



## RAP Grupo Inclusión Social (GTIS)

### Diagnóstico de los desafíos para la Inclusión Social en Argentina

#### Visión compartida

“Queremos un país en el que cada persona tenga asegurado un piso de derechos que brinde igualdad de oportunidades para generar y desarrollar plenamente su proyecto de vida.

Como grupo queremos trabajar para que en la Argentina se implemente un sistema de protección social que asegure a todos los hogares un piso de ciudadanía por el que cada persona tenga acceso a bienes y servicios de calidad (en particular educación y salud) que le permitan desarrollar plenamente sus capacidades y propicien la movilidad social ascendente.

Consideramos que la pobreza es un problema multidimensional que requiere una respuesta integral. Como el hogar es el primer espacio en que las personas crecen y se forman lo consideramos el ámbito fundamental desde el cual abordar el problema de la exclusión de una manera integral.

Porque el trabajo es una dimensión clave del desarrollo de los hogares y las personas el derecho al trabajo digno es un eje fundamental de nuestro compromiso”.

#### Introducción

**1** El Grupo de Trabajo de Inclusión Social abordó un diagnóstico general, concibiendo el "piso de ciudadanía" a partir de áreas como salud, educación, previsión social, seguridad alimentaria, hábitat, acceso a bienes y espacio público, acceso a crédito, seguridad y combate del narcotráfico. Este repaso, además de desplegar los principales temas de agenda de la problemática, ayudó a consensuar los pilares que resultan urgentes atender para la construcción de una sociedad con igualdad y equidad:

(a) Repensar la **política social** en estrecha articulación con la generación de **empleo** con el objetivo de generar herramientas que convivan y acompañen el trabajo formal y de calidad. Reflexionar, a su vez, sobre la creación de un Sistema Integral de Protección Social para mitigar las desigualdades. Por último, fomentar una cultura de la información vinculada a la evaluación y el monitoreo en el ámbito de las políticas sociales.

(b) Desarrollar políticas integrales de **Primera Infancia** que universalicen el derecho a la educación y atención temprana y, al mismo tiempo, aumenten la participación laboral femenina.

(c) Diseñar políticas integrales que permitan incorporar a los **Ni-Ni** y reduzcan los niveles de pobreza, en las áreas metropolitanas de las grandes provincias del país

A continuación se abordarán los principales consensos y referencias a los temas vinculados al piso de ciudadanía.

## Temas analizados

### Abordaje de la política social – vinculación con la generación de empleo

---

**2** En los últimos años, tanto en Argentina como en otros países de la región, la política social avanzó con Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), uno de los principales instrumentos de combate de la pobreza. De este modo, se configuraron programas como Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario, Oportunidades en México, Familias en Acción en Colombia, Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina, entre otros (CEPAL, 2011).

**3** De acuerdo a los datos del Observatorio de la Deuda Social y al Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), la implementación de la AUH consiguió reducir la pobreza 15% y, para la indigencia los logros fueron aún más notables: logró reducirla un 43% (Cruces & Gasparini, CEDLAS, 2015).

**4** De todos modos, una parte de los especialistas en política social acuerdan en que la Asignación Universal por Hijo presenta ciertas debilidades y que se debería trabajar en su mejora. En primer lugar, se plantea como desafío pensar a la política social desde una lógica sistémica que permita transitar de los Programas de Transferencias Condicionadas a Sistemas Integrales de Protección Social con una perspectiva de derecho y género. El reto es construir un sistema con más y mejor coordinación. Una de las propuestas para comenzar, fue revitalizar el Consejo Nacional de Coordinación de Política Social que tiene por objeto dar una lógica sistémica a nivel nacional.

**5** En segundo lugar, el diseño de los PTC inauguró críticas desde un enfoque de género. De acuerdo con la CEPAL y la exposición de referentes en materia social, uno de los nudos críticos que enfrentan los PTC es la débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y la esfera doméstica. En este escenario, la AUH estaría reforzando los roles de género en el hogar en lugar de buscar una mayor equidad del trabajo doméstico y prácticas que incentiven la corresponsabilidad en el cuidado y permitan a la mujer insertarse plenamente en el mercado laboral (Cecchini & Madariaga. 2011; Gasparini, 2015).

