

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Rafanelli, Guillermina Pilar; Crisconio, María Magdalena

Transformaciones y desafíos de la política de inclusión social en el marco del nuevo rol
del Estado. La experiencia de la Provincia de Buenos Aires

Buen Gobierno, núm. 16, enero-junio, 2014, pp. 36-68

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660537001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Transformaciones y desafíos
de la política de inclusión social
en el marco del nuevo rol del Estado.

La experiencia de la Provincia de Buenos Aires

Por Guillermina Pilar Rafanelli y María Magdalena Crisconio

RESUMEN

En la década del noventa el mercado fue considerado el actor principal para motorizar el crecimiento económico y proveer bienes públicos, en detrimento de un Estado al que se consideraba incapaz. En materia de política social, se promovieron intervenciones compensatorias y focalizadas en la creencia de que las fuerzas de la oferta y la demanda actuando libremente generarían un “efecto derrame” que llevaría el bienestar a toda la pirámide social, una vez que el modelo diera sus frutos. Estas recetas explotaron en crisis cuando la realidad demostró que crecimiento no implicaba desarrollo y que la ausencia del Estado asignando recursos y promoviendo políticas generaba mayores niveles de desigualdad y exclusión y generaron una “vuelta del Estado”. En política social esto significó un cambio de paradigma: a los procesos privatizadores, le siguió la recuperación del rol estatal como asignador de recursos, y al sesgo focalizado y asistencial que imperó en el diseño e implementación de los programas sociales, la búsqueda por universalizar el acceso a los bienes y servicios públicos. El trabajo se propone analizar el derrotero seguido en materia de protección social en la Argentina, analizando los rasgos originales que caracterizan la nueva matriz de protección social desarrollada en el último decenio con particular énfasis en los resultados obtenidos en la principal jurisdicción político territorial del país, la provincia de Buenos Aires.

Palabras Clave: Estado, Mercado, Política Social, Programas Sociales, Servicios Públicos

During the nineties, growth and provision of public goods were fundamentally market-led, as the state was considered highly inefficient. Particularly, social policies were conceived as focused and complementary interventions in the belief that that free supply and demand forces were enough to “spill over” its benefits to the entire social pyramid. These formulas ended in a crisis that proved that growth does not mean development that an absent state generates more inequality and exclusion and, therefore, there was a need to a “comeback of the State”. In social policies, this meant a drastic change of paradigm: after downsizing and privatization processes, the state regained its role as a distributor of resources; and in lieu of focused and care-oriented social programmes, a “universal” approach of public goods and services access prevailed. This paper analyses the progress of social policies in Argentina and its new and original matrix, implemented in the last decade, with a particular focus on the results in the Province of Buenos Aires, the most important sub-national government in the country.

Keywords: State, Market, Social Policy, Social Programs, Public Services

INTRODUCCIÓN

La política social de América Latina ha ido sufriendo transformaciones en las últimas décadas al compás de los cambios por los que ha atravesado la concepción del Estado: de la matriz Estado céntrica imperante a mediados del siglo pasado se pasó a una concepción minimalista del mismo, propia del neoliberalismo, hasta llegar a la actualidad donde presenciamos el nuevo recorrido del péndulo de la historia hacia la recuperación del rol del Estado. En ese marco, el trabajo se propone analizar los cambios que atravesó la política social argentina en la última década, durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y el mandato todavía vigente de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), con particular énfasis en lo ocurrido en la provincia de Buenos Aires.

En la primera parte, el análisis intentará describir las mencionadas transformaciones en relación a los patrones que configuraron la protección social durante la década de los 90, realizando para ello un bosquejo de los principios que orientaron la política social llevada a cabo por el gobierno neoliberal de Carlos Menem y su continuidad durante el gobierno de la Alianza. Destacaremos las particularidades de la política social kirchnerista, resaltando la pretensión imperante de consolidar un sistema de protección social sobre dos ejes: la universalidad y la creación de derechos. Tales los desafíos de la política social actual que, consideramos aquí, comenzaron a materializarse con dos medidas de trascendencia política y social: los cambios producidos en el sistema de jubilaciones y pensiones y la universalización de las asignaciones familiares a través del programa de la Asignación Universal por Hijo.

