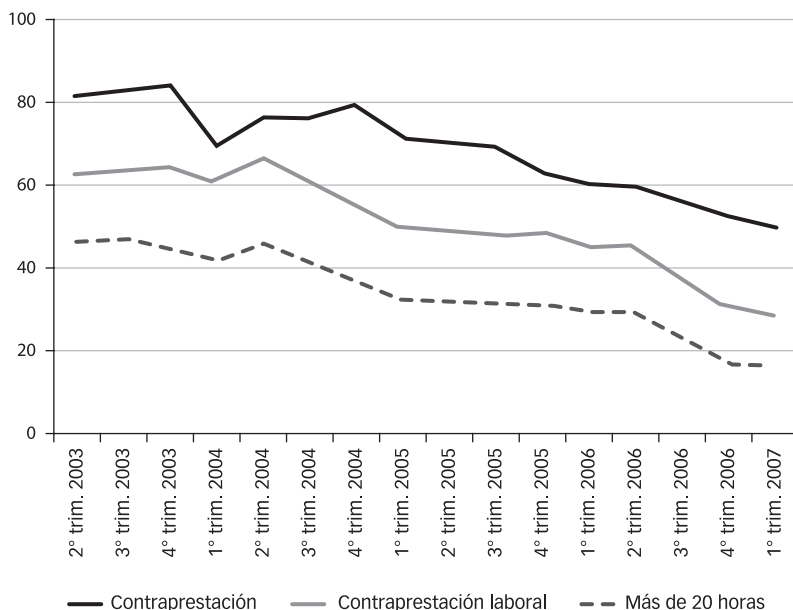
En primer lugar, canalizar la estrategia de lucha contra la pobreza en la emergencia a través de un programa de empleo demostró la incapacidad del Estado de posicionarse como empleador de última instancia. Este programa de empleo evidenció la incapacidad institucional para generar los puestos laborales necesarios para satisfacer la demanda de los beneficiarios participantes. De hecho, el nivel de las contraprestaciones totales (entre las cuales las de carácter laboral eran las más importantes) nunca estuvo cercano a 100% y fue decayendo paulatinamente (ver Gráfico 8.6). Enmascarar una transferencia monetaria a los hogares de menores ingresos mediante un programa de empleo demostró que los “puestos” de trabajo necesitan en alguna medida el insumo capital para producir y ser productivos, además del insumo trabajo. Salvo algunas excepciones, tales como los componentes “Materiales” o “Proyectos productivos” del PJJHD, son pocos los casos en que la provisión

de herramientas, insumos, etc., fue prevista desde un principio. Un programa que primero paga los sueldos y luego se preocupa por determinar las características y los fines de los puestos de trabajo a ser creados (y el modo en que proporcionará los materiales necesarios para el trabajo) más que un programa de empleo constituye una transferencia de ingresos en la cual la contraprestación representa un aspecto formal, más que real. Una resultante directa de esta característica fue el empeoramiento de la calidad del empleo (menos desocupados, pero más trabajadores no registrados, en trabajos de pocas horas y con doubles empleos).

En segundo lugar, la focalización también respondió a la lógica de un programa de empleo, cuya operacionalización se vio dificultada dado que la población objetivo era más asimilable a una categoría analítica que a criterios

GRÁFICO 8.6

Beneficiarios del PJHD que realizaron contraprestación según tipo, 2003-2007
(en %)



Fuente: Estimaciones propias con base en EPH (INDEC, 2007).

objetivos verificables. Mientras que el programa en teoría estaba dirigido a jefas y jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años, en la práctica la población beneficiaria terminó estando integrada por no ocupados formales (inactivos, desocupados u ocupados informales) con hijos menores de 18 años. Dada la capacidad de verificación de la información presentada, el organismo de control (ANSES) solamente podía constatar que el beneficiario no se encontrase trabajando formalmente, y que no cobrase beneficios de algún otro programa de transferencias (jubilación, pensión, seguro por desempleo, etcétera).

En términos generales, la focalización de los “planes” sobre la población desocupada aparentemente no refleja las preferencias de la sociedad. De acuerdo con la información de la EPPS, no hay inclinaciones dominantes respecto de la población sobre la que deberían focalizarse los planes. Como puede observarse en el Cuadro 8.1, una leve diferencia a favor de los desempleados (48%) ubica a esta población objetivo por sobre la población pobre (independientemente de su condición de actividad), que es preferida como grupo destinatario de los programas por un 42% de los encuestados. En consonancia con las respuestas anteriores, 10% de los encuestados se manifiesta en contra de la existencia de planes. Las preferencias sobre la población objetivo de los planes también se distribuyen de manera relativamente uniforme entre desempleados y pobres para quienes manifestaron que a los planes “hay que dejarlos como están” y quienes creen que no deben ser eliminados ni mantenidos como están (alrededor del 40-50% de los respondentes se manifiestan a favor de cada opción en cada caso). Sin embargo, entre quienes desean eliminar los planes, la mitad cree que los mismos deberían estar dirigidos a los desocupados, y la preferencia por focalizar en los pobres es similar a la proporción de personas que manifiesta su voluntad de eliminar los planes (alrededor de 25%).

En la práctica la población objetivo del PJJHD, y del Plan Familias luego, se asemeja más a aquella de las asignaciones familiares que a la de un programa de empleo. Si bien el PJJHD fue calificado como el complemento no contributivo del seguro por desempleo (en virtud de su nombre e hipotética población objetivo), en su implementación se asemejó más a un complemento no contributivo de las asignaciones familiares. La existencia de hijos menores de 18 años resultó ser uno de los requisitos más efectivos y objetivos para determinar la concesión de beneficios a los postulantes. No llama la atención, entonces, que el programa haya focalizado en los estratos inferiores de la dis-

tribución del ingreso familiar per cápita. A diferencia del programa de asignaciones familiares, en el PJJHD el beneficio siempre tuvo (y aún tiene) un nivel fijo para todos los hogares, y la verificación de la asistencia escolar contadas veces se extendió más allá de la normativa que la estableció. El diseño del Plan Familias recoge estas falencias de su antecesor y pretende ser un complemento más fiel de las asignaciones familiares, con un beneficio proporcional al número de hijos y condicionalidades de salud y educación de los menores verificadas regularmente, y sin requisitos de contraprestación laboral.

En tercer lugar, el PJJHD no logró consolidarse como un programa de corte universal, aunque difícilmente podría haber alcanzado este objetivo considerando la manera en que fue establecido. El hecho de que, a diferencia del Plan Trabajar, los beneficiarios pudieran inscribirse sin establecimiento previo de un proyecto concreto que demandara su contraprestación fue resaltado como la característica universal del PJJHD (Golbert, 2004). Sin embargo, difícilmente pueda catalogarse como universal a un programa que cerró su inscripción al poco tiempo de su puesta en marcha en 2002 y, salvo casos excepcionales, mantiene cerrado ese ingreso (Pautassi, 2003). El Decreto 565/2002 determinaba que todos los jefes y jefas de hogar desocupados gozarían de un derecho, que sería instrumentado a través del PJJHD, cuya duración limitada fue prorrogada una y otra vez. Si bien el programa no representa directamente un “derecho universal”, su carácter universal estaría dado por la instrumentación del mismo. Sin embargo, la asociación de un derecho a un programa determinado y limitado en el tiempo denota el carácter temporal del beneficio, por lo cual, para asumir el carácter universal de derecho, el plan debería ser permanente o, en su defecto, debería estipularse su reemplazo por otro, en caso de que se decida el cierre del plan inicial. Tanto el Plan Familias como el Seguro de Capacitación y Empleo han determinado que el traspaso de beneficiarios de un programa a otro sea voluntario. Existen experiencias similares que, evitando declarar a los programas como universales y resaltando su carácter temporal, han sido capaces de migrar a los beneficiarios de un programa a otro sin suscitar el riesgo de ser objeto de demandas de inconstitucionalidad. El Banco Mundial (BM, 2007) relata una experiencia de este tipo en Uruguay.

En cuarto lugar, la descentralización incompleta y un diseño institucional contradictorio derivaron en la desaparición de los organismos dedicados a gestionar y operacionalizar las contraprestaciones en el territorio nacional. El poder de veto de los intendentes sobre las decisiones de los consejos con-

sultivos, así como la incapacidad de estos para hacer cumplir las tareas de contraprestación, derivaron en la desaparición de estos espacios plurales de gestión y participación *ad honorem*. Una causa importante de la no realización de las actividades de contraprestación podría explicarse, en principio, por este hecho. El fracaso de estas experiencias institucionales de construcción de federalismo se confirma en la reacción tanto de los gobiernos provinciales como del propio gobierno nacional. Los primeros decidieron lanzar sus propios programas, imitando las iniciativas nacionales o estableciendo programas que competían con estas últimas. Una minoría eligió establecer la complementariedad del monto sobre la base de los mismos beneficiarios. Finalmente, están quienes decidieron innovar en materia de diseño, focalización y monto de los beneficios transferidos a los participantes. En el caso del gobierno nacional, luego de la distribución de beneficiarios entre programas complementarios, los ministerios de Desarrollo Social y Trabajo decidieron incrementar su presencia mediante la extensión de redes territoriales a nivel de los municipios. Ya sea que esto haya sido resultado de las fallas en el diseño institucional de los consejos consultivos o de un proceso independiente, queda claro que la estructura sobre la que se basó la descentralización administrativa del PJJHD dejó de ser prioridad y objetivo de política para los actores institucionales participantes.

5. Alternativas para el futuro

El PJJHD inauguró una etapa de la protección social en Argentina caracterizada por la expansión de los componentes asistenciales. La crisis de 2002 evidenció que las instituciones del seguro social resultaban inadecuadas o insuficientes para dar respuesta a la situación de emergencia. La estrategia de lucha contra la pobreza provino del área de la asistencia social. El PJJHD mejoró algunos detalles operativos de los programas de empleo previos, al tiempo que incrementó su escala hasta niveles comparables con los de programas de transferencia de ingresos más extensos (jubilaciones y asignaciones familiares). Sin embargo, este programa denotó la incapacidad del Estado para jugar el rol de empleador de última instancia. Las recientes respuestas en lo que respecta a políticas en materia de protección social mantuvieron su carácter y su origen asistencial conforme la sociedad salía de la crisis y la economía recuperaba un sendero de crecimiento. Las pensiones no contributivas se duplicaron en el lapso de seis años, las jubilaciones se

incrementaron en más de 50% durante 2007 y los beneficios se incrementaron en términos reales.

El avance de la asistencia social se dio bajo la forma de programas de emergencia y no a través del desarrollo de políticas de protección social. La expansión asistencial reflejó que los programas más extensos de la protección social argentina estaban basados en esquemas contributivos que, informalidad y desempleo mediante, excluían del acceso a quienes presentaban las necesidades más urgentes. El PJJHD hizo evidente la necesidad de asistencia inmediata a familias con hijos, grupo sobrerrepresentado en el conjunto de la población pobre. Luego, la moratoria y la extensión de las pensiones no contributivas se orientaron a asistir a la población de mayor edad, grupo etáreo que se vio afectado desde los años noventa por una política que exigía mayores requisitos contributivos para el acceso a una jubilación en un contexto de creciente informalidad y desempleo. Sin embargo, ni el PJJHD ni la moratoria representaron la universalización de los programas de transferencia de ingresos. En ambos casos lo que se produjo fue el ingreso masivo de una cohorte de beneficiarios a los programas sociales. Podría suponerse que estas expansiones reflejan la expectativa de que la informalidad y el desempleo recuperen los niveles vigentes en el momento en que se diseñaron los sistemas contributivos. Alternativamente, podría tratarse de las primeras iniciativas de un proceso de prueba y error orientado a extender los beneficios de los PTI a los sectores excluidos por los requisitos contributivos.

Previsiblemente, si el seguro social no incrementa su cobertura, la necesidad de recurrir a expansiones de la asistencia social estará directamente asociada al derrotero del ciclo económico y, por lo tanto, las *políticas* de protección social constituirán una mejor opción frente a los *programas* de emergencia. Si bien el seguro social todavía representa una fracción muy importante de los recursos que son transferidos a los hogares, y por lo tanto del gasto público social, este no parece ser capaz de atender a los más necesitados, menos aún en situaciones de emergencia. Por su parte, la informalidad descendió conforme la economía ingresó en un fase ascendente desde 2003. Sin embargo, su recuperación ha sido bastante menor que la de indicadores como el desempleo, la pobreza o la desigualdad en la distribución del ingreso. La tendencia de largo plazo de la informalidad parecería indicar que este fenómeno llegó para quedarse, por lo cual, ante estas nuevas condiciones del mercado de trabajo, las instituciones de la protección social deberían adaptarse de manera más orgánica y consistente. Actualmente los esfuerzos de

transferencia de recursos se concentran en aquellos que se encuentran al final del ciclo vital. Seis años atrás, la redistribución priorizó el otro extremo de ese ciclo. En ambos casos, el efecto de estos *shocks* temporarios se diluye en el tiempo. Y, claramente, estas medidas no representan universalizaciones de cobertura.

La elección del momento adecuado para introducir rediseños en la política de protección social puede ser relevante para el éxito de una eventual reforma. La experiencia del PJJHD demostró que la capacidad instalada es fundamental para dar pronta respuesta a la emergencia. Una vez estabilizado el programa, la estrategia nacional consistió en desgazar el PJJHD, transfiriendo sus beneficiarios a otros programas. Dado que el ingreso a estos programas estuvo cerrado desde un principio para quienes no habían participado inicialmente del PJJHD, personas potencialmente elegibles se encuentran excluidas de la cobertura de la protección social. En contextos de expansión económica, la demanda de programas asistenciales es menos evidente. Sin embargo, sería conveniente aprovechar las fases ascendentes del ciclo económico para diseñar y aplicar reformas que anticipen la necesidad, sean efectivas y eviten repetir algunos errores del pasado.

Una vez que el Plan Familias haya terminado de absorber a los beneficiarios del PJJHD, las asignaciones familiares no contributivas se postulan como el candidato natural para consolidar esta estrategia de la asistencia social como un componente de la política de protección social. El Plan Familias presenta como población objetivo un universo muy parecido al de las asignaciones familiares. Estas últimas experimentaron recientemente dos tipos de reformas antagónicas. Primero, la reforma paramétrica de 1996 restringió el acceso a los sectores contributivos de menores ingresos y estableció un esquema de prestaciones progresivo. Segundo, existió, al menos en la normativa, una estrategia de expansión de las asignaciones familiares a sectores no contributivos. El Decreto 1382/2001 creó el Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF) que extendía las prestaciones por hijo, hijo discapacitado, ayuda escolar, etc., a los menores de 14 años en hogares con bajos ingresos. Esta iniciativa quedó trunca junto con el gobierno que la planificó. Su sucesor lanzó el PJJHD.

En Uruguay, la expansión de las asignaciones familiares no contributivas registró tres modificaciones sucesivas (1999, 2004 y 2008), la última de las cuales pretende alcanzar a todos los niños pobres (identificados mediante una prueba de ingresos). La prestación pagada en este caso supera el monto

de las actuales prestaciones contributivas y de las no contributivas de años anteriores. El caso de Uruguay resulta sumamente aleccionador en la medida en que ilustra una estrategia exitosa de transición de los beneficiarios del Ingreso Ciudadano (el componente de transferencia de ingresos del PANES, el programa de respuesta ante la situación de emergencia económica) hacia asignaciones familiares contributivas de carácter más permanente.

Si bien existen marcadas preferencias por las asignaciones familiares, la opinión pública no se inclina por la existencia de un ingreso universal sin focalización. La población manifiesta preferencias hacia programas de asignación familiar no contributiva. Esa misma población prefiere que no haya un ingreso universal indiscriminado que asegure un nivel de vida aceptable a cualquier persona. Seis de cada diez personas dicen estar de acuerdo con la existencia de asignaciones familiares no contributivas, mientras que un 57% se manifiesta en desacuerdo con un ingreso universal (ver Cuadro 8.3). Quienes están de acuerdo con las asignaciones familiares, están en desacuerdo con un ingreso universal, por escasa diferencia. Quienes están en desacuerdo con las asignaciones familiares, también lo están con un ingreso universal. Similar magnitud presentan quienes se encuentran indiferentes (8%).

CUADRO 8.3

Ingreso universal vs. asignación familiar, preferencias de la población, 2007 (en %)

		El gobierno debería pagarles asignaciones familiares a todas las familias con hijos y no sólo a las personas con trabajo			
		De acuerdo	En desacuerdo	Indiferente	Total
El Estado tiene que asegurar un nivel de vida aceptable a todos y para eso debe pagarles una asignación fija a todos los habitantes del país, sea cual sea su situación económica	De acuerdo	28	6	1	35
	En desacuerdo	30	25	2	57
	Indiferente	4	0	4	8
	Total	62	31	7	100

Fuente: Elaboración propia con base en EPPS (CEDLAS-MORI-BM, 2007).

Nota: Con base en respuestas válidas, excluyendo NS/NC.

Para ser exitosas, las políticas de transferencia condicional de ingresos deben estar articuladas con las instituciones que gestionan las políticas sectoriales que se busca promover. Normalmente, las condicionalidades representan subsidios a la demanda de servicios. Por lo tanto, la oferta de servicios deberá acompañar las expansiones de las políticas de transferencias condicionadas. En este sentido, las asignaciones familiares no contributivas cuentan con mejores perspectivas de expansión que, por ejemplo, un seguro de desempleo no contributivo. En el primer caso, es necesario ampliar la oferta del servicio de instituciones ya existentes, con larga tradición, tales como escuelas, hospitales o centros de salud. En el segundo caso, una de las principales lecciones del PJJHD enseña que, si se pretende condicionar la transferencia del beneficio a la participación activa de los beneficiarios en servicios públicos de empleo, es necesario que estos servicios estén efectivamente disponibles. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha desarrollado la red de oficinas de empleo paralelamente a la oferta de transición de los beneficiarios del PJJHD al Seguro de Capacitación y Empleo. La historia del PJJHD podría haber sido otra si alguna red de este tipo hubiese contado con la capacidad instalada para administrar el programa.

Bibliografía

- Barbeito, Alberto; Giosa-Zuazua, Noemí y Rodríguez-Enríquez, Corina (2005). "La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". Proyecto Crisis, OIT. Serie de Documentos de Trabajo N° 3, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio y Bonari, Damián [coords.] (2005). *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- BM-Banco Mundial (2007). "Las políticas de transferencia de ingreso en Uruguay. Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar". Montevideo, Mimeo.
- BM-MTEySS (2008). "Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral". Buenos Aires, Mimeo.
- Bonvecchi, Alejandro (2008). "Condiciones para políticas sub-nacionales autónomas en países federales". Oficina Regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Banco Mundial. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 2, Buenos Aires.
- CEDLAS-MORI-BM (2007). "Manual y documentación metodológica de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales". Documento técnico y base de datos correspondiente, Buenos Aires. Disponible en <<http://go.worldbank.org/D78TBTCP80>> y <www.cedlas.org/epps>.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2003). "El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar". Proyecto Crisis, OIT. Serie de Documentos de Trabajo N° 4, Buenos Aires.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008). "Programas sociales en Argentina: alternativas para la ampliación de la cobertura". CEDLAS, UNLP. La Plata, Mimeo.