**6** Por otro lado, para la mejora del sistema se consensó robustecer los sistemas de información y elaboración de estadísticas confiables que colaboren en la toma de decisiones y nos permitan conocer la magnitud y características de los problemas. En la misma línea, se consideró necesario impulsar una cultura de la evaluación y el monitoreo de programas y políticas para establecer qué herramientas funcionan y cuáles deberían ajustarse.

**7** El consenso entre los especialistas es que las políticas sociales deberían funcionar, al menos, como “contra-cíclicos” del funcionamiento de la macroeconomía para sostener a las personas excluidas. Sin embargo, ese acuerdo implica, a su turno, no perder de vista que la mejor política social es el trabajo. Por esta razón, resulta necesario conocer el impacto que generan las políticas sociales en el mercado de trabajo, principalmente, en términos de incentivos para el empleo formal. Si bien no hay estudios que aseguren un impacto necesariamente negativo de la AUH sobre la formalidad del empleo, en el imaginario colectivo existe cierto temor a que



la incorporación al mercado de trabajo formal pueda incidir en la continuidad de los planes sociales y el desaliento en la búsqueda de trabajo.

**8** La solución que estudió el GTIS no es abandonar la AUH sino independizar la condición de empleo y minimizar los problemas de incentivos. Una de las posibles propuestas incluye que el beneficiario de la AUH pueda mantener el programa por dos años luego de ingresar el sistema de trabajo formal. A su vez, puesto que el empleo requiere un abordaje holístico e integrado con el resto de los grupos, se decidió trabajar transversalmente con Educación (GTE) y Desarrollo Sostenible (GTDS) para reflexionar e idear políticas que promuevan la generación de empleo y la reducción del trabajo informal. Si bien el diagnóstico de mejora de las políticas sociales y la elaboración de incentivos interpelan las competencias del GTIS, la decisión del grupo fue extender estas preocupaciones o ideas a los grupos de RAP que correspondan para un trabajo aunado.

**9** Finalmente, fueron estudiados otros componentes que hacen a la generación de empleo y disminución del informal, que podrían ser abordados por el GTIS: Intermediación laboral a través de una red de oficinas de empleo que mantengan contacto con el sector privado (reducir brechas de información entre las personas que buscan trabajo); programas de capacitación de acuerdo a los desafíos de las actividades productivas; dar respuesta a los auto-empleados, generar incentivos al primer empleo y políticas que incentiven el régimen de empleo a tiempo parcial para compatibilizar las tareas de cuidado y el empleo. Por otro lado, se considera necesario la revisión de los aportes patronales dando particular prioridad a los empleos que incorporen jóvenes. En la misma línea, el grupo propone fomentar las actividades productivas con mano de obra masiva a través del desarrollo de las economías regionales y con incentivos fiscales.

Primera Infancia incluir embarazo adolescentes

---

**10** Uno de los temas cruciales que incorporamos a la agenda es la educación temprana, entendiéndola no sólo como ejercicio de un derecho sino como una poderosa herramienta para reducir desigualdades. De acuerdo a los informes del Observatorio de la Deuda Social, Argentina presenta niveles de pobreza infantil altos y superiores a los niveles de la población general, en un proceso conocido como infantilización de la pobreza.

**11** Los supuestos que surgieron en función de este tema es que los primeros años de vida de los niños y niñas (entre el embarazo y los 4 años) son trascendentales para el desarrollo futuro de sus capacidades. Conjuntamente, distintos expositores señalaron que la escolarización temprana ayuda a superar los obstáculos iniciales producto de la pobreza o de un entorno sociocultural desfavorecido, al mismo tiempo que puede facilitar la integración escolar de los niños. Por otro lado, más allá de una favorable tasa de retorno en función de la inversión en los primeros años, se enfatizó la idea de que la educación temprana es un derecho garantizado por la Convención Internacional de los Derechos del Niño con jerarquía constitucional y por la Ley Nacional de Educación (LN 26.206).