En la segunda parte, se centralizará la mirada en lo sucedido particularmente en la provincia de Buenos Aires, a través de una lectura de los programas provinciales que se han implementado en materia educativa, de salud y de protección social, focalizándose en lo sucedido durante la gestión del gobernador Daniel Scioli (2007-2011 y 2011-2015). La elección de la provincia de Buenos Aires responde al hecho de que se trata de la jurisdicción más importante del país. Sus características hacen de la provincia un caso particular con desafíos más asimilables a los de un Estado nacional que a los de un Estado sub-nacional. Con aproximadamente 15,6 millones de habitantes, el 39% de la población total de la Argentina se encuentra en su territorio. A la par de la desigual distribución poblacional de nuestro país, aproximadamente el 63,5% de los ciudadanos de la provincia habita el Conurbano Bonaerense. Es la provincia más extensa de las 23 provincias argentinas, con una superficie aproximada de 307.571 km², el 11% del territorio nacional. Así, su área geográfica es un poco más grande que la de Italia. Tiene una línea costera cuya extensión es de casi 1.800 km, incluyendo su litoral sobre el Río de la Plata, y abarca zonas agrícolas fértiles de clima templado aptas para la actividad agrícola-ganadera. La provincia además es el motor de crecimiento del país: aporta el 36,4% del Producto Bruto Interno, genera el 55% del Valor Agregado Industrial, participa con el 33,5% de las exportaciones nacionales. A su vez, los índices de desigualdad y exclusión también son significativos: el 35% de la población tiene Necesidades Básicas Insatisfechas.

1. RASGOS Y RUPTURAS DE LOS PARADIGMAS DOMINANTES (PRIMERA PARTE)

El sistema de protección social se articula en tres ejes: las Transferencias Monetarias (con sus componentes contributivos y no contributivos de la previsión social y las transferencias condicionadas); los Servicios Sociales (educación y salud) y Otras Intervenciones (políticas alimentarias, de vivienda, saneamiento, microcréditos, agua). Se reconoce la existencia de dos períodos. En el primero, que llamamos neoliberal, (desde los 90 hasta la crisis de finales de 2001) la matriz de política social se caracterizó por la privatización de la previsión social, la transferencia de responsabilidades en materia de administración de servicios sanitarios y educativos a los gobiernos provinciales y la multiplicación desarticulada de acciones focalizadas y de poca escala para hacer frente a los problemas de la pobreza y la vulnerabilidad social.

La segunda matriz (aún en proceso de construcción) se caracteriza por un proceso de re-estatización de los fondos de pensiones, fortalecimiento y creciente protagonismo de las áreas del gobierno central en tanto rectoras de los sistemas de salud y educación, unificación de los programas de combate a la pobreza en grandes líneas de intervención, así como por la tendencia a la universalización de la seguridad social a través de instrumentos que combinan criterios contributivos y no contributivos.

1.1 MATRIZ NEOLIBERAL: FOCALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN

En la década del 90 durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) se implementaron un conjunto de medidas que cristalizaron un nuevo paradigma sobre el deber ser del Estado. En esencia se trató de un paquete de recetas neoliberales de orientación pro-mercado que tuvieron consecuencias en el plano político, económico, organizacional e ideológico y que actuaron como condicionantes de la política social de entonces. El modelo neoliberal aplicado en los 90 se estructuró a partir de dos leyes principales sancionadas en el año 1989: la Ley N°23.696 de Reforma del Estado y la N°23.697 de Emergencia Económica, pero alcanzó su perfección y sentido con la Ley de Convertibilidad de 1991. Lo que es importante aclarar es que este modelo no era algo nuevo en nuestro país, sino que más bien *"encarnó la forma más acabada de aplicación de las reformas neoliberales como profundización de la ofensiva del capital efectivizada a partir del golpe de Estado de 1976"* (Varesi G.A, 2013).

Las manifestaciones más importantes del nuevo paradigma se dieron en lo económico y lo ideológico, ya que las reformas supusieron la primacía de la visión económica en el diagnóstico: la crisis fiscal motoriza la necesidad de reducción del gasto público; y en las respuestas: el mercado se convirtió en el protagonista en términos de asignar y proveer bienes y servicios. En el plano ideológico, las claves son el individualismo exacerbado, la crisis de solidaridad colectiva, y el hecho de que se desdibuja la dimensión social de los derechos.