- Cruces, Guillermo; Epele, Nicolás y Guardia, Laura (2008). "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Argentina". División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 142, Santiago de Chile.
- DAGPyPS (2006). "Informe sobre Programas de Empleo Provinciales 2004". Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción. Serie Gasto Público, Documento de Trabajo N° GP/14, Buenos Aires.
- DAGPyPS (2007). "Informe sobre Programas de Empleo Provinciales 2006". Dirección de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción. Serie Gasto Público, Documento de Trabajo N° GP/18, Buenos Aires.
- Galasso, Emanuela y Ravallion, Martin (2003). "Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas". *The World Bank Economic Review*, Vol. 18, N° 3. Oxford, Oxford University Press.
- García, María Cristina y Langieri, Marcelo (2003). "Análisis del funcionamiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar". Proyecto Crisis, OIT. Serie de Documentos de Trabajo N° 3, Buenos Aires.
- Gasparini, Leonardo; Haimovich, Francisco y Olivieri, Sergio (2007). "Labor informality effects of a poverty-alleviation program". CEDLAS, UNLP. Documento de Trabajo N° 53, La Plata.
- Godio, Julio; Cortina, Rubén; Rizzi, Sergio y Robles, Alberto (1998). "El mercado de trabajo argentino al finalizar el siglo XX". En Godio, Julio [coord.] *La incertidumbre del trabajo: ¿qué se esconde detrás del debate por la estabilidad laboral en Argentina?* Editorial Corregidor, Buenos Aires.
- Golbert, Laura (2004). "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". CEPAL. Serie de Políticas Sociales N° 84, Santiago de Chile, abril.
- Golbert, Laura (2007). "Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina". En Arriagada, I. [coord.] *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- INDEC (2007). "Encuesta Permanente de Hogares". Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires.
- Llach, Juan y Kritz, Ernesto (1997). "Un trabajo para todos. Empleo y desempleo en la Argentina". Buenos Aires, Mimeo.
- MDS (2008). "Centros Integradores Comunitarios". Buenos Aires. Disponible en <www.desarrollosocial.gov.ar/notas/CIC.asp>.
- Mesa Lago, Carmelo (1977). *Modelos de seguridad social en América Latina*. Ediciones SIAP-Planteos, Buenos Aires.
- Monza, Alfredo y Giacometti, Claudia (2003). "Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar." Proyecto Cooperación OIT/Gobierno Argentino (MTEySS) "Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina". Serie Documentos de Trabajo N° 1, Buenos Aires.
- Moreno, Juan Martín (2007). "Se acuerda, abuelo, cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?". Artículo presentado en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Córdoba.
- MTEySS (2002). "Evaluación de los beneficiarios del Plan Jefes". Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires, Mimeo.
- MTEySS (2004). "Segunda evaluación de los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar. Resultados

- de la encuesta a beneficiarios". En *Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- MTEySS (2007). "Boletín de Estadísticas Laborales". Buenos Aires. Disponible en <www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>.
- MTEySS (2008a). "Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". Informe resumen, Buenos Aires.
- MTEySS (2008b). "Red de Servicios de Empleo". Buenos Aires. Disponible en <www.trabajo.gov.ar/redempleo/index.asp>.
- Pautassi, Laura (2003). "Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?". CELS. Buenos Aires, Mimeo.
- Perry, Guillermo; Maloney, Guillermo; Arias, Omar; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew y Saavedra-Chaduvi, Jaime (2007). *Informality. Exit and exclusion*. Latin American and Caribbean Studies, Banco Mundial, Washington DC.
- Ravallion, Martin y Jalan, Jyotsna (1999). "Income gains to the poor from workfare estimate's for Argentina's Trabajar Program". Banco Mundial. Policy Research Working Paper 2.149, Washington DC.
- Ravallion, Martin; Galasso, Emanuela; Lazo, Teodoro y Philipp, Ernesto (2001). "*Do workfare participants recover quickly from retrenchment?*". Banco Mundial. Policy Research Working Paper 2.672, Washington DC.
- Ravallion, Martin; Galasso, Emanuela y Salvia, Agustín (2001). "Assisting the transition from workfare to work: Argentina's Proempleo Experiment". Banco Mundial. Policy Research Working Paper 2.738, Washington DC.
- Roca, Emilia y Moreno, Juan Martín (1998). "Diagnóstico del Servicio Público de Empleo". Oficina de Argentina, OIT. Informe de consultoría, Buenos Aires.

CAPÍTULO 9

Estigma y deslegitimación de las políticas sociales en la Argentina: la evidencia de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales

Eduardo Amadeo

1. Introducción. ¿Qué nos dice la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina?

La Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS), presentada en el capítulo 2 de este libro, es un aporte muy interesante y pertinente para un momento importante del desarrollo de las políticas sociales en la Argentina.

Es pertinente porque, a pesar del impresionante nivel de crecimiento económico del período posterior a la crisis de 2001-2002 y del esfuerzo de acciones sociales masivas, aún existe un significativo porcentaje de la población que se halla en situación de pobreza crónica y exclusión. La superación de esta situación requiere un trabajo de largo plazo, con recursos sostenidos y acciones que deberán avanzar hacia enfoques más complejos, que excedan la atención de las necesidades más básicas.

Además, es importante dado que hay pocos estudios relevantes en la Argentina acerca de la relación directa entre opinión pública y políticas sociales (ver Mora y Araujo en el capítulo 4 del presente volumen), e incluso la bibliografía referida a otros países sobre esta temática es muy escasa. Se trata de una cuestión compleja que va más allá de una conexión causal y mecánica entre expectativas y acciones, y en la que el determinante del éxito de las estrategias sociales se logra combinando capacidad analítica, diálogo, visión estratégica y

liderazgo. En ese proceso, las sociedades van construyendo caracterizaciones y contenidos valorativos que afectan la dinámica inclusión/exclusión de varias maneras, una de las cuales (aunque no la única) se refiere a las decisiones de política pública.

El caso de los Estados Unidos desde finales de la década del setenta es paradigmático. La construcción de un nuevo discurso conservador en temas sociales resultó de un diálogo entre la academia y la dirigencia conservadoras frente a la evidencia de una transformación social que resultaba extraña (agresiva, dirían algunos) para la tradición de la burguesía norteamericana, como fue la aparición y consolidación de lo que se dio en llamar la subclase.

La EPPS que analizamos en este libro se concentra en el campo de las percepciones, que influyen el proceso de construcción y mantenimiento de las políticas sociales. Como plantean Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro, “[l]os resultados del estudio permiten establecer posiciones preponderantes en mayor y menor medida en la población sobre algunos principios y mecanismos de funcionamiento de los programas sociales, así como perspectivas sobre su idoneidad y las condiciones para su establecimiento y continuidad”. Las percepciones, como veremos a lo largo de este capítulo, no siempre se corresponden con datos objetivos, pero forman parte de un proceso de diálogo y construcción, por lo que no deben ser descartadas.

Una primera disonancia se refiere a la percepción mayoritaria que tienen los encuestados sobre la importancia que el tema del trabajo (o mejor dicho, la vocación por trabajar) tiene para los beneficiarios de los planes sociales. Esta es una cuestión absolutamente central en varias dimensiones de la cohesión social y la construcción de políticas. Al tener que elegir entre opciones concretas, los respondientes del submódulo para beneficiarios potenciales de programas de transferencia de ingresos no piensan (ni optan) –como la mayoría de la sociedad supone que lo harían si tuviesen que elegir– por la alternativa programa social/holgazanería versus trabajo/capacitación (ver Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro). Por el contrario, su opción por menos dinero con más capacitación expresa una vocación por construir un proyecto de vida basado en valorar el esfuerzo y preferir el largo plazo antes que el bienestar inmediato. Más importante aún, los aleja de todos los demás estereotipos que la sabiduría convencional sobre este tema ha construido alrededor de las opciones culturales que se les atribuyen, muy parecidas a las que identificaron a la subclase de la literatura norteamericana.

Si alguna vez el gobierno tuviese que optar entre sostener, ampliar o elimi-

nar los programas de transferencia de ingresos, basándose en el supuesto de que las prescripciones “morales” que surgen de la percepción –en especial, de los no beneficiarios– son ciertas y, por tanto, tales programas son además de ineficientes, malos para las mismas personas, se equivocaría gravemente.

La segunda discrepancia se refiere a la opinión masiva que muestra la EPPS acerca de los programas de transferencia de ingresos como un espacio cuasi delictivo, en el que predomina la asignación irregular de los planes. Esta opinión ha sido reflejada en cientos de artículos periodísticos y algunos trabajos de investigación. Pero lo cierto es que un análisis riguroso de la evidencia cuantitativa sobre denuncias comprobadas o casos que hayan caído en el terreno judicial muestra la fragilidad de tales opiniones, que parecen haberse alimentado unas a otras (los trabajos académicos citando a fuentes periodísticas y viceversa). Si bien en el caso del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) ha habido baja eficiencia en los mecanismos de control local (consejos consultivos), y aun casos comprobados de delito o inadecuada focalización, una aplicación rigurosa de criterios de evaluación no permite afirmar que estemos en presencia de un programa que forme parte orgánica de una red de corrupción¹. Pero en este campo, lo que exhibe la EPPS es una opinión que refleja una visión mayoritariamente negativa de las políticas sociales, basada en el paradigmático PJJHD, el programa de transferencia de ingresos más importante de la historia argentina.

Dicho esto, es importante destacar que los sesgos de la opinión pública, que se reflejan en la EPPS en lo que respecta a cuestiones muy significativas, no le quitan validez a la encuesta como herramienta analítica, precisamente por las razones mencionadas anteriormente referidas a la importancia de las opiniones y percepciones en el diálogo que sustenta la construcción de políticas. Lo que sí señalan claramente tales sesgos es la dificultad de construir políticas sociales sustentables con una opinión pública masivamente en contra. Frente a una situación de esta naturaleza, lo que corresponde es bucear en las razones que respaldan tal opinión e intentar corregirlas. En este sentido, la EPPS es una herramienta muy útil, si se lee adecuadamente, pues en ella puede entreverse más de lo que dice explícitamente. Efectivamente, estamos

¹ En CELS (2003) se desarrolla un análisis especialmente crítico sobre el PJJHD. Se identifican 458 denuncias por extorsión y 184 por corrupción, sobre un total de 1.987.875 beneficiarios, lo que equivale a 1,3% del total de beneficios otorgados, cantidad que no parece apoyar los ríos de tinta escritos sobre el tema.

convencidos de que en algunas de las respuestas hay temas que exceden el ámbito de los programas de transferencia de ingresos para adentrarse en el terreno más amplio de la dinámica exclusión/inclusión.

Con estas ideas como fondo, el presente capítulo analiza tanto lo que la EPPS indica explícitamente, cuanto lo que sugiere respecto a la mirada de los argentinos sobre lo social, como insumos a tomar en cuenta en el momento de construir políticas sociales. Entendiendo que estas no se refieren sólo a los programas de transferencia de ingresos, sino que se inscriben en la perspectiva más amplia de la inclusión, los derechos subjetivos y las condiciones efectivas para su ejercicio, e incluso impactan sobre algunos aspectos centrales de la calidad democrática.

En este contexto, la primera cuestión que se analiza es la persistencia de una situación de pobreza crónica en la Argentina como un desafío para la definición e implementación de políticas públicas, especialmente si consideramos que ya han pasado cinco años de fuerte crecimiento económico. El mensaje que parece desprenderse de esta situación es que es necesaria una definición más compleja de las razones de esa pobreza, con el consecuente impacto sobre las maneras como se ha de trabajar el problema.

Luego, se revisa la presencia de opiniones, que podríamos denominar prejuiciosas o estigmatizantes, sobre los beneficiarios de los programas sociales y sobre la misma acción social del Estado, que aparecen con tanta fuerza en la encuesta (y que evidencian sensaciones que ya habían sido captadas por la expresión cotidiana de la opinión pública). Por ello, se trabaja sobre el tema de la exclusión (“el otro”).

El siguiente apartado se concentra en el diseño concreto de las políticas sociales, dentro de lo cual los programas de transferencia de ingresos son un acápite al que le corresponden los principios generales en el marco más global de la resolución del problema de la exclusión. En este sentido, se analiza el tema (y el deseo) de la construcción de lo social como una cuestión pública en la que la sociedad asume y define sus objetivos y responsabilidades sobre la pobreza y, en última instancia, sobre los derechos fundamentales de las personas, cuestión que está pendiente en la Argentina y en buena parte de nuestra región.

Esto se vincula a la cuestión de la carencia de representación de grupos sociales, tema que se aborda en la quinta sección (la voz de los pobres), como un ejemplo de la necesidad de ampliar la mirada hacia otros grupos sociales que no han progresado en su derecho de inclusión.

Finalmente, a modo de conclusión, se presentan algunas propuestas operativas concretas sobre los modos de mejorar los programas de transferencia de ingresos.

2. Sobre la pobreza crónica y la permanencia de las condiciones de exclusión

La EPPS llega en un momento propicio. Pasado el pico de la crisis de 2001-2002, es posible reflexionar con mayor tranquilidad sobre el panorama social de largo plazo y, por tanto, imaginar herramientas y acciones para superar de manera estable los problemas de pobreza. Para que tales acciones sean efectivas, son necesarios ciertos acuerdos e instituciones sólidos, que reduzcan la inestabilidad que ha caracterizado a las políticas sociales en nuestro país, acompañando a la volatilidad en la economía y en las percepciones ideológicas mayoritarias durante las últimas décadas.

El primer dato relevante sobre la situación actual es que la recuperación post-crisis, en términos de desempleo y pobreza, ha sido notable pero desapareja. El 70% de la disminución de la pobreza entre 2003 y 2005 puede ser explicado por la recuperación del tercer, cuarto y quinto decil, mientras que en los primeros dos deciles de ingreso se han mantenido preocupantes condiciones de exclusión, en especial en lo referente al empleo de baja calidad (salarios, inestabilidad, protección social y posibilidades de movilidad) y a otras expresiones de la marginalidad, como el acceso a servicios públicos básicos y los problemas de violencia urbana (Amadeo, 2007).

Así, se va conformando un mapa de la pobreza dura, mucho más complejo y difícil de superar que aquel que observamos a fines de los ochenta y principios de los noventa. Durante ese período, el paradigma dominante en la literatura hacía énfasis en la categoría de “nuevos pobres” como uno de los temas centrales del análisis y la acción. La idea dominante alrededor del concepto de “nuevos pobres” era la movilidad descendente (cuesta abajo, los empobrecidos), relacionada con la dificultad de adaptación a las nuevas condiciones de competitividad (y el golpe de la inestabilidad macroeconómica) y la exclusión del modelo de internacionalización del sistema productivo (Gasparini, 2005). Combinaciones como pobreza por ingresos pero sin necesidades básicas insatisfechas aparecieron como expresión de esta nueva situación, caracterizada por la movilidad social descendente. Pero la pobreza estructural, importante como era, existía en el marco de un mercado laboral con índices menos dra-

máticos de precariedad que los observados a partir de la segunda mitad de los noventa, con lo que se reducía la probabilidad de largas temporadas fuera del mercado de trabajo formal.

La situación post-crisis muestra otro panorama. Especialmente porque, desde mediados de los noventa, varios millones de argentinos han transitado una década en situación de pobreza, durante la cual episodios como el “corralito” o la crisis de 2001-2002 terminaron de demoler los pocos activos humanos o financieros con que contaban, al tiempo que la calidad del mercado laboral se derrumbaba. La larga permanencia en situación de pobreza actuó como un acelerador de las condiciones de exclusión que asentó la reproducción intergeneracional de la pobreza y limitó la posibilidad de salida (Amadeo, 2007). Más específicamente, los tres primeros deciles de la pirámide de ingresos sufrieron este proceso por varias razones:

- El largo tiempo fuera del mercado de trabajo devaluó sus credenciales laborales y evaporó sus limitados activos financieros y físicos. Cada vez que intentaron volver a insertarse en el mercado de trabajo, sólo lo pudieron hacer en condiciones más devaluadas, compitiendo con aquellos que habían ingresado masivamente al explosivo mercado del trabajo informal (Albornoz y Menéndez, 2002).
- El empobrecimiento de zonas íntegras de las grandes urbes, sumado a la caída sostenida de los ingresos familiares, afectó seriamente las “condiciones de educabilidad”² y aumentó el ambiente de violencia urbana en zonas pobres.
- La caída en la protección social aumentó la vulnerabilidad del grupo familiar.

Por todo lo anterior, resulta evidente que la recuperación fue muy fuerte para algunos, mientras que muchos otros aparentemente se han quedado definitivamente afuera, con una creciente vulnerabilidad a eventos laborales o demográficos adversos³, que hace que la eventualidad de una mejora en sus niveles de ingreso tenga pocas probabilidades de sostenerse.

² López y Tedesco (2002) aportan una definición de educabilidad entendida como “el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela”.

³ Ver los trabajos de John Hills en el *Center for Analysis of Social Exclusion* de la *London School of Economics and Political Science* (Hills, 2003; Hills et al., 2006).

La división entre los “de adentro” y los “de afuera” se expresa, además, en la permanencia de una pertinaz inequidad en el ingreso, que no ha cedido a pesar de los altos niveles de crecimiento. En esta línea de análisis, Gasparini (2007) presentó en las Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica, organizadas por la Asociación Argentina de Políticas Sociales, varios aspectos que refuerzan la hipótesis de la consolidación de un núcleo duro de pobreza de difícil superación:

- El sostenido crecimiento del componente de pobres crónicos con respecto a los pobres transitorios.
- La consolidación de ciertos perfiles de pobreza, propios de la pobreza dura, con caracteres identificables y sostenidos en el tiempo.
- El impacto de arrastre (a través de cambios estructurales) que la crisis ha tenido sobre la inequidad, que se mantiene por encima de los niveles máximos alcanzados en los noventa, a pesar de un nivel de actividad económica y de empleo superiores, de un esquema de precios relativos muy diferente, de la presencia de instituciones laborales más fuertes, y de la implementación de un programa social masivo (PJJHD).

En las mismas jornadas, Agustín Salvia (2007) desarrolló un interesante análisis en el que sobresale el concepto de cronicidad. Al observar la importante mejora en variables clave como empleo e ingresos que se ha dado entre 2004 y 2006, se torna evidente la existencia de una menor respuesta positiva (elasticidad de consumos básicos frente a la variación de ingresos) en los sectores más pobres, aun entre aquellos que han mejorado su situación de ingresos o empleo. Esto se pone de manifiesto en la necesidad de reducir consumos alimentarios, en la probabilidad de no recibir atención médica por problemas económicos, en no contar con seguro de salud y en permanecer sin poder imaginar nuevos proyectos de vida.

En síntesis, “el crecimiento económico, la reducción del desempleo, el aumento de las capacidades de consumo de los hogares y el mejoramiento de las expectativas futuras no son suficientes para una superación de déficits estructurales en materia de desarrollo humano ni una reducción de la desigualdad. La matriz social está lejos de brindar igualdad de oportunidades de florecimiento humano. La situación debilita la calidad del sistema social y político-institucional y afecta negativamente la generación de consensos democráticos” (Salvia, 2007).

Complementariamente, Salvia y Chávez Molina (2007: 28) ofrecen una visión pesimista, de carácter estructural, que se expresa señalando: “¿En qué medida una salida –aunque sea transitoria– de la crisis crónica de la economía del país hace posible disipar o disminuir las estrategias de subsistencia sumergidas en la marginalidad? ¿Cuán posible y esperable es en tales condiciones el retorno a la inserción formal de la economía de la población excedente marginada?”

Teniendo en cuenta estas definiciones, y la evidencia cuantitativa que las sostiene, el problema de la persistencia de la pobreza crónica, que afecta a un 10% de la población del país, debería colocarse en el centro de los objetivos de la política social argentina. Reconocer el problema en su complejidad sería un gran avance, ya que la evidencia que brindan estas cifras no siempre es considerada en el diseño de las políticas sociales. La reducción de la pobreza en estos años ha sido tan significativa que siempre existe el riesgo de realizar una proyección demasiado optimista sobre las posibilidades de alcanzar el núcleo duro del problema, como si tal objetivo pudiera lograrse sólo como resultado de la inercia del proceso económico; cuando en realidad, la primera y más fuerte reducción de la pobreza a la salida de la crisis se debió a la recuperación de la clase media empobrecida. Como sugieren Gasparini y Salvia, existen razones muy plausibles para asumir que lo que queda por delante no es igual a lo que sucedió en el pasado y que, por tanto, se requieren enfoques más integrales, en correspondencia con la complejidad de razones por las cuales estas personas han permanecido en situación de pobreza durante tanto tiempo. De allí la trascendencia de las definiciones (el marco conceptual) que se adopten al mirar esta realidad y fijar los objetivos de análisis y trabajo.