**12** Por otro lado, una política integral de primera infancia debería desmercantilizar el cuidado infantil a través de instituciones estatales que concilien la vida productiva con la reproductiva y logren una incorporación plena de la mujer al mercado laboral. Asimismo, esta política debería realizar un acompañamiento cercano a las familias y coordinar e integrar los distintos ministerios para generar una prestación integral.

#### NI NI – Bolsones de pobreza

---

**13** Otra de las grandes problemáticas que debe enfrentar la inclusión social es la incorporación de los jóvenes que no estudian ni trabajan (Ni-Ni) que representan alrededor el 17% de los jóvenes del país (entre 18 y 24 años). Un dato alarmante es que la concentración de mujeres en este grupo es significativamente mayor que la de los hombres y, al mismo tiempo, se incrementa en los estratos socioeconómicos más vulnerables (Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina). El abordaje de este tema debería considerar a la hora de articular políticas vinculadas al espacio público y a las adicciones. El grupo consideró importante

**14** Para dar respuesta a esta situación se mencionó la necesidad de aumentar el presupuesto para dar atención a una mayor parte de esta población y, al mismo tiempo, elaborar una política integral de juventud y robustecer una política de cuidado infantil. Asimismo, se valora la importancia de abordar este tema también desde el ámbito educativo; promover la educación secundaria y universitaria, el empleo y un proyecto de vida.

**15** Por otro lado, en la mayoría de las reuniones surgió el problema que afrontan las áreas metropolitanas de las grandes ciudades como grandes bolsones de pobreza. Si bien se estima que existen 10 millones de pobres y 2 millones de indigentes en todo el país -de acuerdo con los datos del ODSA-, es en las áreas metropolitanas donde se concentra la mayor parte de la pobreza.

**16** Uno de los desafíos del grupo de Inclusión social es hacer hincapié en estos problemas para desarrollar nuevas herramientas de abordaje. Este desafío requiere un sistema de información robusto. La reunión dedicada a la búsqueda de nuevos índices multidimensionales para medir la pobreza, dio como recomendación el diseño de un modelo dinámico que pueda medir las principales variables de la pobreza en el tiempo (educación, salud, estándar de vida, entre otras).

#### Seguridad alimentaria

---

**17** La seguridad alimentaria existe cuando las personas tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes y de calidad para satisfacer sus necesidades básicas. El incumplimiento de este derecho social se da principalmente por un problema de acceso y no de oferta de alimentos, esto afecta en mayor medida a las personas en condiciones de pobreza. Por lo tanto, factores como la volatilidad de precios alimentarios, la existencia de crisis económicas y la disponibilidad de recursos como tierra y agua pueden impactar positiva o negativamente en la búsqueda de la seguridad alimentaria.

**18** Asimismo, resulta fundamental articular políticas de empleabilidad y mejora de los ingresos de los ciudadanos -para garantizar el acceso- con educación alimentaria nutricional con el objetivo de erradicar el “círculo vicioso”: hambre, malnutrición y pobreza. La pobreza lleva a la inseguridad alimentaria, la malnutrición genera un desarrollo cognitivo y físico deficiente, ese déficit da como resultado una baja productividad y, en consecuencia, ésta produce pobreza.

**19** Argentina tiene el potencial de alimentar a 400 millones de personas pero aún no logra llegar a los 40 millones de habitantes. El mercado mundial presenta una brecha de oportunidad para el país: la evolución de las clases medias especialmente de China e India da como resultado la demanda de nuevos y mejores alimentos. Se necesita articular un plan estratégico y establecer acuerdos sostenibles para dar respuesta a esta demanda.

#### Hábitat / Acceso al crédito / Acceso a bienes y espacio público

---

**20** El acceso a una vivienda digna es un elemento crucial para la calidad de vida y el desarrollo humano. Además genera beneficios sociales que justifican ampliamente la intervención del Estado para garantizarlos.