En el ámbito de lo político se observó la retirada del Estado de muchos de los temas que hasta entonces conformaban su agenda, a través de la privatización de bienes y servicios y las políticas de desregulación. Se configuró un nuevo mapa de actores, donde el Estado vio debilitadas sus capacidades técnicas pero también políticas al perder capacidad de representar sectores vulnerables de la población, al tiempo que cobraron protagonismo actores del sector privado, sobretodo financiero, así como el sector externo, a través del envío condicionado de fondos. A su vez, los instrumentos clásicos de articulación y canalización de demandas sociales, los partidos políticos, sufrieron el des prestigio y el debilitamiento, tal como sucedió con otras organizaciones como los sindicatos, producto de las reformas en el mercado laboral.

Al interior del Estado, en lo que hace al contexto organizacional e institucional, las reforma estructurales supusieron la conformación de un *"menor pero no de un mejor Estado"* (Oszlak, 2003). Los cambios en materia organizacional se focalizaron en reducir el aparato estatal a través de la supresión de organismos públicos, retiros del personal (voluntarios o no), la tercerización de funciones y la descentralización a unidades inferiores, pero no se dieron los mismos esfuerzos para dotarlo de capacidades; el resultado fue un aumento de la ineficiencia pública.

En el plano de la política social, aunque el Consenso de Washington no aportó definiciones explícitas sobre la misma, las respuestas sociales han tendido a avanzar hacia un modelo único, de forma similar a lo que sucedió con la política económica. El diagnóstico principal afirmó que había un déficit de eficiencia en los sectores sociales y que los recursos públicos no estaban siendo dirigidos hacia quienes más lo necesitaban. La prescripción para hacer un mejor uso de los escasos recursos públicos sociales fue buscar la solución en mecanismos competitivos y en acudir a moda-

lidades de focalización que dirigieran las acciones públicas hacia la población pobre. Se trató de una respuesta pragmática, que tuvo como premisa el repliegue del Estado en la prestación y garantía de algunos servicios básicos. En resumen, el modelo de política social se construyó en base a tres pilares: la desestatización/privatización; la descentralización y la focalización de los servicios sociales.

La descentralización estuvo guiada por las urgencias fiscales de los gobiernos nacionales, preocupados casi exclusivamente por el ajuste estructural y la apertura de los mercados. Implicó el traslado de los servicios básicos como la educación, la salud, la vivienda a unidades menores, pero no fue acompañada de los recursos necesarios ni tampoco de un reforzamiento las capacidades de gestión necesarias, lo cual redundó en ampliar las diferencias regionales. La desestatización/privatización conllevó una pérdida sistémica de la capacidad estatal para regular a los actores del mercado. Supuso la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias). Se privatizaron los sistemas previsionales, fomentando la capitalización individual de los aportantes y se fomentó la expansión de la educación privada y la medicina privada, entre otros. Pasaron a ser materia de decisión individual numerosos asuntos que previamente venían de la mano de la inserción laboral del trabajador, profundizando el resquebrajamiento de una estructura social ya fragmentada, incrementando la vulnerabilidad de las viejas corporaciones (sindicatos) y la pobreza y exclusión de los nuevos y viejos pobres. El modelo conducía a que se compre el bienestar en el mercado ofreciendo mecanismos compensatorios para aquellos que quedasen fuera de este esquema. Esto se realizó a través de políticas focalizadas, en muchos casos con un claro sentido asistencial, que se centraron en el combate a la extrema pobreza o indigencia.

La focalización trató de dar respuesta a la inefficiencia en la prestación de los servicios sociales, a partir de una crítica a los programas universales bajo el supuesto de que sus recursos eran captados por los sectores medios y más organizados. La focalización se operativizó en múltiples programas de pequeña escala, llevado a cabo por diversos organismos públicos, sobretodo del nivel central, destacando la dispersión de esfuerzos y atomización de miradas entre los muchos organismos con algún grado de responsabilidad. En una primera instancia consistieron en la transferencia de una renta mínima no contributiva efectuada por el Estado a las familias en situación de indigencia, para luego pasar a los programas de transferencias condicionadas. Otros de los problemas asociados con la focalización se refieren a que en algunos casos, estas modalidades se prestaron a la formación de clientelas ya que se convirtió en un instrumento altamente discrecional en manos del poder ejecutivo; a lo que hay que sumar la estigmatización de los destinatarios y quiebre de la solidaridad entre clases y dentro de las mismas, promovido en parte por los instrumentos de prueba de medios que generan la distinción entre pobres merecedores y no merecedores.