El *Informe de progreso económico y social 2008*, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se concentra en el concepto de exclusión como eje analítico y afirma:

La exclusión social en la actualidad se ha vuelto más urbana y visible; sus víctimas son seres humanos que no están “afuera”, pero cuya exclusión es el resultado de sus interacciones desventajosas con las instituciones y los recursos que permiten a quienes están integrados prosperar en una economía de mercado (BID, 2008: 16; énfasis propio).

Esta definición, que entiende a la exclusión como un proceso, se conecta con

los ricos aportes de Amartya Sen, quien afirma que “dichos procesos podrían afectar el comportamiento, la disposición de recursos, o el acceso a instituciones por parte de personas o grupos excluidos de manera tal que entorpecen sus capacidades para funcionar y, por lo tanto, para adquirir o emplear aptitudes que tienen valor en una economía de mercado” (Sen citado en BID, 2008: 5).

De esta manera, “el énfasis que se hace en la exclusión social tiene por objeto ampliar el foco analítico y político centrado en la pobreza hacia una gama más amplia de problemas [...] tiene que ver con procesos, y permite arrojar luz sobre la índole multidimensional de las carencias y de las interacciones entre esas dimensiones: desde el punto de vista de la exclusión, la privación se entiende como un fenómeno dinámico, y se observa a las personas y a los hogares en el marco de una comunidad” (BID, 2008: 8).

Ello coloca a la pobreza en el marco procesual del conjunto social, en el que aparecen como muy relevantes, a efectos analíticos pero también políticos, no sólo la recuperación (o construcción) de las aptitudes individuales (ingreso y capacidades), sino también la existencia de instituciones que definan y contengan las relaciones entre incluidos y excluidos dentro de la comunidad (BID, 2008: 6).

De aceptarse este enfoque, la política social en la Argentina debería asumirse como un proceso coherente de largo plazo fuertemente redistributivo, en el que se combinen tres elementos: el logro de una base sustentable de ingresos, no necesariamente conectada a la participación en el mercado de trabajo y calculada de modo que permita atender necesidades básicas; un proceso paulatino pero consistente (y diferencial hacia los pobres) de recuperación de activos y capacidades para insertarse en el mercado de “trabajo decente” (OIT, 1999); y la construcción de instituciones que aseguren la inclusión plena de todas las personas en la vida social (Amadeo, 2007).

Este esfuerzo no puede realizarse si no se lleva adelante a través de una política redistributiva, ya que las acciones que aseguran recuperar activos y capacidades tales como la educación masiva de calidad, la capacitación laboral, la propiedad de la tierra y la vivienda, y un ámbito urbano no violento, entre otros, exigen el sostenimiento de una inversión significativa durante un tiempo prolongado.

Precisamente, porque se trata de favorecer abiertamente a “los otros” con recursos financieros, pero también con opciones proactivas (como el acceso a la tierra o la inversión masiva y focalizada en ámbitos urbanos en los que viven los más pobres), esta propuesta tiene aspectos conflictivos con algunas

de las opiniones prevalecientes que muestra la EPPS y, por tanto, también deben incluirse estrategias que aseguren la sustentabilidad y eficiencia de todo el proceso en el largo plazo.

3. El otro

El escritor francés Albert Camus retrató en uno de sus cuentos a un mendigo que, mientras todos pasaban a su lado sin reparar en su desgracia, decía “la gente no es mala, lo que pasa es que no ve”.

Los siete pecados capitales
FERNANDO SAVATER

En el centro de las opiniones que recoge la EPPS figura un tema que ha estado presente en expresiones públicas y en la construcción reciente del imaginario sobre la pobreza en la Argentina, y con más fuerza aún a partir de la crisis: los prejuicios acerca de los beneficiarios de los programas sociales, quienes –entre otros “vicios”– son percibidos como autoexcluidos de la pauta cultural básica (el esfuerzo y el trabajo), que en ese mismo imaginario se considera como la base aceptada de la movilidad y la integración social.

Un primer repaso de la encuesta nos deja la impresión de que conviven en ella dos tipos de opiniones principales. Una, que podríamos denominar “solidaria”, en la que un 61% de los respondentes afirma que “siempre tiene que haber planes porque siempre va a haber gente que los necesite”; un 89% que se preocupa porque “mucha gente que necesita ayuda económica no tiene acceso a los planes”; y un 88% que considera que el monto del beneficio “no alcanza para llegar a fin de mes”.

Pero apenas la pregunta roza las cuestiones que pueden tener contenido político, la opinión se vuelve dura e intransigente, hasta llegar al prejuicio y la estigmatización: un 88% se manifestó de acuerdo con que los planes son usados políticamente, un 82% con que los beneficiarios “mienten para conseguir un plan”, y un 84% con que “los beneficiarios podrían encontrar un trabajo si quisieran”.

Ensayando una síntesis, podemos afirmar que las opiniones estigmatizantes, basadas en la masiva sospecha de que el clientelismo es la práctica que

rige la distribución de los planes, son las que prevalecen, a tal punto que 44% de los respondientes que nunca tuvieron un plan se pronuncian a favor de la opción de eliminarlos completamente. Incluso, un 60% de este segmento se muestra de acuerdo con que “los planes sociales se deben dar de manera estricta, aun cuando así quede afuera gente que los necesita”.

Más aún, resulta notable la presencia de opiniones estigmatizantes entre los pobres, que siendo estigmatizados por los no pobres, atribuyen comportamientos socialmente disvaliosos a “otros” que son igualmente pobres y participan de un universo social similar. Así, por ejemplo, hay cuasi coincidencia entre pobres y no pobres en las respuestas mayoritarias a cuestiones tales como que la mentira para conseguir un plan es un comportamiento habitual; el uso político de los planes; y el hecho de que muchos de los que reciben planes podrían encontrar un trabajo si realmente lo quisieran.

Por otra parte, si se analizan las respuestas dadas por los respondientes del submódulo dirigido a la población de bajos ingresos, se observa que los pobres coinciden con los no pobres acerca de la importancia de desarrollar actividades en el marco de los programas sociales, y perciben la capacitación como herramienta de progreso (cuestión en la que los pobres ponen más énfasis aún que los no pobres). En el mismo sentido, los pobres muestran una decidida preferencia por el largo plazo y los saberes necesarios para progresar en el mercado de trabajo, cuando optan mayoritariamente por un plan que de más capacitación y menos dinero, por sobre uno que les brinde mayores ingresos sin capacitación.

En síntesis, creemos que el carácter discriminatorio y prejuicioso que emana de la EPPS, como un sentimiento fuertemente presente en la sociedad argentina al tocar estos temas, requiere un análisis más detallado de sus variadas implicancias.

La más elemental, aunque no despreciable, es la que nos lleva a reflexionar sobre el impacto que esa opinión pudiera tener sobre la capacidad del Estado para formular políticas sociales. Es lo que llamaríamos el problema de los “grados de libertad”, materia sobre la que hay aportes interesantes pero no concluyentes en la literatura (y en la experiencia política), con su obvia referencia a la relación entre opinión pública y liderazgo⁴. Se trata de un tema no menor, dado que la experiencia internacional muestra que, a medida que se avanza por un camino de políticas en el que se privilegian acuerdos sociales

⁴ Ver, entre otros, Hood (2006), Hood y Heald (2006), Hood et al. (2004) y Jennings (2004).

explícitos, con asignación de fondos, intervenciones complejas y medidas que redistribuyan ingresos y activos, la cuestión de la aceptación pública aparece como un problema denso que debe ser superado, ya que afecta la capacidad política del Estado para actuar.

La segunda perspectiva, conectada con la anterior, es de naturaleza moral y se refiere a los principios del funcionamiento del sistema democrático, en sus aspectos sustanciales de acceso y ejercicio de los derechos y, por tanto, de calidad de la democracia. Desde este enfoque, debemos mirar los resultados de la encuesta no sólo como la advertencia de que existe una patología social “de superficie”, como el desagrado, la no mirada, la no escucha, o directamente el prejuicio, sino también como un camino que se abre a –y se conecta con– otros modos más densos de la exclusión, tales como la oposición a la construcción de las instituciones que hagan operativos y universales los derechos sociales básicos de los ciudadanos.

Concluimos entonces que ambas perspectivas (la no aceptación de las políticas sociales y la exclusión de los derechos) se complementan, porque el prejuicio se expresa con más fuerza en el rechazo al “plan”, pero luego se extiende al rechazo al derecho a recibir asistencia (lo que en la encuesta corresponde a la visión garante, presentada en el capítulo 3 de este libro), al rechazo a la posibilidad de los excluidos de expresarse, y llega hasta otras dimensiones de la exclusión tales como la estigmatización de grupos sociales considerados peligrosos para las normas aceptadas (como los niños y adolescentes en conflicto con la ley)⁵.

En este último caso, la experiencia argentina reciente sobre el problema de la seguridad, y más específicamente sobre el tratamiento que debe dárseles a los niños y adolescentes en conflicto con la ley, muestra todas las facetas que intentamos conceptualizar. Desde la presión popular por limitar los derechos de los delincuentes, hasta la visión mayoritariamente represiva sobre el niño o adolescente que delinque (con la reducción de la edad de imputabilidad), vemos como se relaciona de maneras más o menos sutiles la visión prejuiciosa de superficie con los convencimientos sobre “el otro” que impactan la decisión política. En síntesis, la conexión entre estas múltiples dimensiones del

⁵ Lo que nos recuerda la insistencia de Amartya Sen (1999: 8) en caracterizar a la pobreza no sólo como una dimensión absoluta, sino también relacional: “la importancia del enfoque de la exclusión social radica no en su novedad conceptual, sino en su valor al remarcar –y poner atención en– el peso de las fuerzas relacionales en relación a las carencias”.

rechazo, la calidad democrática y las políticas sociales forma una compleja y relevante matriz sobre la que se propone avanzar a continuación.

3.1 Subclase y *undeserving poor* en los Estados Unidos

Un ejemplo interesante de analizar a estos efectos es la evolución conceptual y operativa de las políticas sociales norteamericanas. La noción de subclase (*underclass*), nacida de los estudios sobre pobreza urbana, tiñó la discusión sobre política social durante treinta años. Con múltiples matices, nutrió el discurso de los sectores conservadores para mostrar a la pobreza como una realidad autorreproductiva⁶, cuyo responsable principal es un individuo culturalmente desviado y, por ello mismo, amenazante para el resto, que sólo podrá integrarse a la “normalidad” (y recibir apoyo público) en la medida en que sea capaz de demostrar fehacientemente su voluntad de adaptación hacia los valores “positivos”⁷.

Así, la política social de los Estados Unidos, que había llegado a pensar seriamente en un ingreso mínimo de inclusión para los pobres bajo el modelo de *negative income tax*⁸, cayó luego bajo un fuerte y exitoso ataque conservador que, afirmando que “algunas personas son mejores que otras y merecen más recompensas del resto de la sociedad, de las cuales el dinero es sólo una parte” (Murray, 1984), planteó con diversos grados de explicitación la necesidad de dividir a los pobres entre aquellos que merecen y los que no merecen (*undeserving*) el apoyo social⁹.

De tal modo se escribió, por ejemplo, que las políticas universales fracasa-

⁶ Para Lewis (1961), la cultura de la pobreza es “aquella que tiene su propia estructura y lógica, un modo de vida que pasa de generación en generación. No sólo es un problema de privación y desorganización, un término que signifique la ausencia de algo. Es una cultura en el sentido antropológico tradicional en la medida que proporciona a los seres humanos un esquema de vida, un conjunto listo a dar soluciones a problemas humanos y que desempeña así una función significativa de adaptación”.

⁷ Es interesante ver la discusión sobre *poor* y *pauper* en la literatura y los discursos políticos de los sesenta, que distingue entre el que quiere y no puede, y el que directamente no quiere salir de la pobreza y prefiere, por tanto, vivir de la dádiva. Ver a este respecto Katz (1989).

⁸ Ver el reporte de la Comisión de Programas de Mantenimiento de Ingresos, precedida por Ben Heinemann (1969), donde se recomendó el desarrollo de un programa universal de suplemento de ingreso, a ser administrado por el gobierno federal y que transferiría ingresos a todos los miembros de la población con necesidades económicas.

⁹ Esta distinción ya está presente en el programa *Aid to Dependent Children*, creado en 1935 (ver Banerji, 2007).

saron, entre otras razones, porque no tomaron en cuenta que “el desempleo negro aumentó durante el período porque los jóvenes negros abandonaron *voluntariamente* la escuela; los hogares negros con jefatura femenina aumentaron porque los varones y mujeres jóvenes encontraron *pocas razones* para casarse” (Katz, 1989: 153; énfasis propio); colocando sobre estas y otras conductas sociales “moralmente desviadas” las razones de la exclusión de la población negra, y culpabilizando de este modo a la víctima.

En el mismo sentido, Lawrence Mead, uno de los defensores de esta nueva propuesta, afirma que “la falta de rendición de cuentas (*accountability*) de los programas sociales federales está entre las razones por las que el desempleo, el delito, la destrucción de las familias y otros problemas, son mucho más frecuentes entre los beneficiarios de los programas sociales que en el resto de la sociedad” (Mead citado en Katz, 1989). Desde este punto de vista, las políticas sociales permisivas se convierten en causantes o cómplices no sólo de las “conductas individuales desviadas”, sino también de los daños que el delito habría de causarle al resto de la sociedad.

De allí a la estigmatización de los pobres hay un paso, que se concretó a través del masivo encarcelamiento de jóvenes negros, considerados como el más peligroso producto de la subclase y de los defectos de las políticas sociales.

Mas allá de los errores analíticos que contienen estas afirmaciones acerca de las verdaderas razones de la marginación de la población negra¹⁰, lo interesante a nuestros efectos es que tales argumentos llegaron a convertirse en parte de la sabiduría convencional de políticos y votantes, y forzaron una transformación de la política social, que pasó ha adoptar rasgos francamente reaccionarios.

Continuando con esta línea de razonamiento, se proponía terminar con el proceso por el cual el dinero del Estado, entregado a quienes no lo merecen porque no cuentan con las condiciones morales o culturales para aprovecharlo, se convierte en un derroche que también perjudica a quienes reciben ese dinero. Para resolver parcialmente los vicios de las acciones sociales del Estado, se deja de lado cualquier relación con el concepto de “derechos” y se introducen masivos condicionamientos y un límite de tiempo a las ayudas

¹⁰ Katz (1989: 155) muestra claramente que ninguna de las afirmaciones sobre variaciones en la pobreza y la economía (y sus conexiones) es verdadera; pero, sobre todo, que el análisis ignora otras dimensiones relevantes, como la expulsión de la población negra de las explotaciones agropecuarias por la mecanización, o las enormes diferencias en la calidad de la educación, producto del virtual *apartheid* en el que funcionaba la sociedad americana en esos tiempos.

(relacionado con la prueba a la que es sometida la vocación de transformación personal de los beneficiarios).

Con estas bases, durante la presidencia de Reagan se desarrolló la idea de *workfare* –conjunción entre trabajo (*work*) y bienestar (*welfare*)–, expresando, con un tinte entre punitivo y educativo, que los beneficiarios de programas sociales debían “ganar sus beneficios a través de trabajo y buen comportamiento” (Katz, 1989: 225). El éxito político y conceptual de este nuevo planteo fue impactante: a mediados de los ochenta, dos tercios de los estados norteamericanos habían modificado sus programas sociales hacia la nueva modalidad, y varios habían agregado nuevos condicionantes, como la obligatoriedad del cuidado de los niños (y aun el castigo por tener hijos extramatrimoniales), bajo la pena de perder cualquier beneficio social. En otros, toda la familia podía perder cualquier beneficio que tuviese, si alguno de los miembros violaba las condicionalidades (ver Banerji, 2007).

Desde entonces, la política social norteamericana ha tenido vaivenes, pero esta ideología, que deja de lado la centralidad del agravio moral de la pobreza, sus causas sistémicas, las implicancias de la ciudadanía y el concepto de “nosotros”, y las reemplaza por una taxonomía basada en cuestiones actitudinales y el intento de forzar comportamientos “virtuosos”, se ha mantenido presente. El hombre es aquí el único responsable de su situación, y queda por tanto aislado de los condicionantes contextuales, a cuya modificación se debe dedicar menos esfuerzo que a transformar (o castigar) a las “personalidades desviadas”.

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, la política social europea, que había sido creada bajo el modelo de los derechos irrestrictos, si bien debió transformarse por diversas causas (envejecimiento, ciclos, etc.), conservó el concepto básico del derecho como una obligación del Estado, aunque en ciertos casos se introducen algunas contraprestaciones por parte de los beneficiarios (principio de obligaciones mutuas, que incluye también a los empresarios).

En este marco, el Estado se responsabiliza por la promoción del empleo, sobre la base de un juego de incentivos y desincentivos, que tiene como eje la ayuda a las personas a insertarse y permanecer en el mercado de trabajo (mientras que en los EE.UU. la protección frente a la pérdida del empleo es inexistente). Los instrumentos activos que se desarrollaron (entrenamiento, educación, empleo subsidiado, bolsas de trabajo, entre otros) buscaban la integración al mercado de trabajo a través del aumento de las competencias y

habilidades de las personas, estrategia que, a pesar de los conflictos de inclusión generados por la inmigración masiva, se mantiene aún hoy en el centro de las políticas sociales de la Unión Europea.

3.2 En la Argentina

En nuestro país, la discusión sobre la política social ha seguido otros caminos, en los que la idea del mérito personal como determinante del derecho ha ocupado un lugar decididamente menos explícito que en el caso norteamericano, aunque la idea del *undeserving poor* tomó otras formas¹¹.

El peronismo aportó durante los años cuarenta y cincuenta el valor de los derechos sociales y políticos como eje no sólo de la política social, sino de la ciudadanía. Desde los años sesenta, la discusión giró alrededor del impacto de la dependencia y, más tarde, de la globalización y el cambio acelerado de la función de producción, al tiempo que el brutal impacto de la decadencia económica y las crisis a repetición generaron una inédita situación de pobreza e inequidad.

Durante todas estas etapas, hubo múltiples discusiones sobre cómo superar la pobreza, pero nunca estuvo presente explícitamente el tema del “derecho a recibir ayuda”, salvo en las referencias entre despectivas y atemorizadas al fenómeno de las villas miseria y, más recientemente, a la presencia de inmigrantes de países vecinos, en las que se encarna lo peor de la discriminación (Margulis et al., 1998).

La villa es la representación más clara del espacio de “los otros” en la historia social argentina. Como bien afirma Javier Auyero (citado en Wacquant, 2001: 20):

Difícilmente uno pueda dar con una configuración urbana que haya sido (o aún sea) la depositaria de tantas (la mayoría de las veces malas) representaciones, de tantas esperanzas en el pasado y tantos miedos en el presente. Las villas fueron retratadas como el ejemplo acabado del fracaso del populismo peronista durante los años cincuenta, como suerte de laboratorios para

¹¹ En todo caso, la historia guarda la referencia peyorativa a los “cabecitas negras” y la persistencia de algunos mitos urbanos no desprovistos de intención política –como los asados hechos con los parquets de las casas nuevas– que se conectan con algunas de las características del argumento norteamericano sobre los *undeserving poor*.

los sueños modernizadores de los años sesenta, como cunas de la revolución en los setenta, como obstáculos para el progreso y como germinadores de subversión durante la última dictadura, como lugares de inmoralidad, crimen y ausencia de ley en la Argentina contemporánea. En la actualidad, la discusión pública sobre la inseguridad recurrentemente menciona a “la villa” y “los villeros” (un mote que se aplica a todas las personas que viven en zonas pobres, sean estas villas o no) como una amenaza. En la Argentina fragmentada y polarizada, las villas son zonas que hay que eludir, “zonas de crimen” a ser temidas y evitadas [...] la villa aparece como el origen desconocido e impenetrable de la actividad criminal.