**21** En los últimos años, este tema fue motivo de gran conflictividad social debido a problemas de acceso -no sólo para la compra sino también para el alquiler- y el déficit habitacional persistente. La situación del mercado agravó la situación: los precios del m<sup>2</sup> de vivienda y lotes han aumentado significativamente en dólares entre el 2003 y el 2014; el poder de compra se ha reducido con respecto al precio (un hogar promedio debe dedicar 5 a 6 años de ingresos totales para acceder a una vivienda de 60 m<sup>2</sup> en CABA); y la ausencia de crédito hipotecario limitó el acceso a la propiedad y determinó un aumento muy importante de la participación de los hogares que alquilan.

**22** Si bien estos problemas se agudizan en los sectores de más bajos ingresos, progresivamente se observa que también los sectores de ingresos medios enfrentan fuertes dificultades para acceder a la vivienda formal.

**23** En consecuencia, las ciudades están creciendo haciendo guetos, tanto de riqueza como de pobreza. En relación a la población viviendo en villas y asentamientos, en promedio, conforman el 10% del total de habitantes (10% en GBA y 20% en Rosario). A su vez, el déficit habitacional viene aparejado a una red de servicios básicos precaria o nula y áreas de alta vulnerabilidad ambiental.

**24** Las recomendaciones que surgieron del diálogo con especialistas, en primer lugar, señalaron la importancia de garantizar el acceso a financiamiento y créditos para facilitar el acceso a una primera vivienda. Se propuso focalizar en los más jóvenes que, en general ingresan al mercado alquilando, y en los adultos mayores que no lograron comprar su vivienda.

**25** En segundo lugar, las propuestas sugerían seguir avanzando en programas de urbanización y regularización dominial particularmente en villas y asentamientos; implementar el alquiler social; ampliar los programas de vivienda social; instrumentar a nivel nacional una estrategia integral de vivienda; y buscar fortalecer los mercados financieros para la vivienda.



**26** Por último, analizar el acceso al espacio público desde las experiencias de Medellín y Santa Fe trajo como aprendizaje la recuperación de la esfera pública como un lugar de encuentro, convivencia y, al mismo tiempo, como un espacio igualador de oportunidades y minimizador de desigualdades. El desafío es fomentar la participación desde la cultura y el deporte facilitando el acceso a instituciones e infraestructura de calidad para garantizar la equidad y el desarrollo humano y productivo.

#### Salud

---

**27** Un sistema de salud es la suma de todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo objetivo principal consiste en mejorar este sistema. Para ello debe contar con personal, financiamiento, información, suministros, transportes y comunicaciones, así como una clara orientación y dirección. Es necesario generar un mayor acceso a la salud.

**28** Si bien Argentina mantiene uno de los índices más altos de gasto en salud en función de su PBI, la inversión no se traduce en prestaciones de calidad. Las principales causas de una calidad empobrecida remiten a la falta de personal, escasa capacitación, alto costo de medicamentos, déficit de acceso y de atención primaria y, particularmente, a un sistema fragmentado e inequitativo que conspira contra la eficiencia del sistema.

**29** Ante los desafíos mencionados, surgieron opciones de mejora: (a) generar un Sistema Universal de Cobertura de Salud que integre un único financiador, proveedor y prestador. (b) Ordenar y hacer más eficiente el actual sistema a través de prestaciones centralizadas, financiación única para cubrir determinadas patologías, Fondo Nacional de Cobertura de Enfermedades Catastróficas o un seguro en la misma línea. (c) Consolidación de las obras sociales (establecer un número mínimo de afiliados a efectos de garantizar la ecuación económica financiera y calidad de las prestaciones), (d) Fortalecimiento del rol de rectoría y participación en el gasto de salud del Estado Nacional y (e) Hacer foco en prevención y no sólo en la enfermedad.

#### Previsión Social

---

**30** Argentina ha tenido avances importantes en previsión social a partir del 2002, pero hace falta información y sistemas de evaluación que permitan conocer el verdadero estado de la protección social.