Todo lo dicho pone de manifiesto que se pretendió resolver los problemas sociales con base en el crecimiento económico. El modelo de política social imperante se constituyó como subsidiario de un régimen de acumulación que privilegia al mercado como asignador de recursos y que promueve políticas sociales compensatorias y transitorias para los grupos sociales desplazados a la espera de un “efecto derrame” que habría de llegar cuando el modelo diera sus frutos. Lo cierto es que una parte importante de los viejos privilegios corporativos se mantuvieron, el mercado contin-

nuo beneficiando a los sectores con recursos como para financiar sus prestaciones, y las políticas focalizadas resultaron insuficientes por su marcado carácter asistencial y su escasa articulación y cobertura.

1.2 CLAVES DE LA POLÍTICA SOCIAL KIRCHNERISTA

a) Crisis 2001-2002

El proceso de transformación de la política social analizado debe remontarse a la profunda crisis que sacudió al país a comienzos del nuevo milenio, como consecuencia del colapso del régimen de convertibilidad y el agotamiento de los principios que habían orientado el accionar del Estado durante los 90. Tal crisis puede reconocerse como un momento bisagra para la política argentina en su totalidad, que posibilitó la construcción de una estrategia alternativa de poder con la aparición de la figura de Néstor Kirchner.

El cambio de paradigma incluye la recuperación del rol del Estado como mediador y articulador de las disputas sociales, lo que en un sentido más amplio, puede entenderse como la recuperación de *la política* frente a la primacía que la economía tuvo para el modelo neoliberal. Esto sintetiza la ruptura ideológica con el neoliberalismo, ya que la política deja de ser concebida como un orden definido por tecnócratas y pasa a ser definido en términos de “proyecto” resultante de disputas de clases. En términos de política social, implicó el surgimiento de un nuevo paradigma, que abreva de los sistemas de protección social imperantes en la segunda mitad del siglo XX pero que a su vez presenta rasgos originales, a partir de las nuevas realidades sociales que dejó como saldo la crisis de 2001.

b) Algunos números

La evolución de las variables durante la década del 90 y los primeros años del 2000, revela el deterioro de las condiciones de vida entre mayo de 1993 y mayo de 2003. En términos de pobreza, el porcentaje tanto de hogares como de personas pobres se triplicó. Si en 1993 el 17,7% de las personas era pobre, en mayo de 2003 este indicador alcanzó 51,7%. En términos de desempleo, este pasó de 6,3% en octubre de 1990 a 21,5% en mayo de 2002, alcanzando el record histórico (fuente: EPH puntual-INDEC). El trabajo informal precario representaba en 2002 el 29,6% de la PEA, lo que determina un índice de exclusión laboral que alcanzaba al 67% de la población económicamente activa, o sea más de 9 millones de personas excluidas del trabajo formal. La desigualdad se vio también fuertemente afectada en este período como lo refleja el coeficiente de Gini. Entre el año 1993 y 1999 el coeficiente de Gini pasó de 0,463 a 0,504, para llegar al fin del modelo de convertibilidad con el coeficiente de Gini en 0,52.

Este cuadro describe con mucha claridad que quienes se apropiaron del crecimiento del período fueron los sectores de mayores ingresos y cómo ésta sesgada distribución del ingreso impacta de manera regresiva sobre los niveles de vida de la mayoría de la población. En el período que siguió

inmediatamente, la devaluación agudizó este proceso, registrándose los resultados más dramáticos en términos de distribución del ingreso en mayo de 2002, donde el Gini llegó a 0,551.