Las villas, que han sido siempre el espacio del “otro”, del “negro” (y un espacio dentro del cual hay varios “otros”, como lo prueban las historias de discriminación hacia paraguayos y bolivianos), parecen ahora ser también el espacio desde el cual, en el imaginario que se ha ido formando, surgen grupos cuya caracterización nos recuerdan a la subclase norteamericana: aquellos que, como lo muestra la encuesta, se asume que no quieren trabajar y, por tanto, no tienen derecho a la ayuda del Estado.

Pero, como plantea Mario Margulis, además de esta discriminación hacia los villeros, al interior de los sectores excluidos “quienes son discriminados también discriminan [...] Es importante comprobar el alto grado de incorporación, por parte de los sectores menos favorecidos, de las pautas culturales hegemónicas, expresadas en las clasificaciones sociales, los sistemas de valoración y apreciación, que se observan en conductas y mensajes prejuiciosos, en desmedro de ‘otros’ también pertenecientes a los sectores más pobres y excluidos” (Margulis et al., 1998: 11).

Hoy, a los prejuicios asociados a la villa se le agrega, como señalábamos, uno más, que es el que reflejan las respuestas mayoritarias de la EPPS: la villa es el lugar desde donde salen, con otra forma de organización social, aquellos que aparecen no sólo como los beneficiarios de los planes, que se rechazan, sino también los que generan otras formas de agresión social hacia “nosotros”, como la violencia, la droga y el delito, y que, por tanto, justifican el rechazo a los programas sociales que puedan beneficiar a esos “otros”.

Desde el discurso liberal argentino, ha habido en el pasado convergencias con el pensamiento norteamericano sobre la subclase y el derecho a recibir

ayuda, que se han expresado con mayor o menor fuerza en temas como la teoría de la modernización (Hirschman-Rostow), la igualdad de oportunidades como única base aceptable para la política pública, y los condicionantes éticos del desarrollo, en los que aparece la dicotomía entre virtud y defecto personal, como determinante del proceso de inclusión/exclusión.

Así, por ejemplo, Mariano Grondona (1999: 376) afirma:

Sólo si hay una ética del consumo o austeridad, una ética del trabajo incansable, una ética de la innovación siempre herética frente a sus propios resultados, una ética de la competencia que sobrepase la tendencia a proteger y una ética de inversión que privilegie a las próximas generaciones, sólo si rigen estos cinco valores cruciales, habrá desarrollo. En última instancia, el desarrollo económico es un fenómeno moral.

En el mismo sentido, para Grondona, las preocupaciones redistributivas y la proactividad del Estado por la inclusión son desvíos que se colocan en el ámbito del mundo premoderno, ya que “si el individuo siente que otros se ocupan de él, decae en su esfuerzo” (Grondona, 1999: 261).

Pero como ya observamos, la EPPS muestra que las prevenciones sobre los otros parecen no ser únicamente un patrimonio de la derecha. Una respuesta masiva a las preguntas de la EPPS atraviesa a todos los sectores sociales, con una perspectiva similar a la que acabamos de citar sobre el valor de la “voluntad de trabajar” como criterio excluyente de aceptación social y del derecho a tener derechos. Aun cuando no podemos saber, con la información disponible, si la población tiene suficiente conciencia acerca del impacto que los condicionantes estructurales tienen sobre los activos y capacidades de quienes son percibidos como estando (¿voluntariamente?) fuera del mercado de trabajo.

Luego de este recorrido por la manera en que la cuestión de los determinantes de la exclusión ha sido tratado en diversas experiencias históricas, y su relación con la formulación de políticas, y para entender un poco mejor la relación entre “nosotros” y “el otro” que nos muestra la encuesta, nos proponemos indagar sobre otras dos consideraciones que parecen relevantes si queremos entender las razones de las opiniones excluyentes en el “aquí y ahora” de la Argentina.

La primera tiene relación con la memoria reciente de la crisis. Los sectores

medios, aun cuando son los que se han recuperado más rápidamente de la crisis de 2001-2002, tienen muy presente la memoria de la degradación social de los ochenta y noventa (la aparición de los nuevos pobres) y viven con mucha intensidad los miedos y la caída objetiva de su situación durante dicha crisis. En efecto, incluso cuando ya en el tercer trimestre de 2005 prácticamente no quedaban pobres en el cuarto y quinto decil¹², es difícil para millones de personas olvidar que en mayo de 2003, un 99% del tercer decil, un 91% del cuarto decil y un 31% del quinto decil eran pobres por ingresos (Amadeo, 2007).

Por tanto, no es extraño que las respuestas de una población que tiene muy cercana la sensación, los miedos y los rencores de una crisis tan próxima y brutal, y el consecuente temor a crisis futuras, parezcan estar basadas en una concepción de “suma cero” social¹³, donde cualquier transferencia de recursos hacia “los otros” va directamente en detrimento del “nosotros”, sin ganancia agregada alguna. Aquel que “no puede responder la pregunta sobre ‘quién es usted’, la que, como señala Zygmunt Baumann, históricamente era respondida con el nombre de la empresa en la que se trabajaba y con el cargo que se ocupaba” (Feijoo, 2001), no debería tener derecho a utilizar los recursos que aquel que trabaja genera con su trabajo, porque no puede aportar riqueza, dadas sus limitadas capacidades y sus conductas desviadas.

Más aún, para esta mirada excluyente, esos otros demandan derechos pero no aportan valor; y, peor aún, su modo de demandarlos es otra manera de excluirse. “A diferencia de los grupos subordinados de la sociedad industrial, explotados pero indispensables, estos no gravitan en el curso de las cosas [...] el verdadero problema es que existan. Los excluidos pueden optar entre la resignación o la violencia esporádica” (Salvia y Chávez Molina, 2007: 34).

¿Será tal vez por ello que un 79% de los entrevistados en la EPPS se manifestó contra la posibilidad de financiar una mejora en las prestaciones de los programas con un aumento de impuestos, y que un 87% declaró que, para mantener un plan, los beneficiarios tenían que hacer alguna actividad a cambio (“como trabajar o hacer controles de salud a los hijos”)?

¿Este último condicionamiento expresa una preocupación sincera por el bienestar del otro, pues los encuestados creen que se trata de un incentivo virtuoso de los planes para mejorar el capital humano de los beneficiarios, o da

¹² De hecho, la recuperación del cuarto y quinto decil explica el 70% de la salida global de la pobreza.

¹³ Un 44% de las personas que nunca tuvieron un plan optó por eliminar los planes.

cuenta de una manera de forzar un comportamiento culturalmente aceptado, con algún tinte punitivo o aun de “devolución” a la sociedad, a cambio de lo que esta invierte en los otros? La respuesta a estas preguntas está conectada con la segunda dimensión que queremos explorar: la sospecha generalizada, que claramente expresa la EPPS, acerca de la connivencia de los beneficiarios de los programas sociales con la corrupción y el clientelismo, que forman parte de lo peor de la política argentina.

Este argumento forma parte recurrente del discurso político, y también de la sabiduría convencional a la que aportan algunos dirigentes acerca de cómo opera la política en nuestro país: la pobreza es percibida como funcional a la necesidad de los aparatos políticos de contar con quienes puedan ser mantenidos como rehenes a través de la utilización clientelar de los programas sociales¹⁴. En otras palabras, de acuerdo a esa sabiduría convencional, si no hubiese pobres, no habría votos cautivos¹⁵.

La periódica aparición mediática de casos de corrupción o clientelismo, especialmente en períodos electorales, corrobora este prejuicio, que es reflejado por los resultados de la EPPS: 88% de los respondientes convalidó la afirmación de que “los planes son usados políticamente”, una opinión que cruza a toda la población, la que tiene y la que no tiene planes sociales. Esta es una de las afirmaciones que más acuerdo tiene en toda la encuesta y, por tanto, merece una atención especial por el impacto que tiene sobre una dimensión central del funcionamiento democrático: el derecho a expresarse. Tan fuerte es este sentimiento de rechazo a la sospecha clientelística de uso de los programas sociales que, como refiere Melchor Armesto (2007) respecto de una encuesta sobre la protesta social en la Argentina, aun los que sostienen la legitimidad de la protesta aceptan aquellas manifestaciones que defienden derechos y garantías universales, pero no consideran legítimo siquiera protestar por razones relacionadas con los planes sociales.

¹⁴ Esta es otra opinión que no tiene bases objetivas: si fuese cierta la relación directa entre “rehenes” y éxito político, no habrían existido las resonantes derrotas de dirigentes políticos que –a todo nivel– administraban enormes programas sociales. La gente vota de manera más sofisticada que la que supone esa afirmación.

¹⁵ Martín Di Natale (2004) busca reflejar esta sabiduría convencional con frases como: “Ante un desolador escenario donde los programas sociales se han convertido en muchos casos en piedra de escándalo o botín de diferentes actores sociales, sólo resta preguntarnos: ¿Por qué no se ha controlado lo suficiente para impedir que la corrupción avance y que los fondos destinados al gasto social lleguen a donde deben llegar?”.

¿Cuál es entonces la caracterización dominante del “otro” que nos muestra la EPPS? ¿La de la víctima involuntaria de un proceso de exclusión e inequidad o la del marginal a los valores del esfuerzo y el progreso, y, por tanto, cercano a los disvalores que afectan la convivencia? ¿O la del espurio beneficiario de una lógica perversa de la dinámica política, basada en el clientelismo y la corrupción de la que los planes son tal vez su expresión más clara?

Cruces y Rovner, en el capítulo 2 de este volumen, afirman:

Los programas sociales vigentes son valorados positivamente por una fracción importante de la población, a pesar de una amplia percepción de fallas y problemas de implementación, como el manejo político de los planes y la falta de información y acceso, aunque un núcleo minoritario pero no menor se manifiesta en contra de la existencia de los programas frente a la alternativa de dejarlos tal como están, y un grupo más reducido se manifiesta en contra de su existencia en cualquier circunstancia.

Lo que es más evidente es que mientras haya razones objetivas para suponer que existe un procedimiento institucionalizado de corrupción y clientelismo, entonces “el otro” seguirá siendo, en el imaginario social, una parte de un engranaje repudiado por la sociedad. Por ello, en este punto es importante volver a tener presente la discusión que se dio durante más de treinta años en EE.UU., y reflexionar sobre el peligro que implica que siga avanzando un proceso de naturalización de la pobreza y la discriminación, como el que tiñó toda la política social norteamericana luego del triunfo de los conceptos conservadores. El peligro es que esta idea discriminatoria se consolide y extienda hacia otras dimensiones –y poblaciones– cuyos derechos a la inclusión estén limitados por acciones y carencias.

Por ello, citando a Loïc Wacquant en su análisis del gueto norteamericano, y que por analogía se aplica a nuestros “otros”, un desafío que la sociedad debe trabajar (y que el liderazgo político debería impulsar) es el siguiente:

Barrer el discurso de la infraclase, que llenó el espacio del debate sobre la raza y la pobreza en la ciudad, y reconstruir, en cambio, las relaciones conexas entre la transformación de la vida cotidiana y las relaciones sociales dentro del núcleo urbano, por un lado, y la reestructuración del sistema de fuerzas –económicas,

raciales y políticas– que explican la configuración particular de casta y clase que el gueto materializa (Wacquant, 2001: 40).

4. La construcción de lo social como una cuestión pública

Para poder avanzar en el campo de las propuestas de política, se propone reflexionar sobre una cuestión que ha sido históricamente una carencia del Estado argentino: la construcción de la agenda social a través de un proceso de diálogo y consensos.

La EPPS ha preguntado a la gente, básicamente, acerca de su percepción sobre los programas sociales; es decir, sobre cómo se ejecutan y sobre el impacto que se cree que tienen en la situación de pobreza. Ese “cómo” nos dirige hacia las cuestiones de procedimientos y de distribución de recursos, que no son menores, visto el masivo rechazo a los actuales modos de la acción proactiva del Estado que evidencian las respuestas a la EPPS.

Pero si queremos avanzar hacia la construcción de una agenda social, existen muchas otras cuestiones sobre la relación entre la sociedad, los programas sociales y la pobreza, que es preciso incorporar, tal como la mirada prejuiciosa sobre “el otro” y el silencio forzado de los excluidos, que exceden en mucho el problema de la eficiencia operativa y nos orientan, en cambio, hacia temas valorativos que impactan sobre todo el proceso de la organización social.

Por ello, resulta muy importante avanzar en una segunda mirada sobre estos problemas, ampliando el “cómo” (con qué valores, con qué actores, con qué objetivos), e indagando sobre el “por qué” (cómo entiende la sociedad que la pobreza afecta a las personas que la sufren y a ella misma, cuáles son las razones económicas y éticas por las que hay que trabajar sobre la pobreza y la exclusión) y el “para qué” (cuáles son los criterios según los cuales se considera que la política ha tenido éxito)¹⁶.

Se trata, en síntesis, de un proceso sistemático que permita que el tema de la resolución de la pobreza y la exclusión se convierta en una cuestión pública; definición que excede en mucho al lugar y la acción del Estado, aun cuando por el volumen de la asignación de recursos, por la definición de objetivos

¹⁶ A pesar de la importancia que ello tiene, no hemos podido encontrar en Argentina bibliografía que indague de manera sistémica sobre estas múltiples dimensiones de la relación entre sociedad y pobreza.

estratégicos y por su intervención concreta, el Estado ocupe un lugar central y necesario.

La idea de “lo público”¹⁷, que quisiéramos proponer como un objetivo a construir, remite en cambio a “ámbitos de debate público en los que tiene lugar la vida cotidiana de la democracia [...] en los que conviven una variedad de voces y de cuestiones relativas a las responsabilidades, la competencia y las instituciones” (De Leonardis, 2001: 4-5). Es decir, un proceso de diálogo sostenido en el tiempo entre todos los actores, acerca de los principios y modos con los cuales la sociedad asume su propia relación con la pobreza y, en última instancia, con los derechos fundamentales, y se apropia de ellos como parte de sus significados compartidos.

Como bien afirma Ota De Leonardis, una de las características de la experiencia histórica de los Estados de Bienestar europeos ha sido que incluyeron en la práctica ciudadana, “además de la satisfacción de necesidades sociales y el reconocimiento de ciertos derechos [...] también, y muy especialmente, el discurso público sobre tales necesidades”. Así, “al debatir qué clase de sociedad querían construir, *tuvieron oportunidad de aprender diariamente sus corresponsabilidades respecto de la res pública*” (De Leonardis, 2001: 6; énfasis propio).

Este espacio público que se creó y consolidó, sosteniendo las acciones del Estado de Bienestar, no es entonces *lo* estatal. Es, como decíamos, un proceso “en el cual la sociedad puede aprender y reflexionar sobre sí misma” (De Leonardis, 2001: 6). Precisamente en eso radicó su importancia para el sostenimiento de las políticas sociales que dieron forma a dicho Estado de Bienestar.

La descripción de este proceso (y responsabilidades) permite a De Leonardis introducir el concepto de “calidad social” como condición y resultado:

La calidad social de los resultados implica la calidad de los procesos sociales que los han producido [que depende de la medida en que] los ciudadanos pueden participar en la vida pública y en los debates y deliberaciones sobre temas de interés común [...] ya que las diversas culturas y prácticas pueden promover activamente el asistencialismo, la dependencia, la pasividad, o

¹⁷ No estamos hablando aquí del “bien público” como concepto económico, sino de la idea de “bienes comunes”, con los agregados que ha desarrollado, entre otros, De Leonardis (2001).

por el contrario generar la potenciación de los individuos, incrementar su capacidad de elección o acción, o sea, en síntesis, su ciudadanía (De Leonardis, 2001: 6; énfasis propio).

Esta potenciación de la ciudadanía (o la calidad de los procesos sociales) es, además de una manera de enriquecer los conceptos y difundir los valores por el diálogo, una base para la sustentabilidad y aceptación de las decisiones en lo social por parte de la comunidad. Cuestión no menor cuando lo que está en juego son decisiones que implican la transferencia de recursos y el reconocimiento de derechos con perspectivas de largo plazo, tan necesarias, como lo planteábamos al principio de este artículo, al comentar la persistencia de la pobreza crónica como un desafío mayor de la política social.

Las ideas que estamos trabajando (público, diálogo, calidad social), dejan de lado el remanido camino de la separación y enfrentamiento de los conceptos de privado y estatal (y la consecuente propuesta de privatización de lo social), que ha funcionado como uno de los componentes del discurso liberal, que identifica “público” con corrupción e ineficiencia, y privado/tercer sector como una etiqueta de eficiencia y llegada.

En el caso concreto de la EPPS, si bien no hay preguntas específicas, recibimos mensajes mixtos acerca del lugar que, en el trabajo sobre la pobreza, deberían ocupar los diversos actores. Por un lado, la gente prioriza al Estado como ejecutor de los programas de transferencia de ingresos. Por otro, rechaza el enfoque “garante”, acepta mayoritariamente la posibilidad de cancelar los planes y opina sobre “el otro” con el sesgo discriminatorio que ya hemos visto, todo lo cual deja abiertas más preguntas que certezas.

Lo que se evidencia claramente es que predomina una relación de “lejanía” con el Estado, como resultado de la cual se le niega credibilidad y capacidad de intermediación, centrales en la construcción de la equidad, y también se restringe la posibilidad de diálogo¹⁸, con el peligro de que esa lejanía se convierta en rechazo activo cuando se propongan acciones de redistribución de recursos y/o cualquier esfuerzo extraordinario, que sea percibido como un beneficio adicional hacia “los otros”, sin controles ni contraprestaciones rigurosas.

Por todo ello es que la construcción de lo social como un tema público es

¹⁸ No es muy fácil establecer relaciones cooperativas cuando la información está distorsionada por los preconceptos. Como bien lo afirma John Nash (1950: 2), “un juego es no cooperativo cuando es imposible que los jugadores se comuniquen o colaboren de alguna manera”.

un ejercicio necesario pero no pacífico, y que requiere liderazgo, construcción de alianzas, capacidad de comunicación y definición precisa de objetivos, centrado en el diálogo, entendido como construcción de significados compartidos¹⁹.

Planteada así la necesidad del diálogo y de la construcción de “lo público” para la calidad social (con el objetivo de lograr profundidad, estabilidad, legitimación y participación en las acciones sociales), podemos adentrarnos en el tema de los contenidos de la discusión que deberían tomarse como referencia en la construcción de lo social como cuestión pública. Se trata de un temario muy amplio, que abarca desde lo moral hasta lo operativo, pero que, al momento concreto de definir políticas y diseñar acciones, es habitualmente soslayado, o construido virtualmente a partir de la utilización de principios generales que abrevan en la sabiduría convencional.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000: 79) afirma que “la política social no es el resultado de entusiastas planteamientos voluntaristas. Por el contrario, es la expresión fundamental de los propósitos de la sociedad y de las posibilidades económicas para alcanzarlos, que obviamente son realidades inseparables”. En este marco, se propone utilizar como principios rectores los de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad, de los que se derivan implicancias evidentes sobre el origen y modo de asignación de recursos, amplitud de los enfoques, organización del Estado y coordinación de políticas, entre otros (CEPAL, 2000: 80-85). Aceptar el principio de universalidad como uno de los ejes de lo social es mucho más que una declaración discursiva. Implica ni más ni menos que diseñar las políticas sociales basándose en el derecho al acceso a las prestaciones sociales como un principio central que no puede ser ignorado. Del mismo modo, adherir al principio de solidaridad implica incorporar explícitamente herramientas redistributivas de participación diferenciada en el financiamiento de la política social, según la capacidad económica de las personas. Finalmente, construir sobre el principio de integralidad exige explicitar y hacer operativa la relación de la política social con la política económica, así como las relaciones entre los sectores que conforman la política social.