**31** En la última década se pueden observar cuatro etapas: la primera (2002 – 2006) hizo foco en la adecuación de la jubilación mínima y aumento de las pensiones no contributivas, como el “Plan Mayores”. La segunda etapa (2006 – 2008) se caracterizó por ampliar la cobertura mediante una nueva moratoria que facilitó la obtención de beneficios contributivos con un límite temporal establecido. En la tercera etapa (2008 – 2010) ANSES mostró un nuevo protagonismo implementando políticas amplias y asignando recursos propios producto del cierre de las AFJP. Se sancionó una nueva Ley de Movilidad Previsional y surgieron nuevos planes sociales gracias a este nuevo flujo de recursos (Asignación Universal por Hijo, Plan Conectar Igualdad, Procrear, entre otros). A partir de 2014 se abre una nueva etapa, caracterizada por una nueva moratoria con cupo. La misma da un resultado acotado en cuanto a las personas que incorpora: sólo a quienes ya están en edad de jubilarse desde la actualidad

hasta dentro de dos años y quienes no puedan acceder a los otros regímenes existentes por sus ingresos mínimos.

**32** Luego de la revisión cronológica, los expositores señalaron los problemas técnicos que afronta la Ley de Movilidad Jubilatoria. La norma expone dos indicadores; aumento de salarios y recaudación e indexa a las jubilaciones al aumento del indicador que presente mayor crecimiento. En el corto plazo, el saldo acumulativo no resulta significativo pero, en el largo, puede generar un fuerte desequilibrio puesto que acumula el máximo de los dos índices.

**33** La observación que realizaron los especialistas es que Argentina está cerca, en términos de cobertura, de alcanzar a la totalidad de la población con una jubilación mínima. Sin embargo mantenemos un sistema focalizado a través de moratorias que no termina de configurar la universalización. Señalaron como ejemplo el caso de Chile y Bolivia, donde el Estado garantiza una protección social mínima universal no contributiva y, por otro lado, una mayor para los que realizaron aportes.

#### Seguridad y Narcotráfico

---

**34** La configuración del sistema de seguridad pública de Argentina, en sus distintos niveles, no ha seguido parámetros de inclusión social. Contrariamente, es considerada una de las instituciones que más convalidó mecanismos de exclusión. La situación actual denota una dualidad estatal: gobiernos que se han caracterizado por políticas de inclusión en todos los ámbitos (social, educativo, laboral), al mismo tiempo, depositan parte de la relación con los sectores populares en la fuerza policial -que repite dinámicas de exclusión- como es el caso de gendarmería haciendo “control de fronteras” en villas y asentamientos. Esto indica que no se problematiza a la seguridad pública desde el punto de vista político, con un abordaje integral, sino desde una lógica coyuntural.

**35** Los especialistas acuerdan en que existen *tres* problemas fundamentales: violencia doméstica (la que más muertos deja), delitos aspiracionales (robos, hurtos) y crimen organizado. Sin embargo, la única respuesta es la prevención situacional (colocación de cámaras y patrullamiento) que responde únicamente al delito en las calles. Asimismo, puesto que no existen estadísticas o mapeo de los crímenes, el único abordaje vigente es incompleto.

**36** A su vez, se observa una mayor fragmentación de la política y del mercado ilegal combinado con una fragmentación policial. Como resultado, aumenta fuertemente la violencia y la respuesta estatal no resuelve el problema del crimen organizado.

**37** Argentina comienza a ser un productor de drogas sintéticas y una posible fuente de trabajo ilegal para los jóvenes excluidos. El crimen organizado comienza a ser una posibilidad de ascenso y movilidad social, en el caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan, esto debe tenerse en cuenta.

Uno de los puntos de acuerdo entre los expositores es que aún estamos a tiempo prevenir la fase simbiótica, es decir, estadio donde todos los actores están conformes con la situación



pero hay un Estado comprado por el mercado ilegal. Al no tener bandas cartelizadas sino un territorio en movimiento, es posible operar sobre ese problema específico y abordar la concentración espacial en estos barrios para impedir el escalamiento de estos grupos.

---

**Cecchini & Madariaga.** 2011. *Programas de Transferencias Condicionadas: Balances de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.* Publicación de las Naciones Unidas & CEPAL.

**Cruces & Gasparini.** 2015. *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente.* Publicación de Universidad de La Plata, CEDLAS.

Observatorio de la Deuda Social Argentina. EDSA – Universidad Católica Argentina. 2013.