c) Continuidades y novedades de la política social del Kirchnerismo

En materia de protección social, hay dos momentos en torno a la construcción de la nueva matriz. La estrategia oficial adoptada a partir del 2003, plantearía la centralidad del trabajo como categoría para asegurar la protección social, colocando al empleo formal como el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales, como mecanismo compensador frente a los procesos de expulsión laboral imperantes en los 90₁. El énfasis en el trabajo –en lugar del ingreso como categoría central para asegurar la protección social- estaba relacionado y era coherente con el modelo económico que se buscaba implementar: priorizar el mercado interno. En ese sentido, la estrategia era concordante con el proceso de recuperación que estaba viviendo la economía argentina: a partir de 2003 la economía atravesó un período de fuerte crecimiento económico: entre 2003-2008 el promedio de crecimiento anual fue del 8,4%, manteniéndose a una tasa de 6,1% en el período 2010-2012 (a excepción del 2009 cuando sólo fue del 0,9%).

En segundo lugar, tenía que ver con la misma lógica de construcción de poder del kirchnerismo, que se articuló a partir de la alianza con las organizaciones de desocupados (piqueteros) y con la central obrera (CGT). La construcción hegemónica del kirchnerismo se basa en la articulación de un conjunto amplio de demandas de movimientos sociales, donde las laborales ocupan un lugar central. En tal sentido, se intentó recuperar elementos de la vieja matriz sociopolítica argentina, a partir de una lúcida lectura de los factores centrales que configuraron el conflicto social de principios de ciclo, donde sobresale el movimiento de desocupados.

Además de los beneficios que genera el trabajo formal en términos de acceso a cobertura de la seguridad social, la representación sindical y en suma, el fortalecimiento de la ciudadanía democrática, la política laboral se utilizó para mejorar la distribución del ingreso. La devaluación llevada cabo en 2002 generó un profundo deterioro del salario real. En tal sentido, se volvió a fijar el salario mínimo, (abandonado en 1993) y se dio un fuerte impulso a la negociación colectiva, logrando que los trabajadores volvieran a discutir sus salarios en paritarias₂.

Esto se acompañó de la recuperación de las capacidades estatales. Se volvieron a utilizar instrumentos que habían sido desmantelados durante los años noventa, como la inspección del trabajo, para forzar con inspecciones a las empresas la formalización del mayor número de empleados₃. Se rediseñaron los programas de transferencia de ingresos vigentes con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad de los desempleados₄.

Los resultados de esta primera estrategia fueron muy importantes: Entre principios de 2003 y finales de 2013, el empleo urbano total pasó de 11.121.000 a 16.134.676, lo que implica que más de 5 millones de personas pasaron a estar ocupadas durante este período. La tasa de desocupación, que en medio de la crisis del 2001-2002 superaba el 20% de la población económicamente activa, se redujo a un 7,2% al segundo trimestre de 2013, gracias a un incremento récord en el nivel y la tasa de empleo, que si bien muestra un declive en el año 2009 luego se recupera. De esta forma, en los últimos años la cantidad de personas desocupadas se redujo más de la mitad, pasando de cerca de 3 millones en 2003 a 1,2 millones en el segundo trimestre de 2013.

En materia de pobreza también se dieron grandes resultados. Y aun cuando la suba de precios desde 2007 erosionó en parte el ritmo de reducción de la pobreza de los primeros años, analistas no gubernamentales reconocen que la gestión kirchnerista redujo la pobreza que afectaba al 54% de las personas en 2003 a un 25% actual⁵ (CEDLAS). Según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA), cerca del 26% de las personas vivían en situación de pobreza en el último trimestre del 2012.

Más allá de estos resultados, la clave que nos permite analizar la eficacia de la estrategia adoptada en materia de inclusión, es analizar cuántos de esos empleos han sido formales. En tal sentido, la tasa de empleo no registrado también presenta una evolución positiva desde mediados de la década: tras alcanzar un máximo en el año 2003 (48,3% del empleo no registrado), se redujo en 14,2 puntos porcentuales desde ese momento el último trimestre del año 2012.

Desde el año 2003 se verificó un incremento del trabajo formal (asalariados e independientes registrados en la seguridad social) como nunca se había observado en los últimos 35 años en la Argentina. Como resultado de este proceso, en el año 2010 el número de trabajadores registrados es un 43% superior al que había en el mejor momento de la década pasada (1997), durante la vigencia del régimen de Convertibilidad, y un 67% superior a los registrados antes de la implementación del actual patrón productivo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010).