Otro componente clave en la construcción de la agenda es el de los criterios que permitan calificar el impacto que sobre las condiciones de vida de los individuos producen las acciones públicas, cuestión que obviamente depende

¹⁹ Se toma la definición de diálogo de David Bohm (1996).

de la definición de pobreza de la que se parta (Amadeo, 2003). Porque para las definiciones de pobreza que se limitan a un solo aspecto de la situación de las personas (usualmente, el nivel de ingresos o la satisfacción de necesidades básicas), los criterios de éxito de las acciones o estrategias sociales serán evaluadas frecuentemente sobre la base de cortes temporales, sin considerar los procesos (aumento de capacidades, trayectos de vida) y haciendo énfasis en cuestiones tales como las variaciones puntuales en el nivel agregado de pobreza y/o en los recursos públicos, y/o en el criterio burocrático de la satisfacción puntual de necesidades primarias²⁰.

Amartya Sen, sin negar la importancia de la mejora en los niveles de ingreso pero profundizando aún más, plantea correctamente que los aspectos evaluativos del éxito de una sociedad en sus intentos por lograr reducir la pobreza y mejorar la equidad son una cuestión dinámica, de largo plazo y en la que es inevitable (o más bien necesario) partir de cuestiones asertivas de naturaleza valorativa, que están directamente relacionadas, además, con la calidad del funcionamiento de la democracia. Así, el éxito de una sociedad será evaluado desde esta perspectiva, “primariamente por las libertades sustantivas (posibilidades de elegir) de las que los individuos disfrutaban [...] lo cual nos conecta necesariamente con el criterio de la agencia, definiendo a quien es agente como alguien que cambia y promueve cambios, y cuyos logros pueden ser juzgados en términos de sus propios valores y objetivos” (Sen, 1999: 19).

Por ello es que, irónicamente, Sen se distancia de quienes utilizan como criterio de éxito “la focalización fina para una distribución ideal [de recursos] a una población que se asume como inerte”, con lo cual nos recuerda que la utilización de “satisfacción de necesidades” como único criterio puede contribuir a profundizar la parálisis de los beneficiarios en sus capacidades de transformación de sus vidas, tal como sucede claramente en el caso de la predominancia de educación masiva de baja calidad o, peor aún, cuando el método dominante es la distribución puntual de recursos materiales.

²⁰ Algunos autores, de la línea que ellos mismos denominan “progresista”, critican duramente cualquier propuesta de política social que incorpore factores no económicos y asocian, con calificaciones peyorativas, las ideas de Sen sobre capacidades a las propuestas liberales y de los organismos internacionales. En estos casos, en especial en los trabajos de Estela Grassi (1999) y Sonia Álvarez Leguizamón (2002), la obsesión política ha restado densidad analítica a sus argumentos.

Guillermo O'Donnell (2007: 59) comparte este criterio valorativo, centrado en la importancia de la capacidad de transformación del individuo, y precisa que “la democracia contemporánea y su apuesta incluyente se basan en la idea de agencia legalmente promulgada y respaldada. El gobierno, régimen y estado resultantes se supone que existen en función de y para individuos que son portadores de derechos subjetivos”.

El camino en el que felizmente coinciden Sen y O'Donnell puede, entonces, utilizarse como componente central del diálogo que construirá la agenda pública, pues fortalece sustancialmente la base de derechos como eje de lo social, se convierte por ello en un criterio esencial para evaluar el sentido y la efectividad de las acciones y, especialmente, refuerza la idea de política social como un proceso de acumulación sostenida de capacidades.

Otro criterio valioso de análisis que debería formar parte de este proceso de construcción de lo público –que la EPPS enfatiza implícitamente como una carencia actual del sistema y que se relaciona con la calidad del funcionamiento democrático– es el de la existencia de control social (*accountability*), cuestión en la que también concuerdan Sen y O'Donnell.

En un rico desarrollo teórico, O'Donnell ha elaborado la idea de *accountability*, distinguiendo entre: la *vertical*, aquella conectada básicamente con el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos; la *horizontal*, instituciones estatales que tienen capacidad de control de otras instituciones del Estado; y la *social vertical*, propuesta originalmente por Peruzzotti y Smulovitz (2000), como “un mecanismo de control vertical, no electoral de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas [...] y que puede canalizarse tanto por vías institucionalizadas como no institucionalizadas” (O'Donnell, 2007: 128).

Los dos (o tres) mecanismos de control forman parte de un entramado que otorga valor a los individuos, remarca la trascendencia de la idea de agencia y refuerza una de las características centrales del buen funcionamiento de la democracia, su dinámica de legitimación a través de la participación popular²¹. Es por ello que la posibilidad de control democrático debe ser un componente central de la agenda de lo público como bien social.

²¹ No puedo evitar recordar aquí un comentario de Robert Bellah (Bellah et al., 1991) cuando señala que “la democracia es una búsqueda moral permanente, no un estado perfecto”, y sus conexiones con las afirmaciones operativas de O'Donnell y Sen.

En síntesis, la consideración de los conceptos que hemos mencionado, como criterios de la agenda social, incluye nuevas maneras de mirar y evaluar lo que la sociedad hace y piensa en relación al “otro”, incorporando opciones o complementaciones entre cuánto y cómo, entre cantidad y calidad, entre montos y acceso, entre beneficiario y actor, entre recibir y participar; en definitiva, entre “lucha contra la pobreza” a secas y proceso de inclusión.

Pero todas estas ideas no forman parte –lamentablemente– de las prácticas públicas habituales en la construcción de la agenda social, que más bien se desarrolla puertas adentro, en un proceso “autista” que puede reconocer varias razones. La primera y más habitual causa es la excesiva confianza en el propio saber. Pero también existen razones más comprensibles, como el miedo a la dificultad técnica de incorporar un número más amplio de variables al análisis y la complejidad de adecuar la estructura operativa y actitudinal del Estado a esta nueva alternativa, y el saber aceptar que la potenciación de las posibilidades de elección de los individuos no es una amenaza sino una virtud²².

A ello podemos agregar la imposibilidad de los excluidos de expresarse (o al menos la inexistencia de canales que les permitan llegar al poder de manera sostenida), la peligrosa adicción al uso de los recursos de intervención social como herramienta de adhesión (y, por tanto, de silenciamiento de las voces disonantes), y el uso corporativo de los derechos laborales en detrimento de los más débiles, todo lo cual no solo baja la calidad de las acciones sociales, sino que además contribuye –como lo muestra claramente la EPPS– a su deslegitimación.

En el caso concreto de Argentina, no se trata de una tarea simple. Es complejo dialogar con una sociedad en la que prima la sospecha (o la seguridad) acerca de la connivencia entre los peores vicios del sistema político y las necesidades de “los otros”, hasta llegar al punto de afirmar la funcionalidad de la pobreza para los intereses electorales de la política. O dialogar desde un Estado que ha tenido pocas experiencias de construcción conjunta de significados en el campo social, más allá de las declaraciones rimbombantes (habitualmente concentradas en desacreditar al adversario político o al antecesor en el cargo).

²² Chile acaba de desarrollar un interesantísimo ejemplo de diálogo plural para la reforma de temas centrales de su política social. A través de comisiones sectoriales (de educación, de reforma previsional, de equidad) se discutieron las propuestas del Ejecutivo antes de enviarlas al Congreso, con el resultado de un paquete consensuado que se ha convertido en una política de Estado (ver Fajnzylber y Repetto, 2007).

Tal vez por todas estas razones (y por la obvia presencia de la inestabilidad institucional que nos ha afectado), cierto es que hay aún mucho para trabajar si es que se pretende reproducir el virtuoso proceso que describe De Leonardis en Europa.

5. La voz de los pobres

Lo escrito anteriormente, sobre la relación nosotros/los otros y su íntima vinculación con la deseable construcción de lo social como un espacio público, nos remite necesariamente al tema de la voz de los pobres. Esto es, a reflexionar sobre las posibilidades que tienen los excluidos de manifestar tanto sus carencias y expectativas, cuanto sus opiniones sobre las acciones públicas (virtuosas o negativas) que los tienen como destinatarios, y lograr que tales opiniones lleguen a tener alguna influencia. Y todo ello como un insumo para la construcción de políticas sociales inclusivas.

Referirse a las posibilidades es hablar tanto de canales y modos formales que permitan emitir, recibir y procesar sus expresiones, cuanto de las condiciones objetivas de posibilidad –es decir, las que otorga la sinergia entre personas con intereses concurrentes–, así como el conocer que se tiene derecho a expresarse y el saber cómo hacerlo con éxito.

Finalmente, hablar de la voz de los pobres nos refiere a la atención real que la sociedad y las fuentes del poder prestan a esas demandas, que se expresan de maneras cambiantes, pasando desde las manifestaciones masivas de reivindicación, el enfrentamiento al sistema, la construcción de una sociedad alternativa, el encontrar un lugar en la sociedad, hasta una lógica de negociación puntual por necesidades primarias.

Hemos decidido abordar este tema porque, más allá de su importancia teórica (y la evidente relación que tiene con la construcción de lo social como un asunto público), los datos de la EPPS, al mostrar la distancia que, por diversas razones, hay entre “nosotros” y “los otros”, nos indican también las dificultades que existen para que las voces de los otros puedan expresarse, ser oídas y contribuir a transformar la realidad de manera perdurable. Es decir, para lograr la ampliación del nosotros; proceso que debe comenzar por ver y escuchar al otro.

En efecto, la ausencia de escucha por parte del resto de la sociedad, deja a personas concretas, muchas personas, lejos de la posibilidad de resolver cuestiones básicas; entre ellas, poder llevar una vida digna, o aun, conservar la

vida. Y, como veremos, esas personas, que no son escuchadas, muy frecuentemente no están en el centro de las preocupaciones de las políticas sociales, porque su carencia excede la que puede resolverse con las herramientas más convencionales (como los programas de transferencia de ingresos).

En *Development as freedom*, Amartya Sen cuenta que al sur de Bangladesh existe un bosque llamado Sundarban, que es el hábitat natural del famoso tigre de bengala, y que se ha convertido en un santuario de ese animal, protegido de la caza. Pero se trata también de una zona famosa por su producción de miel.

Las personas que viven en la región, desesperadamente pobres, entran al bosque a buscar miel, que tiene un buen precio en los mercados. Pero estos recolectores de miel deben además sobrevivir a los tigres. En un buen año, alrededor de 50 personas mueren por los tigres, número que puede ser mucho mayor cuando las cosas no van bien. Mientras que los tigres están protegidos, nadie protege a estos miserables seres humanos que tratan de sobrevivir trabajando en esos bosques (Sen, 1999: 146).

Esta dramática descripción se conecta directamente con otra que es la base de su clásico trabajo sobre las hambrunas, cuya conclusión básica es que las grandes hambrunas de la historia no han estado generadas por la limitada oferta de alimentos en esas zonas castigadas, sino por la inequidad en su distribución social²³. Y, como corolario, el hecho de que las hambrunas se hayan producido sólo en situaciones autocráticas, en las que no existe la posibilidad de escucha y representación política de las necesidades de los pobres (Sen, 1999: 185).

Otro ejemplo en la misma dirección es la virtual desaparición en el mundo más empobrecido de las vacunas destinadas a prevenir las enfermedades que allí se concentran, como viruela, hepatitis y fiebre amarilla, que causan cerca de 2 millones de muertes anuales, sin que las voces no escuchadas de los pobres alcancen a torcer los incentivos que determinan las decisiones de los laboratorios. Como señala Sen, “las personas desposeídas, tienden a resignarse a su carencia, a causa de la absoluta necesidad de sobrevivir; y pueden por tanto perder el coraje de exigir cualquier cambio radical y ajustan sus deseos y expectativas solo a lo que ven como posible” (Sen, 1999: 63).

Más cerca nuestro, el silencio forzado de los cientos de miles de chagásicos²⁴, dispersos, pobres y condenados a la discapacidad, se contrapone con

²³ Esto es, por la injusta disponibilidad de recursos que permiten acceder a los alimentos.

²⁴ Un trabajo de investigación realizado en los hospitales de la Ciudad de Buenos Aires muestra

la presencia mediática masiva de los portadores de HIV, concentrados en las ciudades, básicamente de sectores medios, y que utilizan medicamentos que proporcionan enormes ganancias a los laboratorios. La presión de ambos, enfermos de HIV/SIDA y laboratorios, ha logrado que un porcentaje altísimo de los gastos en salud de nuestro país se destine a respetar su derecho a la salud, mientras que lo mismo no sucede con los chagásicos, cuyos medicamentos no han registrado avances significativos en los últimos treinta años. Para 2 millones de chagásicos, el presupuesto a nivel federal es de 70 millones de pesos, mientras que para 130 mil infectados de HIV, el presupuesto del Ministerio de Salud es de 230 millones.

Peor aún, los chagásicos corren el peligro de quedar encerrados en una cruel trampa de exclusión generada por la Ley 22360, de 1980, que obliga a realizar el análisis de portación de la enfermedad de Chagas como condición para la admisión en cualquier empleo (y de la que no pueden salir por los limitados recursos públicos que existen para su tratamiento), mientras que los portadores de HIV tienen todo el eco mediático necesario para sus demandas de no discriminación y un generoso presupuesto para su tratamiento.

Siguiendo una dinámica similar, en toda América Latina, la transferencia de recursos hacia la educación universitaria es claramente inequitativa, visto el bajísimo porcentaje de pobres que acceden y completan ese nivel. Sin embargo, la capacidad de presión de los sectores medios por mantener y aumentar los presupuestos universitarios –en general, sin aceptar equivalentes respuestas en términos de eficiencia– es también una muestra de la inequidad en las voces, si la comparamos con la dificultad que tienen quienes sufren una educación primaria y media no inclusiva para poder formular y plantear masivamente sus demandas de calidad y lograr ser escuchados.

Es posible identificar una situación similar en el campo de las relaciones laborales. Las referencias de los dirigentes sindicales, que obviamente representan a los trabajadores formales, a favor de los derechos de inclusión de los trabajadores informales son esporádicas y, en todo caso, se basan más en proponer medidas de control que en patrocinar programas integrales. Menos aún aparecen en su discurso propuestas sostenidas acerca de algunos de los problemas sociales más agudos. Las reivindicaciones por la salud se dan exclusivamente en el marco de los problemas de las obras sociales a las que ac-

que 91% de los infectados por Chagas no tenía obra social y 88% carecía de ocupación estable (Auger et al., 2005).

ceden los trabajadores formales, y es difícil encontrar de su parte referencias a las cuestiones de marginalidad urbana, violencia o educación.

Finalmente, existen otros actores excluidos que no sólo no pueden expresar su realidad, sino que están enmudecidos por el estigma que pesa sobre ellos, como es el caso de los niños y adolescentes marginados y en conflicto con la ley, y los adictos. Su presencia en los medios de comunicación se encuentra, en un altísimo porcentaje, sólo relacionada con la violencia que generan, mientras que las voces que intentan expresar las causas de su marginalidad llegan distorsionadas por la máscara que les coloca su condición de “otros” excluidos del sistema aceptado de valores (e inclusive enfrentados con otros ideales mediáticos de idealización de la juventud, como la belleza física, el éxito deportivo o el consumo conspicuo)²⁵.

¿Cómo es oída la voz de un joven adicto y delincuente que cuenta su historia, la de un piquetero que se desprende de una columna para contar qué pide y por qué lo hace, o aun la de un desocupado que cuenta lo mucho que le cuesta conseguir un trabajo estable?

Pero también la voz de los pobres puede quedar ahogada cuando las políticas públicas, en lugar de potenciar la capacidad de organización que es el sustento de la expresión, operan como herramientas de cooptación, ofreciendo negociaciones a cambio del silencio. Como afirman Salvia y Chávez Molina (2007: 57), “la potencial disfuncionalidad de esta población excedente va quedando disipada en la medida en que la respuesta de los poderes públicos se centra en el reconocimiento al derecho de subsistencia bajo reglas de cooptación, reclusión y confinamiento”.

Como adecuada síntesis, los autores agregan otra dimensión, la del silencio por “naturalización”:

Llama la atención la creciente naturalización con que se aborda el deterioro de las relaciones sociales y laborales que tiene lugar bajo las formas que adopta la marginalidad socioeconómica. Todo lo cual tiende a un efecto político conservador: alejar del campo ciudadano la lucha por una mayor justicia y equidad distributiva, para trasladar el conflicto al espacio privado o comunitario de la subsistencia (Salvia y Chávez Molina, 2007: 56).

²⁵ Ver a este respecto los excelentes artículos publicados en “Comunicación y pobreza” <www.comunicacionypobreza.cl/documentos.asp>.

En definitiva, resulta evidente entonces la necesidad de consolidar una cultura política que permita e incentive la expresión de las voces de los pobres y cuente con canales que puedan aprovechar esas voces para tomar decisiones que consoliden el proceso de construcción y sostenimiento de derechos.

La primera y más obvia razón para ello es la ética, relacionada con el derecho de los ciudadanos a ser escuchados como parte del ejercicio de sus derechos políticos básicos. Esa dimensión ética se relaciona directamente con la concepción de la democracia como un proceso de construcción permanente, que no puede desarrollarse sin la voz de los actores. Pero si, como señala la EPPS, en el imaginario prevalecen nociones del tipo “la gente miente para conseguir un plan” y “[los beneficiarios] podrían conseguir un trabajo si quisieran”, donde sus comportamientos no son entendidos como la consecuencia de una historia, de condiciones estructurales o de la pérdida de activos por la permanencia en la pobreza, sino como resultado de “patologías culturales”, entonces el resultado es que no se ve al otro, ni se escuchan sus reclamos. Más aún, como lo prueba la encuesta de Armesto (2007) citada en este trabajo, no se reconoce el derecho a la protesta.

Pero también, desde una perspectiva de tratamiento complejo de la pobreza, el silencio afecta la capacidad de percibir las necesidades que deben dar sustento a las políticas. Necesidades como carencias, acceso a servicios, lugar de las consideraciones de género, desarrollo de trayectos de vida, actitud ante el futuro, relación con el poder son cuestiones que sólo pueden incorporarse a las acciones públicas cuando forman parte de actitudes y rutinas explícitas de indagación²⁶.

En ese proceso de abrir canales para la escucha, recibir los mensajes y proceder, el Estado debería ocupar un obvio lugar central; pero la experiencia demuestra que no es evidente que las decisiones políticas o la rutina burocrática sean proclives a incorporar la escucha como un componente del mecanismo de toma de decisiones. Además de las razones que hemos explicitado, la escucha exige como componente necesario la capacidad para adaptar las decisiones al proceso de diálogo, lo cual implica la flexibilidad de los mecanismos burocráticos y de poder. Pero las estructuras burocráticas muchas veces prefieren el silencio, por razones que van desde la comodidad del menor

²⁶ Javier Auyero (2001) ha analizado muy bien el problema de la debilidad de los excluidos para ser escuchados y acceder a condiciones de vida dignas; y, por tanto, la importancia de contar con mecanismos de intermediación.

trabajo hasta evitar la necesidad de cuestionar o someter a juicio externo sus propias opciones ideológicas u operativas.

Es seguramente a una de estas dimensiones a las que se refieren Salvia y Chávez Molina cuando cuestionan la “naturalización del deterioro de las relaciones sociales y laborales” y su conexión con “los efectos de quiebre inofensivo que las acciones emprendidas desde el poder político y las instituciones sociales reguladoras tienden a producir al interior de la organización y los intereses de los sectores populares” (Salvia y Chávez Molina, 2007: 56-57).

Si el Estado fagocita la capacidad de expresión, ya sea por cooptación o por negación del apoyo para la organización, el resultado también es el silencio. Por ello es que uno de los roles más valiosos de la sociedad civil en el funcionamiento democrático consiste precisamente en ayudar a construir una agenda social, instalando los temas en la consideración pública y potenciándolos con la atención que les presta la sociedad, como una forma de legitimación de su acción. En otras palabras, ayudando a que aquellos que por alguna razón tienen una voz limitada –o directamente no la tienen– puedan ser escuchados.

Esta propiedad tan importante, y tan democrática (en los términos en que hemos definido la dinámica democrática) de la sociedad civil, puede ser muy cooperativa para la construcción de lo social como espacio público, o puede ser vivida por el Estado como una señal de confrontación²⁷, cuestión en la que pondrá más o menos énfasis, dependiendo de su real vocación de construir, tomando las opiniones de los pobres o excluidos como un insumo importante para superar la pobreza y la exclusión.

6. En síntesis

Para escribir este artículo, se ha adoptado un enfoque no lineal. Nos hemos referido sólo parcialmente a las cuestiones más evidentes que surgen de la EPPS, utilizando algunas de las indicaciones que de ella pueden derivarse sobre la política social, para concentrarnos en ciertos aspectos vinculados a la construcción de políticas sociales que, a nuestro entender, son especialmente relevantes.

En este marco, consideramos importante remarcar que el gran tema que nos sugiere esta encuesta es la necesidad de mejorar sustancialmente el pro-

²⁷ En una sociedad internetizada, habitualmente el que pierde la batalla es el Estado.

ceso de construcción de políticas y programas sociales, dirigiéndonos hacia escenarios de mayor complejidad en definiciones (y por tanto en objetivos), que incorporen específicamente la variable tiempo, así como procesos formales de diseño, implementación y evaluación, y que incluyan esquemas de participación con sentido de equidad, todo ello con instituciones que den sustentabilidad a este proceso. El objetivo último no sólo es lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos, sino también legitimar las políticas sociales y dar más espacio positivo al proceso de desarrollo de lo social como un espacio público en el que todos se sientan participantes.

Para que ello sea posible, es imprescindible construir un acuerdo de largo plazo sobre los objetivos y las maneras de resolver el problema de la pobreza crónica y la exclusión, basados en la primacía de los derechos. Pero, como bien plantean Campos et al. (2007: 26), el diseño desde la perspectiva de derechos exige “reconocer que existen grupos que se encuentran históricamente discriminados o desaventajados y que requieren la adopción de medidas especiales para la equiparación de sus condiciones”. Por tanto, hablar de derechos implica entrar en el terreno de la redistribución activa de recursos y oportunidades. El ejercicio del derecho excede lo declarativo, y se afirma en la calidad de la prestación, en la medida en que pretenda otorgar a las personas herramientas que les permitan una mejor capacidad de inserción en la vida. Por lo tanto, la declaración del derecho como base de la política social lleva incluida una obligación de adecuada ejecución, que cae básicamente sobre el sistema burocrático en todos los niveles.

Los resultados de la EPPS nos hacen reflexionar respecto del hecho de que lograr que la sociedad asuma estos objetivos como un propósito común, y más aún cuando se explicita su contenido redistributivo, es una tarea política mayúscula, para la cual tal vez sirvan algunas de las ideas que hemos comentado sobre el diálogo y la construcción de lo público (y sobre la obvia importancia del liderazgo). Un acuerdo en este sentido debe incorporar tres variables básicas: ingresos, capacidades e instituciones; y hacerlo con una perspectiva temporal y de redistribución, adoptando una mirada integral.

Si bien el objetivo de la encuesta gira alrededor de los programas de transferencia de ingresos, es obvio que el centro de la cuestión de la superación de la pobreza y la exclusión no pasa por allí. Este tipo de programas son la “microeconomía” de una cuestión mucho más densa, que se complejiza a medida que nos planteamos como objetivo lograr que las personas se incorporen a un trabajo decente y lo mantengan. Reducir la discusión de la pobreza a

la eficiencia de los programas sociales nos conduce a un callejón sin salida, que se conecta inmediatamente con los prejuicios, fantasmas y realidades que muestra acertadamente la EPPS.

Existen muchas razones por las que el tema del trabajo debería ocupar un lugar central en la construcción de los consensos y las acciones de largo plazo, como eje de un sistema integral de protección social. En primer lugar porque, cuando se trata efectivamente de lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llama “trabajo decente”, este se ubica en el centro de los procesos de inclusión. El acceso al trabajo exige la acumulación de capital humano; y la permanencia y movilidad ascendente en el mercado laboral reducen la vulnerabilidad y brindan las condiciones para otras acumulaciones virtuosas. En este sentido, la precariedad laboral y la desocupación por lapsos prolongados evidencian la existencia de graves inequidades en este proceso.

Hablar del mercado de trabajo nos remite también al complejo problema de la interacción entre oferta y demanda, que se expresa, por ejemplo, en la baja productividad del segmento en el que habitualmente se ocupan las personas de menores recursos educativos y laborales, quienes están condenadas a trabajar en un mercado de pobres para pobres, del cual no pueden salir, y por tanto pone a todo un conjunto de decisiones económicas en el campo de la lucha contra la pobreza.

Pero, además, la EPPS nos ha mostrado la importancia simbólica que el trabajo tiene en los criterios de aceptación (y discriminación) hacia los excluidos, al punto de marcar la frontera entre “nosotros” y “los otros”.

A su vez, el informe sobre los respondentes del submódulo evidencia el valor central que los más pobres le atribuyen al trabajo en el desarrollo de sus vidas y los esfuerzos que están dispuestos a hacer para lograrlo y sostenerlo, desmintiendo de esta manera los prejuicios que sobre ellos muestra el resto de los entrevistados.

Desde el punto de vista comunicacional y operativo, la esencia de la política social de largo plazo para lograr superar la pobreza y asegurar la inclusión debería centrarse en generar las condiciones para el acceso de todos a un trabajo de calidad; y este tema debería ser el eje de un acuerdo social. Pero la centralidad del trabajo no implica que el acceso a los beneficios sociales deba quedar atado a la capacidad contributiva de las personas. Por el contrario, este acuerdo debería inscribirse en un marco más general, que contemple el establecimiento de un sistema integral de protección social, que asegure a las personas contra las contingencias que provienen de las diversas etapas de la

vida, y del que formarían parte los programas de transferencia de ingresos, así como la estrategia de jubilaciones y pensiones y el acceso a los bienes básicos (educación, salud, entre otros).

Finalmente, insistimos una vez más en que la transparencia, la evaluación sistemática hecha por medios confiables, el control popular y otras medidas de legitimación de las políticas sociales, sostenidas en un Estado eficiente con funcionarios capacitados y capacidades técnicas para planificar, ejecutar y medir, han de dar aceptación a un objetivo ambicioso que requiere sustentabilidad en el tiempo.

Bibliografía

- Albornoz, F. y Menéndez, M. (2002). "Analyzing income mobility and inequality: the case of Argentina during the 1990's". DELTA. París, Mimeo.
- Álvarez Leguizamón, S. (2002). "Capital social y concepciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la 'nueva cuestión social'". En Andrenacci, L. [comp.] *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento/Ediciones Al Margen, Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, S. (2004). "El discurso y la práctica de la 'participación' en las políticas sociales de 'lucha contra la pobreza', contradicciones y ambivalencias". Ponencia presentada en XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Antigua Guatemala.
- Amadeo, E. (2003). "Notas sobre el concepto de pobreza". Observatorio Social. Cuaderno N° 4, Buenos Aires.
- Amadeo, E. (2007). "Argentina, de la crisis a la cohesión social". En Sojo, A. y Uthoff, A. [comps.] *Cohesión social en América Latina, una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Armesto, M. (2007). "Las percepciones de la opinión pública sobre la protesta social en Argentina". Grupo de Estudios Sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Mimeo.
- Auger, S.; Casadó, S.; Ferreño, D.; Newman, M. y Rollet, R. (2005). "La enfermedad de Chagas. Su impacto social y la respuesta del sistema de salud". *Boletín Científico*, N° 46, septiembre. Asociación de Médicos Municipales de la CBA, Instituto para el Desarrollo Humano y la Salud, Buenos Aires. Disponible en <www.medicos-municipales.org.ar/bc0905.htm#1>.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres*. Manantial, Buenos Aires.
- Banerji, A. (2007). "Balancing activation and protection. Learning from active social policies in the European Union and the United States". Banco Mundial. Washington DC. Disponible en <<http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?240302>>.
- Bellah, R.; Madsen, R.; Sullivan, W.; Swidler, A. y Tipton, S. (1991). *The good society*. Alfred A. Knopf, Nueva York.
- BID (2008). *Informe de progreso económico y social 2008. ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. BID, Washington DC.
- Bohm, D. (1996). *Sobre el diálogo*. Kairos, Barcelona.

- Campos, L.; Faur, E. y Pautassi, L. (2007). "Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial". Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS. Colección Investigación y Análisis N° 4, Buenos Aires.
- CELS (2003). "Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?". Buenos Aires, Mimeo.
- CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile.
- De Leonardis, O. (2001). "El mercado social, la calidad social y la calidad de las instituciones sociales". *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 161, abril-junio. Buenos Aires.
- Di Natale, M. (2004). *El festival de la pobreza*. La Crujía, Buenos Aires.
- Fajnzylber, E. y Repetto, A. (2007). "Instrumentos alternativos para la protección social". CIEPLAN. Serie Estudios Socio/Económicos N° 33, Santiago de Chile.
- Feijoo, M. (2001). *Nuevo país, nueva pobreza*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gasparini, L. (2005). "El fracaso distributivo de Argentina: el papel de la integración y las políticas públicas". En Márquez, G. [ed.] *¿Para bien o para mal? Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo de América Latina*. BID, Washington DC. [Disponible también en inglés: Gasparini, L. (2003). "Argentina's distributional failure: the role of integration and public policies". CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. Documento de Trabajo N° 1, septiembre, La Plata].
- Gasparini, L. (2007). "Apuntes sobre pobreza crónica en Argentina". Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica, Asociación Argentina de Políticas Sociales. Buenos Aires. Disponible en <www.aaps.org.ar/pobppt/pobcrogas.pdf>.
- Grassi, E. (1999). "Políticas y problemas sociales en la construcción del estado neoliberal asistencialista. Argentina 1990-1998". Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires.
- Grondona, M. (1999). *Las condiciones culturales del desarrollo económico*. Ariel, Buenos Aires.
- Heinemann, B. (1969). *Poverty amidst plenty. The American paradox*. Commission on Income Maintenance Programs, Washington DC.
- Hills, J. (2003). "Inclusion or insurance? National insurance and the future of the contributory principle". Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE, London School of Economics. Report N° 68, Londres.
- Hills, J.; McKnight, A. y Smithies, R. (2006). "Tracking income: how working families' incomes vary through the year". Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE, London School of Economics. Report N° 32, Londres.
- Hood, C. (2006). "The tools of government in the Information Age". En Moran, M.; Rein, M. y Goodin, R. [comps.] *The Oxford handbook of political science*. OUP, Oxford.
- Hood, C. y Heald, D. (2006). *Transparency: the key to better governance*. British Academy/OUP, Oxford.
- Hood, C.; James, O.; Guy Peters, B. y Scott, C. (2004). *Controlling modern government: variety, commonality and change*. Elgar, Cheltenham.
- Jennings, W. (2004). "Policy, implementation and public opinion (public celebrations Canada 1967, USA 1976, Australia 1988 and the United Kingdom 2000)". Tesis doctoral, Oxford University, Oxford.
- Katz, M. (1989). *The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*. Pantheon Books, Nueva York.

- Lewis, O. (1961). *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- López, N. y Tedesco, J. (2002). "Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina". IIPE. Buenos Aires, Mimeo.
- Margulis, M., Urresti, M. y otros (1998). *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. Biblos, Buenos Aires.
- Murray, Ch. (1984). *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. Basic Books, Nueva York.
- Nash, J. (1950). "The bargaining problem". *Econometrica*, Vol. 18, N° 2.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo, Buenos Aires.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo (1999). "Trabajo decente". Memoria del Director General, 87° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2000). "Societal accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, Vol. 11, N° 4.
- Salvia, A. (2007). "Privaciones persistentes en logros de desarrollo humano en áreas metropolitanas". Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica, Asociación Argentina de Políticas Sociales. Buenos Aires. Disponible en <www.aaps.org.ar/pobppt/pobcrogas.pdf>.
- Salvia, A. y Chávez Molina, E. (2007). *Sombras de una marginalidad fragmentada*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf, Nueva York.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial, Buenos Aires.

Listado de siglas

AFIP Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
AMBA Área Metropolitana de Buenos Aires
ANSES Administración Nacional de la Seguridad Social
ARI Partido Afirmación para una República Igualitaria
BF *Bolsa Família*, Brasil
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BM Banco Mundial
CAPS Centros de Atención Primaria de Salud
CEDLAS Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
de la Universidad Nacional de La Plata
CELS Centro de Estudios Legales y Sociales
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIC Centros Integradores Comunitarios, MDS
CNCPS Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CNPS Consejo Nacional de Políticas Sociales
CNPV Censo Nacional de Población y Vivienda
COFEDES Consejo Federal de Desarrollo Social
CONICET Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
de Argentina
CTA Central de Trabajadores Argentinos
CTFN Comisión de Tierras Fiscales Nacionales
DAGPyPS Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales
DGSC Dirección de Gastos Sociales Consolidados
ENR Empleo No Registrado
EPH Encuesta Permanente de Hogares
EPPS Encuesta de Percepción de Planes Sociales
FAO *Food and Agriculture Organization*

FNE Fondo Nacional de Empleo
 FORESTAR Programa Nacional de Forestación Intensiva
 GPC Gasto Público Consolidado
 GPF Gasto Público Focalizado
 GPS Gasto Público Social
 INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos
 INSSJyP Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
 IVA Impuesto al Valor Agregado
 MDS Ministerio de Desarrollo Social
 MDS Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Brasil
 MECON Ministerio de Economía y Producción
 MTEySS Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
 NBI Necesidades Básicas Insatisfechas
 OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
 ODI *Overseas Development Institute*
 OE Oficinas de Empleo Municipales, MTEySS
 OIT Organización Internacional del Trabajo
 ONG Organización No Gubernamental
 PAGV-IDH Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Subprograma de
 Ingreso para el Desarrollo Humano
 PAN Plan Alimentario
 PANES Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, Uruguay
 PARP Programas de Apoyo a la Reconversión Productiva
 PATH *Programme of Advancement through Health and Education*, Jamaica
 PEA Plan de Emergencia Alimentaria
 PEA Población Económicamente Activa
 PEC Plan de Empleo Comunitario
 PEP Programa de Empleo Privado
 PIB Producto Interno Bruto
 PIT Programa Intensivo de Trabajo
 PJJHD Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
 PRENO Programa de Entrenamiento Ocupacional
 PRIDIS Programa Interinstitucional de Interés Social
 PROAS Programa de Asistencia Solidaria
 PROCOPA Programa de Empleo Coparticipado
 PROEDIS Programa de Empleo de Interés Social

PROGRESA-Oportunidades Programa de Educación, Salud y Alimentación,
México

PTCI Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos

PTI Programas de Transferencia de Ingresos

SCyE Seguro de Capacitación y Empleo

SDS Secretaría de Desarrollo Social

SIEMPRO Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas
Sociales

SIJP Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

SIPROF Sistema Integrado de Protección a la Familia

USE Unidad de Servicios de Empleo, MTEySS

Apéndice

Cuestionario de la
Encuesta de Percepción
de Planes Sociales

Número de cue (v1):

CUESTIONARIO POLÍTICAS SOCIALES

Nombre del Encuestador:				Código de encuestador:	
Fecha de entrevista:		Hora de comienzo:		Hora finalización:	
Supervisó:				Código de supervisor:	
Fecha de supervisión:		En campo	1	Telefónica	2
Edición:		Fecha edición:		Código de editor:	
Codificación:		Fecha codificación:		Código de codificador:	

Nombre del encuestado:

Teléfono del encuestado:

(OBSERVACIÓN DEL ENCUESTADOR) Este hogar vive en... **MARCAR UNA SOLA OPCIÓN**

Casa	Rancho	Casilla	Departamento	Pieza/s en inquilinato	Pieza/s en hotel o pensión	Otro (ESP)
1	2	3	4	5	6	7

(OBSERVACIÓN DEL ENCUESTADOR) Material del piso del hogar ... **MARCAR UNA SOLA OPCIÓN**

Mosaico/baldosa/madera/ cerámica/ alfombra	Cemento/ladrillo fijo o suelto/tierra	Otro (ESPECIFICAR)	No pudo observar
1	2	7	8

Cod.	Región	Cod.	Provincia	Estrato	Cod.	Localidad
1	CUYO	1	Mendoza	1	1	Gran Mendoza
				3	2	Rivadavia
				4	3	Tupungato
				5	4	San José
		2	San Luis	2	5	Gran San Luis
2	METROPOLITANA	3	AMBA	1	6	Gran Buenos Aires
				1	7	Ciudad de Buenos Aires
				2	8	Gran Corrientes
3	N.E.A.	4	Corrientes	3	9	Goya
				4	10	Santa Lucía
		5	Chaco	2	11	Gran Resistencia
		6	Formosa	5	12	San Hilario
		7	Jujuy	3	13	San Pedro
4	N.O.A.			2	14	Gran Salta
		8	Salta	4	15	Rosario de Lerma
				5	16	La Caldera
		9	Tucumán	1	17	Gran San Miguel de Tucumán
				3	18	Olavarría
5	PAMPEANA	10	Buenos Aires	4	19	San Antonio de Areco
				5	20	Chapadmalal
		11	Córdoba	1	21	Gran Córdoba
		12	Santa Fe	2	22	Gran Río Cuarto
		13	Chubut	1	23	Gran Rosario
6	PATAGONIA	14	Río Negro	2	24	Neuquén
				4	25	Ing. Huergo
		15	Santa Cruz	5	26	Villa Manzano
				3	27	Rawson

Barrio:	PM:	
Calle:	NRO:	
Puerta u otra identificación:	Manzana N	Hogar N°

ENCUESTADOR: ANOTAR AL FINALIZAR RESPONDE SUBMÓDULO PROGRAMAS SOCIALES	Sí	No
	1	2

INTRODUCCIÓN

Buenos días/ tardes mi nombre es _____, soy encuestador del **Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y Equipos MORI Argentina**, y estamos realizando un estudio sobre opinión general. Su casa fue seleccionado al azar entre todas las casas de esta localidad, las respuestas que nos dé son confidenciales, ninguna persona que no esté involucrada en este estudio tendrá conocimiento de ellas. ¿Le interesaría participar? El cuestionario durará cerca de 40 minutos.

FILTROS (F)

F0. ¿Podría decirme qué rol ocupa ud. En el hogar? LEER OPCIONES

Es el jefe/la jefa de hogar	Es cónyuge del jefe/la jefa de hogar	Es hijo del jefe/la jefa de hogar	Hermano del jefe/la jefa de hogar	Padre/madre del jefe/la jefa de hogar	Nieto del jefe/la jefa de hogar	Otros
1	2	3	4	5	6	7
CONTINUAR		PREGUNTAR SI ESTÁ EL JEFE/LA JEFA DEL HOGAR O SU CÓNYUGE EN EL HOGAR Y REALIZAR LA ENTREVISTA AL JEFE/JEFA O CÓNYUGE.				

¿QUIÉN ES EL JEFE Y JEFA DEL HOGAR? Quién genera mayores ingresos en el hogar (gana más dinero). En la mayoría de los casos, el que recibe los mayores ingresos es el padre o la madre del hogar, sin embargo, también puede ser un hijo o hija, un nieto o nieta, etc.

EN CASO DE QUE EL JEFE/LA JEFA DE HOGAR O SU CÓNYUGE NO ESTÉN PRESENTES SE DEBERÁ REALIZAR UN REVISITA AL FINALIZAR CON LAS ENCUESTAS DEL PM Y SI AÚN ESTUVIESE AUSENTE SE REGRESARÁ OTRO DÍA DE LA SEMANA.