Si bien se dieron grandes avances en materia laboral, las expectativas en torno a la baja de la informalidad no cristalizaron en los resultados esperados. Uno de cada tres trabajadores en la Argentina se emplea de manera informal. La informalidad laboral pasó de casi el 50% en 2003 al 34,5% en 2012 (Indec), valores aún significativamente altos. Con este resultado, se deduce que cerca de 4.100.000 trabajadores realizan su labor de manera irregular, sobre una Población Económicamente Activa (PEA) de 18 millones de personas, con un nivel de desempleo de 7,2 por ciento y con un nivel de asalariados del 76,7 por ciento del total.

El desafío era repensar la solidaridad de manera integral, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo. De ahí la segunda estrategia: complementar el enfoque contributivo de la política social con un programa de transferencia de ingresos para los trabajadores informales y desocupados. Esto se tradujo en dos políticas concretas: el Plan de Inclusión Previsional y la Asignación Universal por Hijo, que simbolizan la ruptura con el principio contributivo clásico de la protección social, creando un esquema “semi-contributivo”, que hace a los rasgos originales del modelo de política social del kirchnerismo.

d) Plan de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo

En el caso de las jubilaciones y pensiones, el Plan de Inclusión Previsional fue un hito más en el paquete de reformas al sistema previsional que se iniciaron en 2003 con los aumentos de la jubilación mínima (que pasó de \$150 en 2001 a \$290 en 2003), luego con la ley de movilidad jubilatoria⁶ y que finalizaron con la re-estatización de los fondos de pensiones, lo que implicó la eliminación del régimen de capitalización y su sustitución por un esquema de reparto. El Plan de Inclusión Previsional se focalizó en expandir la cobertura previsional y se articuló a partir de dos normas: la Ley N° 25.994 de fines de 2004 y el Decreto 1454/05, que caducaron el 30 de abril de 2007.

La Ley 25.994, permitió acceder a una prestación jubilatoria a aquellas personas que tenían los aportes pero le faltaban cinco años de la edad prevista legalmente. Este mecanismo legal se denominó Prestación Jubilatoria Anticipada. En el artículo 6º de esta misma ley se establece la posibilidad de una moratoria previsional, la cual sostenía como requisito cumplir con la edad legal exigida al 31 de diciembre de 2004 (60 años para la mujer y 65 años para el varón). De este modo la Ley 25994 y el Decreto 1454/05 establecen un “plan de facilidades de pago que permite a los trabajadores autónomos acceder al beneficio jubilatorio en forma simultánea a la cancelación de sus deudas de aportes previsionales”. El Decreto 1454/05 estableció una moratoria permanente por los períodos adeudados anteriores a 1993. Así, mediante declaración jurada, se podían acreditar treinta años de servicio. Una vez asumida la deuda se debía abonar la primera cuota de la moratoria, las restantes serían descontadas del propio haber jubilatorio que se recibiera, aunque nunca por encima de la mitad de éste. Se estableció un tope de hasta sesenta cuotas para saldar el total de la deuda, y una vez pagadas se cobraría el haber completo.

Este nuevo plan permitió que cerca de 2,4 millones de personas en edad de jubilarse, pero sin los aportes necesarios para ello, puedan acceder a una jubilación digna, casi universalizando la cobertura y, lo más importante, incorporando a adultos mayores que antes se encuadraron bajo las categorías de la informalidad laboral y el desempleo, con una inserción en el mercado laboral formal y por ende en la seguridad social, intermitente, precaria o inexistente. Así, el sistema de seguridad social, medido en términos de la tasa de cobertura del sistema de reparto, que mostraba una evolución francamente decreciente, pasando de un 55,8 % de cobertura de la población en edad jubilatoria (60/65 años) en 1996, a un 47,3 % de cobertura en 2005, logra aumentar significativamente la tasa, abarcando a un 56,5 % en 2006, un 70,5 % en 2007 hasta el 90,4% de la actualidad, lo que representa el segundo mayor porcentaje de cobertura de América Latina, después de Bolivia (BID, 2013). Permitió revertir la tendencia a la baja en la cobertura que venía registrándose desde 1997 y que alcanzó su mínimo en 2002 (54,5%).

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es un programa aprobado en 2009 que completa el sistema de asignaciones familiares⁷, incorporando a las familias de personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil (desde febrero de 2013 \$2.875). Los sujetos de derecho establecidos por la Asignación Universal son los niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, de hasta 18 años de edad, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley N° 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas sociales o trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del servicio doméstico. Consiste en el pago mensual de \$460 para niños menores de 18 años y de \$1500 para chicos discapacitados sin límite de edad. Las condiciones para percibirlo consisten en el cumplimiento del ciclo escolar por parte de los menores de 18 años, y el de los controles sanitarios y de vacunación por parte de los niños menores de 5 años. Es incompatible con la percepción de otro plan social, lo que tiende a concentrar los mismos y por ende a superar los habituales problemas de superposición y descoordinación. El 80% del monto previsto se paga mensualmente a los titulares de la prestación, a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) mientras que el restante 20% se deposita en una Caja de Ahorros a nombre del titular en

el Banco de la Nación Argentina, hasta tanto éste acredite el cumplimiento de las condicionalidades. Para cumplir con estos requisitos se ha avanzado en la implementación de una Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación.

En Argentina existen alrededor de 12.100.000 menores de 18 años. Según datos del ANSES para el 2010, la cantidad de beneficiarios de este programa alcanzaría a 3.670.000 niños, niñas y adolescentes y a 1,8 millones de hogares distribuidos en todo el país. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo (2009), el 51% de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH no habían recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero. Si se considera que además de la AUH, habría 7,5 millones de niños con algún esquema de seguridad social, la cobertura actual brindada a los niños, niñas y adolescentes supera el 91% de la población menor de edad, considerando tanto los componentes contributivos como los no contributivos de la previsión social. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación CNCPS (2010), la cobertura actual de los menores que reciben algún tipo de transferencia de ingresos alcanza al 86% (difiere en este caso de la otra fuente), mientras que esta proporción era de tan sólo el 37% en el año 1997. En total, los niños que reciben la AUH representan el 9% de la población del país.

De modo que, aun a pesar de las limitaciones establecidas por la AUH, ya que se destina a grupos familiares que se encuentran desocupados o que se desempeñan en la economía informal, y a alumnos de escuelas públicas, entre otros requisitos, en la práctica, virtualmente toda la población menor de 18 años queda cubierta por el beneficio de una asignación familiar. Entonces, si bien el programa de asignaciones (a partir de la puesta en marcha de la AUH) no es realmente universal, en gran medida en la práctica universaliza la ayuda monetaria en los hogares con menores de edad. Por otro lado, y en términos de impacto, la focalización de la AUH es elevada, ya que aproximadamente el 70% de los niños y adolescentes que la reciben se ubican en los dos primeros deciles del ingreso per cápita familiar y el 60% son pobres.

Ambas políticas representaron un quiebre muy profundo con respecto a la lógica dominante de la seguridad social, al satisfacer (aunque parcialmente) los principios de universalidad y creación de derechos. A diferencia de los programas sociales que se estructuran sobre un principio asistencial/discrecional, que no generan derechos en el receptor/beneficiario, las políticas analizadas al estar dentro del ámbito de la seguridad social, cuyo principio de estructuración es la contribución, origina derechos. En el caso del Plan Previsional, implica la generación de status jurídico de jubilado en sectores antes excluidos, conformando sujetos de derecho donde otrora reinara la asistencia familiar, la ciudadanía social dependiente o, sencillamente, la desprotección. Las prestaciones resultantes de la política bajo estudio consignan el carácter de derechos adquiridos y, por tanto, la eventual suspensión total o parcial de su pago, es jurídicamente punible (situación muy distinta al campo asistencial de las pensiones no contributivas, donde la prestación estructurada bajo la discrecionalidad conlleva una fuerte limitación de la acción judicial en este plano). Asimismo, ambas universalizan la prestación social.