F1 REGISTRAR EL SEXO DEL ENTREVISTADO

Varón	1
Mujer	2

F2 ¿Podría decirme cuáles es su edad? ENCUESTADOR, REGISTRAR EDAD EXACTA Y CODIFICAR

	De 15 a 19 años	De 20 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 a 69 años	70 o más años
	1	2	3	4	5	6	7

F3 ¿Podría decirme la cantidad de miembros que vive en el hogar? ENCUESTADOR, REGISTRAR CANTIDAD EXACTA Y CODIFICAR

Nº DE MIEMBROS	Una persona	Dos personas	Tres personas	Cuatro personas	Cinco personas	Seis personas o mas
	1	2	3	4	5	6

	Cantidad de miembros			Múltiplos				
F4. ¿Podría decirme cuántos miembros entre 0 y 9 años cumplidos hay en su hogar? REGISTRAR UN DÍGITO EN CADA CASILLERO, SI EL NÚMERO ES MENOR A 10, ANTEPONER UN CERO			F4. Multiplicar x 300					
F5. ¿Podría decirme cuántos miembros de 10 años cumplidos o más edad hay en su hogar? REGISTRAR UN DÍGITO EN CADA CASILLERO, SI EL NÚMERO ES MENOR A 10, ANTEPONER UN CERO.			F5. Multiplicar x 400					
F6. ENCUESTADOR: SUMAR LOS MÚLTIPLOS DE LOS MIEMBROS F4 Y F5 → REGISTRAR UN NÚMERO POR CASILLERO:			\$					

F7. Si suma todos los ingresos del hogar durante un mes, ¿Ud. diría que esta suma es más o menos de? MENCIONAR VALOR DE F6.

Los ingresos son <u>menores</u> a la suma	Los ingresos son <u>mayores</u> a la suma
1	2
ESTE ENTREVISTADO RESPONDERÁ AL SUBMÓDULO PROGRAMAS SOCIALES	

A TODOS: EVALUACIÓN, CONOCIMIENTO Y PERSPECTIVAS SOBRE PROGRAMAS SOCIALES

1. Qué planes sociales donde se entregue dinero mensualmente (en efectivo o con tarjeta de débito) conoce?
RESPUESTA ESPONTÁNEA, OPCIONES MÚLTIPLES – NO LEER. INDAGAR: Alguno más?

2. **LEER PARA CADA UNO DE LOS PLANES NO MENCIONADOS ESPONTÁNEAMENTE:** Alguna vez escuchó hablar de los siguientes planes del gobierno... ?

3. **LEER CADA UNO DE LOS PLANES MENCIONADOS ESPONTÁNEAMENTE (P1) O DE MANERA GUIADA (P2):** Conoce alguna persona que en los últimos 5 años haya recibido el plan... ?

	P1	P2	P3		
	ESPONTÁNEA	GUIADA	CONOCE BENEFICIARIOS		
			Si	No	No resp.
a. Seguro de Desempleo	0	0	1	0	9
b. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	1	1	1	0	9
c. Seguro de Capacitación y Empleo	2	2	1	0	9
d. Plan Familias	3	3	1	0	9
e. Plan Trabajar	4	4	1	0	9
f. SOLO AMBA: Ciudadanía porteña – con todo derecho	5	5	1	0	9
g. Planes provinciales	8	8	1	0	9
h. (NO LEER) Caritas	6				
i. (NO LEER) AMIA	7				
j. Otro 1 (ESP.)			1	0	9
k. Otro 2 (ESP.)			1	0	9
l. Ninguno	98				
m. Ns/Nc	99				

4. ¿Podría decirme cuáles son las características que hay que tener o las exigencias que existen para recibir un plan? **RESPUESTA ESPONTÁNEA-OPCIONES MÚLTIPLES**

Ser pobre/indigente	1
Estar desocupado	2
Tener hijos pequeños o en edad escolar, o una familia numerosa	3
No tener un trabajo en blanco	4
Vivir cerca de un municipio o centro de inscripción a los planes	5
Tener conexiones políticas, militar para un puntero o intendente	6
Conocer a personas que reciban o tengan información sobre los planes	7
Otro (ESP.)	8
No hay que cumplir ninguna exigencia	9
Hay que cumplir exigencias pero no sé cuáles son	10
Ns/Nc	99

5. Supongamos que la decisión sobre la entrega de los planes *fuese suya*. Por favor, de la siguiente lista dígame cuáles serían los criterios que Ud. consideraría más importantes para decidir a quién darle un plan. Puede elegir hasta tres. **MOSTRAR TARJETA 1- ROTAR**

	1ª MENCIÓN	RESTO
a. Ser pobre	1	1
b. Estar desocupado	2	2
c. Trabajar para un puntero o manzanera del barrio	3	3
d. Ser madre soltera	4	4
e. Ser discapacitado o estar imposibilitado de trabajar	5	5
f. Tener una familia con hijos pequeños o en edad escolar	6	6
g. Vivir en vivienda precaria o muchas personas por habitación	7	7
h. Pertenecer a una comunidad indígena	8	8
i. Tener 4 hijos o más	9	9
j. Vivir en la calle	10	10
k. Otros (ESP)		
l. Ns/Nc	99	

6. Por lo que conoce o escuchó, ¿para recibir o mantener un plan las personas tienen que hacer alguna actividad a cambio, como trabajar o hacer controles de salud de sus hijos?

Si	No	Nunca pensó en este tema (NO LEER)	Ns/Nc (NO LEER)
1	2	3	9

7. Y en su opinión, ¿cree ud. que quienes reciben planes deberían hacer algo a cambio?

Si	No	Depende (NO LEER, ESPECIFICAR)	(NO LEER) Ns/Nc
1	2		9
CONTINUAR IR A P9			

8. De las siguientes cosas que voy a leerle y que podrían hacerse a cambio de recibir un plan, por favor dígame cuáles cree que deberían ser las tres más importantes. **ELEGIR HASTA TRES OPCIONES. INDAGAR: Alguna más? MOSTRAR TARJETA 2 ROTADA**

	1ª MENCIÓN	RESTO
1. Trabajar a cambio de recibir el plan (sin recibir otro salario o sueldo)	1	1
2. Asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela/ realizar controles de salud regulares para los hijos	2	2
3. Asistir a cursos de formación y entrenamiento laboral	3	3
4. Iniciar un proyecto productivo propio como un pequeño negocio, granja, huerta, etc...	4	4
5. Buscar activamente trabajo	5	5
6. Participar en alguna organización comunitaria (comedor, parroquia, cooperadora, etc.)	6	6
7. Terminar la escuela primaria o secundaria	7	7
8. Trabajar para un puntero o manzanera del barrio	8	8
Otra (ESP)		
Ninguna	98	
Ns/Nc	99	

9. ¿Ud. cree que sin estos planes el problema de la pobreza sería más grave, igual o menos grave? ¿Y sin los planes, el problema de la inseguridad sería más grave, igual o menos grave? ¿Y el del desempleo sería más grave, igual o menos grave?

	Mas grave	Igual	Menos grave	Ns/Nc
a. Pobreza	1	2	3	9
b. Inseguridad	1	2	3	9
c. Desempleo	1	2	3	9

10. Imagine que tuviera que elegir alguna de estas dos opciones: eliminar los planes sin reemplazarlos por otros planes o dejarlos tal como están ¿qué opción elegiría?

Eliminar los planes sin reemplazarlos	Dejar los planes tal como están	Ninguna (NO LEER)	Ns/Nc (NO LEER)
1	2	3	9

11. Ahora le voy a leer una serie de críticas que se le han hecho a los planes y quisiera que me diga si está de acuerdo o no con cada una de ellas. Ud. diría que está... **MOSTRAR TARJETA 3 (ESCALA). ROTAR, COMENZAR POR EL ASTERICO**

*		Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Ns / Nc
	1. Los planes hacen que la gente no sepa resolver sus propios problemas	1	2	3	4	5	9
	2. La gente que tiene planes se siente como ciudadana de segunda	1	2	3	4	5	9
	3. La plata que dan los planes no alcanza para llegar a fin de mes	1	2	3	4	5	6
	4. Falta información sobre cómo acceder a un plan	1	2	3	4	5	9
	5. Los planes hacen que la gente no salga a buscar trabajo	1	2	3	4	5	9
	6. Mucha gente que necesita ayuda económica no tiene acceso a los planes	1	2	3	4	5	6
	7. La gente miente para que le den un plan	1	2	3	4	5	9
	8. Los planes son usados políticamente	1	2	3	4	5	9
	9. Los planes hacen que la gente sea menos solidaria	1	2	3	4	5	9

12. ¿Con cuál de las siguientes frases sobre la entrega de planes esta Ud. más de acuerdo? **MOSTRAR TARJETA 4.**

Los planes se deben dar de manera flexible aunque los reciba gente que no los necesita	Los planes se deben dar de manera estricta aunque quede afuera gente que los necesita	NO LEER		
		Depende (ESP.)	Ninguna de las dos	Ns/Nc
1	2	3	4	9

13. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? El dinero que entregan los planes... MOSTRAR TARJETA 5.

Sólo debe alcanzar para la alimentación básica de una familia	Debe alcanzar para otros gastos de las familias (como vestimenta y transporte) además de la alimentación	NO LEER		
		Depende (ESP.)	Ninguna de las dos	Ns/Nc
1	2	3	4	9

14. ¿Qué debe entregar el gobierno a las personas más necesitadas? LEER OPCIONES. OPCIONES MÚLTIPLES

Sólo dinero	Comida, ropa, útiles	Otros (LEER Y ESP.)	NO LEER	
			No debe entregar nada	Ns/Nc
1	2	3	4	9
CONTINUAR	IR A P16			

15. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? MOSTRAR TARJETA 6.

Las personas deben elegir libremente en qué gastar el dinero del plan	Las personas deberían gastar el dinero del plan sólo en ciertas cosas (como comida)	NO LEER		
		Otros (ESP.)	No debe entregar nada	Ns/Nc
1	2	3	4	9

A TODOS.

16. Y a quién dentro del hogar debería entregarse el dinero o los bienes que otorgue un plan? LEER OPCIONES- RESPUESTA ÚNICA

La mujer / La madre / La jefa de hogar	El hombre / El padre / El jefe de hogar	A cualquiera de los dos	NO LEER		
			Otros (ESP.)	No debe entregar nada	Ns/Nc
1	2	3	4	5	9

17. ¿Quién cree Ud. que debería decidir a quién dar estos planes? RESPUESTA ESPONTÁNEA – REGISTRAR PRIMERA MENCIÓN Y RESTO DE MENCIONES

	1ª mención	Resto de menciones	CONTINUAR
El gobierno en general	1	1	
El gobierno nacional	2	2	
El gobierno provincial	3	3	
El gobierno municipal/la municipalidad	4	4	
Empresas privadas	6	6	
Organizaciones sociales/comunitarias/barrales	7	7	
Otros (ESPECIFICAR)			IR A P19
Nadie/ No se deberían entregar	97	97	
Ns/Nc	99	99	

18. ¿Y quién debería controlar a (LEER RESPUESTA/S EN PREGUNTA ANTERIOR: P17) para que los planes se apliquen correctamente? INDAGAR: Alguien más? - MOSTRAR TARJETA 7 ROTADA – REGISTRAR PRIMERA MENCIÓN Y RESTO DE MENCIONES

	1ª mención	Resto de menciones
El gobierno nacional	1	1
El gobierno provincial	2	2
El gobierno municipal/la municipalidad	3	3
El gobierno	4	4
Un ente controlador independiente	5	5
El Congreso Nacional	6	6
Organizaciones sociales/comunitarias/barrales	7	7
Un organismo internacional (ONU, UNICEF)	8	8
Los sindicatos/obras sociales	9	9
La iglesia	10	10
Empresas privadas	11	11
Otros (ESPECIFICAR)		
(NO LEER) Nadie/ No se deberían entregar	97	97
Ns/Nc	99	99

19. ¿Con cuál de estas frases está usted más de acuerdo? (MOSTRAR TARJETAS 8 y 9)

a.	Sólo tendría que haber planes cuando haya crisis económicas	Siempre tiene que haber planes porque siempre va a haber gente que los necesite	No deberían existir nunca (NO LEER)	Ns/Nc (NO LEER)
	1	2	3	99
b.	Los planes tendrían que ser sólo para los que no tienen trabajo	Hay que darle planes a todos los que son pobres, no importa si tienen trabajo o no.	No deberían existir nunca (NO LEER)	Ns/Nc (NO LEER)
	1	2	3	99

20. Ahora le voy a leer una serie de frases y quisiera que me diga si está de acuerdo o no con cada una de ellas. Ud. diría que está... MOSTRAR TARJETA 10 (ESCALA)-ROTAR LA LECTURA SEGÚN ASTERISCO

*		Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Ns/Nc
	a. Los planes deberían pagar más plata a las familias con más hijos	1	2	3	4	5	9
	b. Sólo hay que darle planes a las familias que tienen hijos pequeños o en edad escolar, y al resto no.	1	2	3	4	5	9
	c. Sólo deberían recibir planes las personas con muchas dificultades para trabajar (madres solteras, discapacitados, ancianos, etc.), y el resto no.	1	2	3	4	5	9
	d. Debería darse un sólo plan por familia	1	2	3	4	5	9
	e. Se deberían dar planes también a los habitantes extranjeros que los necesiten	1	2	3	4	5	9
	f. Los planes funcionan bien así y deben seguir como están	1	2	3	4	5	9
	g. Los planes sólo deberían capacitar a la gente y ayudarla a conseguir trabajo	1	2	3	4	5	9
	h. Los planes sólo deberían destinarse a proyectos comunitarios, que ayuden a barrios, grupos de familias, clubes, etc., y no a otras cosas.	1	2	3	4	5	9
	i. Muchos de los que reciben planes podrían encontrar un trabajo si realmente lo quisieran	1	2	3	4	5	9
	j. Las familia deben recibir los planes por tiempo limitado (por ejemplo, por uno o dos años)	1	2	3	4	5	9

P20.2. MOSTRAR TARJETA 11 Y DESPUÉS, 12. Para cada una de las frases que voy a mostrarle, por favor dígame si Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con ellas. (ADEMAS DE MOSTRAR TARJETA LEER)

		De acuerdo	En desacuerdo	(NO LEER) Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Ns/Nc
a.	El Estado tiene que asegurar un nivel de vida aceptable a todos y que para eso, debe pagarle una asignación fija por mes a <i>todos los habitantes del país</i> , sea cual sea su situación económica.	1	2	3	9
b.	El gobierno debería pagarle asignaciones familiares a todas las familias con hijos y no solo a los personas con trabajo.	1	2	3	9

21. ¿Conoce aproximadamente el monto mensual del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados? Si SI: P21A. ¿Cuál es ese importe? (ENCUESTADOR: REGISTRAR EL MONTO QUE DIGA EL ENTREVISTADO, AUN SI NO ESTA SEGURO DE QUE EL MONTO SEA EL DEL PLAN JEFES ESPECIFICAMENTE)

Si	1	P21A. REGISTRAR EN PESOS \$
No	-1	
Ns/Nc	0	

ACLARAR SI NO SABE O DICE UN MONTO DISTINTO EN P ANTERIOR: El monto que da el plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados es actualmente de \$150.

22. ¿Cree que habría que cambiar ese monto de \$150?

SI	NO, dejarlo como está en \$150	No deberían pagarles nada	Ns/Nc
1	2	3	9
CONTINUAR	IR A P25		

23.¿A cuánto habría que cambiarlo? **ABIERTA**

ENCUESTADOR, REGISTRAR MONTO EXACTO Y CODIFICAR	Disminuirlo (menos de \$150)	Entre \$151 y \$199	Entre \$200 y \$299	Entre \$300 y \$399	Entre \$400 y \$499	Entre \$500 y \$599	\$600 o más	Ns/Nc
	1	2	3	4	5	6	7	9
PESOS	IR A P25	CONTINUAR						

24. Ud. seguiría apoyando la idea de aumentar el monto que entregan los planes si para eso hay que...? **LEER CADA OPCIÓN POR VEZ.**

	SI	NO	Ns/Nc
a. Bajar el presupuesto en salud	1	2	9
b. Bajar el presupuesto en educación	1	2	9
c. Aumentar los impuestos	1	2	9

A TODOS

25. Alguna vez en los últimos 5 años...

	SI	NO	
a.Ud. tuvo alguno de estos planes que dan dinero mensualmente?	1	0	→SI OPCIÓN 1 EN P25a Y/O P25b CONTINUAR.
b.Su cónyuge tuvo alguno de estos planes que dan dinero mensualmente?	1	0	
c. Y algún otro miembro del hogar tuvo algunos de estos planes que dan dinero mensualmente? SI SI, ESPECIFICAR QUIÉN Y QUÉ PLAN	1	0	→SI OPCIÓN 0 EN P25a Y EN P25b, IR A SUBMODULO (P41) SI CORRESPONDE SEGÚN F7.
25.c1. QUIÉN	25.c2. QUÉ PLAN		
d.A ud. o a algún miembro de su hogar le ofrecieron un plan y no lo aceptó?	1	0	→SI OPCIÓN 0 EN P25a Y EN P25b, SI NO CORRESPONDE EL SUBMODULO SEGÚN F7 IR A P48.
e.Ud. o algún miembro de su hogar buscaron o pidieron un plan y no lo obtuvieron?	1	0	
f. SOLO SI OPCIÓN 0 EN P25.a. Ud. alguna vez pensó en anotarse en un plan?	1	0	

EL SIGUIENTE BLOQUE DE PREGUNTAS (DE P26 A P40) INDAGAN SOBRE LOS PLANES RECIBIDOS TANTO POR LA PERSONA QUE RESPONDE COMO POR SU CÓNYUGE. SI AMBOS RECIBIERON PLAN, (OPCIÓN 1 EN P25a Y OPCIÓN 1 EN P25b), REFERIR LAS PREGUNTAS ÚNICAMENTE A LOS PLANES RECIBIDOS POR EL RESPONDENTE

26. SOLO SI OPCIÓN 1 EN P25a Y/O P25b ¿Cuál es el plan que (UD. O SU CÓNYUGE, SEGÚN P25) recibe o recibió...?. INDAGAR: Alguno más? RESPUESTA ESPONTÁNEA- OPCIONES MÚLTIPLES

Jefes y Jefas	Familias	Seguro de Capacitación y Empleo	Otros (ESP.)	Ns/Nc
1	2	3	4	9
PASAR A P30	CONTINUAR			PASAR A P30

27.¿(UD. O SU CÓNYUGE, SEGÚN P25) se pasó del Plan Jefes y Jefas al (REPETIR RESPUESTA EN P26: PLAN QUE RECIBE AHORA)?

SI	NO	Ns/Nc
1	2	98
CONTINUAR	PASAR A P30	

28. ¿Hace cuánto tiempo (UD. O SU CÓNYUGE, SEGÚN P25) se pasó del Plan Jefes y Jefas al (REPETIR RESPUESTA EN P26)? ENCUESTADOR, REGISTRAR TIEMPO EXACTO

SI RESPONDE EN TIEMPO	SI RESPONDE EL AÑO EN EL QUE SE PASÓ DE PLAN
AÑOS	En el año
MESES	

29.¿Por qué razón se pasó de plan? INDAGAR: Alguna razón más? RESPUESTA ESPONTÁNEA- OPCIONES MÚLTIPLES

Me daba más dinero	1
Me lo ofrecieron	2
No requería hacer nada a cambio/contraprestación	3
Me daba capacitación	4
Otras (ESP.)	5
Ns/Nc	6

30. ¿(UD. O SU CÓNYUGE, SEGÚN P25) actualmente recibe el plan?

SI	NO	Ns/Nc
1	2	98
PASAR A P33		CONTINUAR

31. Por qué razón o razones (UD. O SU CÓNYUGE, SEGÚN P25) dejó de recibir el plan? **INDAGAR:** Alguna razón más?
RESPUESTA ESPONTÁNEA-OPCIONES MÚLTIPLES

Conseguí un trabajo	1	CONTINUAR
No lo necesité más	2	
El programa terminó	3	
La persona que los repartía se mudó/yo me mudé	4	
Me lo suspendieron	5	
La verdad que no sé por qué, me lo dejaron de dar	7	
Problema personal con quien los repartía	8	
Dejé de cumplir los requisitos (ESP.)		
Otras (ESP.)		PASAR A P33
Ns/Nc	99	

32. ¿Durante cuánto tiempo después de conseguir trabajo (UD. O SU CÓNYUGE, SEGÚN P25) siguió cobrando el plan? **ENCUESTADOR, REGISTRAR TIEMPO EXACTO**

_____ AÑOS	Ns/Nc
_____ MESES	99

33. ¿Desde hace cuánto tiempo (UD. O SU CÓNYUGE, SEGÚN P25) recibe o por cuánto tiempo recibió el plan?
RESPUESTA ESPONTÁNEA-NO LEER

SI RESPONDE EN TIEMPO	SI RESPONDE EN AÑOS	Ns/Nc
_____ AÑOS	Desde el año _____	
_____ MESES	Hasta el año _____	99

34. ¿Ud. o su cónyuge (SEGÚN P25). Cobra/cobraba en efectivo o con tarjeta de débito?

Con tarjeta de débito	En efectivo	Ns/Nc
1	2	9

35. ¿Sin considerar como cobra o cobraba, ¿Ud. cómo preferiría que se cobren los planes: en efectivo o con tarjeta de débito?

Con tarjeta de débito	En efectivo	Ns/Nc
1	2	9

36. ¿Y cuáles diría que son las ventajas de cobrar con tarjeta de débito? **RESPUESTA ESPONTÁNEA-OPCIONES MÚLTIPLES**

Es más sencillo	1
No hay que hacer trámites/trasladarse/hacer cola	2
Devolución del IVA	3
Es más seguro	4
No me piden parte del plan cuando lo retiro	5
Otros (ESP.)	
Ninguna	98
Ns/Nc	99

37. ¿Y las desventajas de cobrar con tarjeta de débito? **RESPUESTA ESPONTÁNEA-OPCIONES MÚLTIPLES**

Las tarjetas tienen problemas	1
No hay cajeros automáticos en el barrio	2
Es difícil de usar	3
En el barrio no hay/hay pocos comercios que acepten tarjeta de débito	4
Solo puedo sacar el dinero de un banco o sucursal determinada y no de otros/otras sucursales	5
Me olvidé la contraseña	6
Otros (ESP.)	
Ninguna	98
Ns/Nc	99

38. Quisiera saber si para recibir o mantener el plan (**UD. O SU CÓNYUGE, SEGÚN P25**) tuvo que realizar alguna de las siguientes actividades. **INDAGAR:** Alguna más? **MOSTRAR TARJETA 13-ROTAR OPCIONES-OPCIONES MÚLTIPLES.**

Trabajar a cambio del plan (sin recibir otro salario o sueldo)	1
Controlar la asistencia de los hijos a la escuela	2
Realizar controles de salud regulares para los hijos	3
Asistir a cursos de formación y entrenamiento laboral	4
Terminar la escuela primaria o secundaria	5
Buscar activamente trabajo	6
Participar en alguna organización comunitaria (comedor, parroquia, cooperadora, etc.)	7
Colaborar con alguna organización política	8
Otro (ESP)	
Ninguna de las anteriores	98
Ns/Nc	99

39. ¿Siente Usted que por el hecho de recibir el plan...? **LEER ESCALA PARA CADA OPCIÓN**

	Mejóro	Siguió igual	Empeoró	Ns/Nc
a. Su nivel de vida	1	2	3	9
	Mejoraron	Siguieron igual	Empeoraron	Ns/Nc
b. Sus posibilidades de conseguir trabajo	1	2	3	9

40. ¿Cuándo cree Ud. que terminará el Plan Jefes y Jefas? **RESPUESTA ESPONTÁNEA**

IMPORTANTE: SI OPCIÓN 1 EN P25a Y/O P25b CONTINUAR (CONTESTAN EL SUBMÓDULO)

SUBMODULO PROGRAMAS SOCIALES: OPCIÓN 1 EN F7 Y/O OPCIÓN 1 EN P25A Y/O EN P25B

41. ¿Si Ud pudiese elegir entre las siguientes opciones, cual preferiría? MOSTRAR TARJETA 14.

El plan Jefes, en las condiciones en que se recibe ahora (\$150 por mes por realizar un trabajo comunitario por un periodo aun no determinado)	1
Un plan que pague \$125 por mes, más \$25 por cada hijo, sin exigencia de trabajo comunitario	2
Un plan que pague \$225 por mes, ofreciendo capacitación y acceso a bolsas de trabajo por un máximo de 2 años.	3

42. ¿Si Ud tuviera la opción de elegir un plan entre los siguientes, cual de los tres preferiría? MOSTRAR TARJETA 15.

Un plan que pague \$150 y dure cuatro años	1
Un plan que pague \$250 y dure tres años	2
Un plan que pague \$400 y dure dos años	3

43. Si en cambio tuviera la opción de elegir entre los siguientes tres, ¿cuál preferiría? MOSTRAR TARJETA 16.

Un plan que pague \$150 sin hacer nada a cambio	1
Un plan que pague \$250 y exija 4 horas diarias de trabajo comunitario	2
Un plan que pague \$400 y exija 6 horas diarias de trabajo comunitario	3

44. ¿Y entre estos tres, cuál elegiría? MOSTRAR TARJETA 17.

Un plan que pague \$150 y deje que Ud. maneje la salud y educación de sus hijos	1
Un plan que pague \$250 y exija que presente certificados de escolaridad y salud una vez por año	2
Un plan que pague \$400 y exija que presente certificados de escolaridad y salud todos los meses	3

45. ¿Y entre estos tres, cuál elegiría? MOSTRAR TARJETA 18.

Un plan que pague \$400 sin curso de capacitación laboral	1
Un plan que pague \$250 y ofrezca capacitación laboral	2
Un plan que pague \$150 y ofrezca capacitación laboral que le otorgue al finalizar, un oficio certificado	3

46. Por último, ¿cuál elegiría de los siguientes tres planes? MOSTRAR TARJETA 19.

Un plan que pague \$400 sin ofrecer nada más que el dinero	1
Un plan que pague \$250 y ofrezca acceso a una bolsa de trabajo	2
Un plan que pague \$150 y ofrezca una oferta de trabajo segura al finalizar el plan	3

47. Si Ud fuera a recibir un plan ¿a cuál de las siguientes cosas le daría más importancia? Y en segundo lugar? MOSTRAR TARJETA 20-ROTAR

	1ª Lugar	2ª Lugar
A cuánto tiempo dura el plan	1	1
A si exige la presentación de certificados de salud y de escolaridad de sus hijos	2	2
A si ofrece un empleo seguro al terminar el plan	3	3
A si ofrece capacitación laboral mientras dure del plan	4	4
A la cantidad de horas diarias que se debe trabajar a cambio del plan	5	5
Depende (ESPECIFICAR)	6	6
Ns/Nc	9	9

FIN DEL SUBMODULO PROGRAMAS SOCIALES

A TODOS LOS ENTREVISTADOS

48. Si Ud. necesitara ayuda económica, ¿a dónde o a quién acudiría para pedir ayuda-asistencia? **RESPUESTA ESPONTÁNEA- OPCIONES MÚLTIPLES**

Familia o amigos	1
Iglesias/organizaciones religiosas	2
Gobierno (municipal, provincial, nacional)	3
Dirigente político/puntero	4
A nadie, no tengo a quién pedirle ayuda	5
No acudiría a pedir ayuda	6
Organizaciones sociales/comunitarias/barrales	7
Otra (ESP)	8
Ns/Nc	9

49. En la casa en la que Ud. vive ¿tiene agua... **LEER OPCIONES – OPCIÓN ÚNICA – SI TIENE VARIAS, LA MEJOR**

¿Por cañería dentro de la vivienda?	¿Fuera de la vivienda pero dentro del terreno?	¿No tiene agua dentro del terreno?	Ns/Nc
1	2	3	9

50. ¿Y tiene baño?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9
CONTINUAR	IR A P53	

51. ¿El baño tiene...?

Inodoro con botón/mochila/cadena	Inodoro sin botón / con arrastre de agua (balde)	Letrina	Ns/Nc
1	2	3	9

52. ¿El desagüe del baño es... **LEER OPCIONES - MARCAR UNA SOLA OPCIÓN**

A red pública (cloaca)?	A cámara séptica y pozo ciego?	Sólo a pozo ciego?	Excavación en la tierra, pozo, etc.?	Otro (ESP)	Ns/Nc
1	2	3	4	5	9

A TODOS

53. ¿Tiene un lugar (ambiente) separado para cocinar?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9

54. ¿En total cuántas habitaciones o piezas tiene este hogar? (sin contar baño/s, cocina/s o garaje, siempre que no se usen para dormir en forma permanente) - POR FAVOR REGISTRAR UN DÍGITO EN CADA CASILLERO, SI EL NÚMERO ES MENOR A 10 ANTEPONER UN CERO

Total habitaciones

--	--

55. ¿Tiene Ud...

	Si	No	Ns/Nc
1 Heladera	1	2	9
2 Lavarropas	1	2	9
3 Teléfono fijo	1	2	9
4 Reproductor de DVD	1	2	9
5 Computadora	1	2	9
6 SOLO SI OPCION 1 EN P55.5 Conexión a Internet	1	2	9
7 Aire acondicionado	1	2	9
8 Automóvil de menos de 15 años de antigüedad	1	2	9
9 Secarropas	1	2	9
10 Tarjeta de crédito	1	2	9

A TODOS: CONDICIÓN LABORAL E HISTORIA LABORAL

56. La semana pasada, ¿Ud. trabajó por lo menos una hora?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9
IR A P61 CONTINUAR		

57. ¿La semana pasada tenía un trabajo o negocio al que no fue?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9
IR A P61 CONTINUAR		

58. En esa semana, ¿Ud. hizo alguna changa, fabricó algo para vender, ayudó a algún familiar/amigo en su trabajo?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9
IR A P61 CONTINUAR		

59. ¿Durante los últimos 30 días, buscó trabajo de alguna manera?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9
IR A P64 CONTINUAR		

60. ¿Y durante los últimos 30 días, Ud. hizo algo para poner algún negocio o emprendimiento por su propia cuenta?
¿Por ejemplo, averiguó con amigos, parientes o puso carteles?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9
IR A P64 PASAR A P63		

61. En cuál de las siguientes categorías Ud. se clasificaría? **MOSTRAR TARJETA 21**

Patrón o empleador (emplea personas)	Cuenta Propia (no emplea personas)	Obrero o Empleado del Sector Privado (asalariado)	Obrero o Empleado del Sector Público (asalariado)	Trabajador para un programa de empleo	Servicio Doméstico	Trabajador sin salario	Ns/Nc
1	2	3	4	5	6	7	9

62. ¿En su trabajo actual le hacen o realiza aportes jubilatorios?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9
IR A P67		

63. Es Ud.... **LEER OPCIONES**

	SI	NO
a. Jubilado o pensionado?	1	2
b. Rentista?	1	2
c. Estudiante?	1	2
d. Ama de casa?	1	2
e. Incapacitado?	1	2
NO LEER f. Otros? (ESP)	1	2

64. ¿Ud. durante los últimos 5 años tuvo algún trabajo estable?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9

65. ¿Podría decirme hace cuánto tiempo que no tiene un trabajo estable? ENCUESTADOR, REGISTRAR TIEMPO EXACTO Y CODIFICAR	Menos de 1 año	Entre 1 y 2 años	Entre 2 y 3 años	Entre 3 y 4 años	Entre 5 y 6 años	7 años o más	Nunca tuvo un trabajo estable	Ns/Nc
_____ AÑOS _____ MESES	2	3	1	4	5	6	8	9
CONTINUAR							IR A P67	CONTINUAR

66.¿En su último trabajo, Ud. estaba en blanco/le hacían aportes jubilatorios?

Sí	No	Ns/Nc
1	2	9

A TODOS: CONDICIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DEL HOGAR

67. ¿Podría decirme la cantidad de miembros de entre 6 y 12 años que vive en el hogar? **ENCUESTADOR, REGISTRAR CANTIDAD EXACTA**

68.¿Podría decirme la cantidad de menores de entre 6 y 12 años que asiste a la escuela? **ENCUESTADOR, REGISTRAR CANTIDAD EXACTA**

69.¿Podría decirme cuál el máximo nivel educativo alcanzado por Ud.?

Sin estudios	Primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Terciario incompleto	Terciario completo	Universitario incompleto	Universitario completo	Postgrado
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

70. ¿Podría decirme cuál es el máximo nivel educativo alcanzado por su cónyuge?

No tiene cónyuge	Sin estudios	Primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Terciario incompleto	Terciario completo	Universitario incompleto	Universitario completo	Postgrado
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

70.b. ¿Podría decirme cuál es el máximo nivel educativo alcanzado por su padre?

Sin estudios	Primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Terciario incompleto	Terciario completo	Universitario incompleto	Universitario completo	Postgrado
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

70.c. ¿Podría decirme cuál es (o sería, en caso de fallecimiento) la edad de su padre ? **ENCUESTADOR, REGISTRAR EDAD EXACTA Y CODIFICAR**

AÑOS

Menos de 40 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 a 69 años	70 a 79 años	80 años o más	Ns/Nc
1	2	3	4	5	6	99

71.¿Qué cobertura de salud tiene el jefe/la jefa del hogar? **LEER OPCIONES**

Obra social (no PAMI)	PAMI	Plan de salud privado ("Pre-paga")	Mutual	Servicio de emergencia	Ninguno (utiliza el hospital público)	Paga consultas particulares	Ns/Nc
1	2	3	4	5	6	7	9

ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA GENERAL

72. ¿Ud se considera una persona pobre, o una persona que **no** es pobre?

Que es pobre	Que no es pobre	(NO LEER) Ns/Nc
1	2	9

73. Ahora quisiera que me diga con qué frecuencia ... **MOSTRAR TARJETA 22 (ESCALA)**

	Todos los días o casi todos los días	Tres o cuatro veces por semana	Una o 2 veces a la semana	Con menor frecuencia	Nunca	Ns/ Nc
a). Mira programas informativos/de actualidad por TV	1	2	3	4	5	9
b). Escucha programas informativos/de actualidad por la radio	1	2	3	4	5	9
c). Compra el diario y lo lee	1	2	3	4	5	9
e) Discute sobre política con familiares/amigos/compañeros de trabajo, etc.	1	2	3	4	5	9

74. ¿Esta afiliado a algún sindicato?

No	Sí	Ns/Nc
0	1	9

75. ¿Se siente cercano a algún partido político? **SI SÍ** ¿A cuál/ cuáles? **RESPUESTA ESPONTÁNEA – NO LEER- OPCIONES MÚLTIPLES**

No	Partido Justicialista	Unión Cívica Radical	Partido Socialista	Otro (ESPECIFICAR)	Ns/Nc
0	1	2	3	4	8

76. De la siguiente lista de actividades que voy a leerle, en cuáles participó o realizó durante el **último año**? **LEER – ROTAR-EMPEZAR POR ASTERISCO**

		Sí	No	Ns/Nc
a.	Fue miembro o trabajó para una organización social o comunitaria	1	0	9
b.	Trabajó para un partido político	1	0	9
c.	Participó de una huelga/marcha o movilización	1	0	9
d.	Participó de un piquete/ movimiento de desocupados	1	0	9
e.	Fue miembro de una organización religiosa	1	0	9

77. Por favor, en una escala de 1 a 5, donde 1 es Ninguna y 5 es mucha, ¿Cuánta confianza tiene usted en...? Puede utilizar los números intermedios. **LEER CADA ÍTEM. ROTAR- EMPEZAR POR ASTERISCO.**

		Ninguna	2	3	4	Mucha	Ns/Nc
a.	Los partidos políticos	1	2	3	4	5	9
b.	La policía	1	2	3	4	5	9
c.	Su vecino/ La gente de su barrio	1	2	3	4	5	9
d.	Las grandes empresas	1	2	3	4	5	9
e.	Las pequeñas y medianas empresas	1	2	3	4	5	9
f.	Las iglesias	1	2	3	4	5	9

78. Por último, quisiera saber dónde nació. Ud. nació...? **LEER OPCIONES**

En esta ciudad-localidad	En otro lugar de esta provincia	En otra provincia	En otro país (ESPECIFICAR CUAL)	Ns/Nc
1	2	3	4	9
PASAR A P80				PASAR A P80

79. Hace cuánto tiempo vive... **SEGÚN P ANTERIOR, PREGUNTAR "EN ESTA CIUDAD" O "EN ESTE PAÍS"? ABIERTA. REGISTRAR Y CODIFICAR**

	Menos de 1 año	Entre 1 y 5 años	Más de 5 años	Ns/Nc
A. SI NACIÓ EN OTRA LOCALIDAD O PROVINCIA	1	2	3	9
B. SI NACIO EN EL EXTRANJERO	1	2	3	9

(A TODOS) INGRESOS DEL HOGAR

ENCUESTADOR: SI NOTA QUE EL ENTREVISTADO SE PONE NERVIOSO, SE CONTRADICE O SE NIEGA A RESPONDER, TRANQUILÍCELO RECORDÁNDOLE QUE LOS DATOS QUE NOS BRINDE SERÁN ABSOLUTAMENTE CONFIDENCIALES Y QUE NO SE DIVULGARÁN ENTRE OTRAS PERSONAS O INSTITUCIONES FUERA DE LAS QUE REALIZAN ESTE ESTUDIO

80. ¿Podría decirme en qué rango está el ingreso mensual de su hogar? Por favor incluya todos los ingresos provenientes de sueldos, salarios, envíos de familiares que vivan en otros partes, producto de actividades de agricultura y cualquier otro origen? **MOSTRAR TARJETA 23**

Hasta \$499	De \$500 a \$749	De \$750 a \$999	De \$1000 a \$1249	De \$1250 a \$1499	De \$1500 a \$1749	De \$1750 a \$1999	De \$2000 a \$2999	De \$3000 a \$3999	\$4000 o más	Ns/ Nc
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	99

81. Ahora le voy a nombrar distintas formas para mantener un hogar y quisiera que me diga todas la que utilizan en su hogar.

82. PARA CADA ITEM MENCIONADO. Para finalizar, ¿cuál fue el monto recibido en el hogar en concepto de... en el **último mes**?

En los últimos 3 meses, las personas de este hogar han vivido...	P81		P82
	SI	NO	MONTO
1. de lo que ganan en el trabajo?	1	2	\$
2. de alguna jubilación o pensión?	1	2	\$
3. de indemnización por despido?	1	2	\$
4. de seguro de desempleo	1	2	\$
5. de subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.?	1	2	\$
6. con mercaderías, ropas, alimentos del gobierno, iglesias, escuelas, etc.?	1	2	\$
7. con mercaderías, ropas, alimentos de familiares, vecinos u otras personas que no viven en este hogar?	1	2	\$

En los últimos 3 meses, las personas de este hogar cobraron...

8. algún alquiler (por una vivienda, terreno, oficina, etc.) de su propiedad?	1	2	\$
9. ganancias de algún negocio en el que no trabajan?	1	2	\$
10. intereses o rentas por plazos fijos/inversiones?	1	2	\$
11. una beca de estudio?	1	2	\$
12. cuotas de alimentos o ayuda en dinero de personas que no viven en este hogar?	1	2	\$

Además, en los últimos 3 meses, las personas de este hogar han tenido que...

13. gastar lo que tenían ahorrado?	1	2	\$
14. pedir préstamos a familiares/amigos?	1	2	\$
15. pedir préstamos a bancos, financieras, etc.?	1	2	\$
16. comprar en cuotas o al fiado con tarjeta de crédito o libreta?	1	2	\$
17. vender alguna de sus pertenencias?	1	2	\$
18. tuvieron otros ingresos en efectivo? (limosnas, juegos de azar, etc.)	1	2	\$
19. Alguno de los niños menores de 10 años ayuda con algún dinero?	1	2	\$

Muchas gracias por su participación!!!!

CERTIFICACIÓN DEL ENCUESTADOR

“Certifico que toda la información incluida en este cuestionario es apropiada y fue obtenida por mí en una entrevista con la persona anteriormente mencionada. La entrevista fue llevada a cabo de acuerdo con las instrucciones dadas.”

Firma del entrevistador y aclaración	Fecha