e) Servicios Sociales Universales

Este esquema se complementó con el fortalecimiento de los servicios sociales universales: principalmente lo que hace a la salud y a la educación. En tal sentido, deben mencionarse como hitos en materia educativa: la Ley de Financiamiento educativo (2005), que estableció las metas presupuestarias y los compromisos que asumen la Nación y las provincias en la obtención de los objetivos de la misma. La ley fue votada por unanimidad en el Senado y por amplia mayoría en la Cámara de Diputados y estableció la elevación de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar en 2010 algo más del 6% del PBI. En 2006 se aprobó la Ley Nacional de Educación, que se propuso como objetivo resolver los problemas de fragmentación y desigualdad que afectan a la estructura del sistema educativo. Uno de los programas de mayor impacto para reducir la brecha tecnológica fue el Conectar Igualdad. Como una política de inclusión digital de alcance federal, Conectar Igualdad recorrió el país entre 2010 y 2013 distribuyendo 3.500.000 netbooks a todos los alumnos y docentes de las escuelas argentinas. El programa consiste en la inclusión de tecnología, en lo que se conoce como “modelo 1 a 1”, es decir, por medio de la distribución de netbooks a cada alumno y docente de escuelas secundarias públicas de gestión estatal, escuelas de educación especial, e institutos de formación docente. Se propuso trabajar para lograr una sociedad alfabetizada en las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con posibilidades de un acceso democrático a recursos tecnológicos e información sin distinción de grupo social, económico ni de las más diversas geografías, tanto rurales como urbanas.

En materia de salud, debemos mencionar el Plan Nacer, un programa para la atención de la salud materno-infantil y el Programa Remediar y la Ley de Medicamentos genéricos, dirigidas a garantizar el acceso equitativo a los medicamentos.

2. PROVINCIA DE BUENOS AIRES (SEGUNDA PARTE)

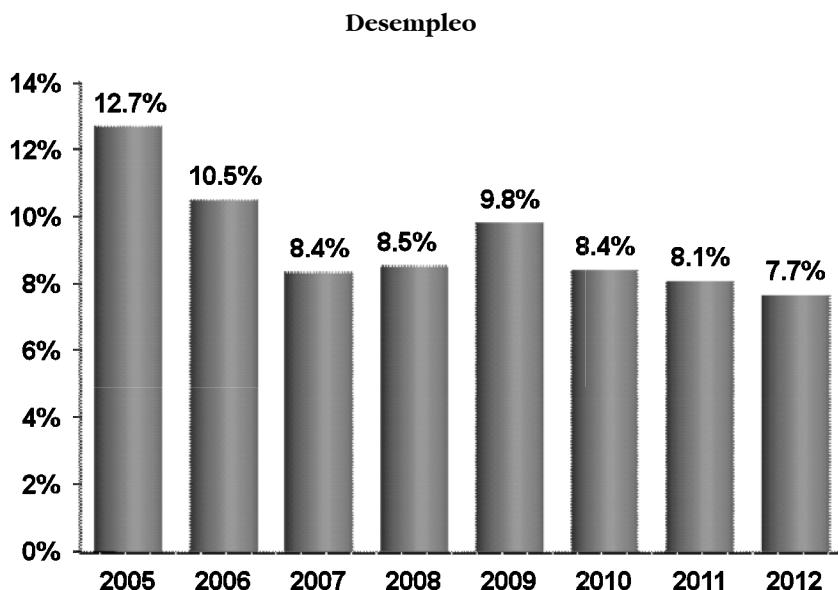
Buenos Aires es la provincia más importante de la Argentina, no sólo por su extensión y por la población que alberga, sino por su pujanza económica. Sus características hacen de la provincia un caso particular con desafíos más asimilables a los de un Estado nacional que a los de un Estado sub-nacional. Con aproximadamente 15,6 millones de habitantes, el 39% de la población total de la argentina se encuentra en su territorio. A la par de la desigual distribución poblacional del país, aproximadamente el 63,5% de los ciudadanos de la provincia habita el Conurbano Bonaerense. Es la más extensa de las 23 provincias argentinas, con una superficie aproximada de 307.571 km², el 11% del territorio nacional. Así, su área geográfica es un poco más grande que la de Italia. Tiene una línea costera cuya extensión es de casi 1.800 km, incluyendo su litoral sobre el Río de la Plata, y abarca zonas agrícolas fértiles de clima templado aptas para la actividad agrícola-ganadera.

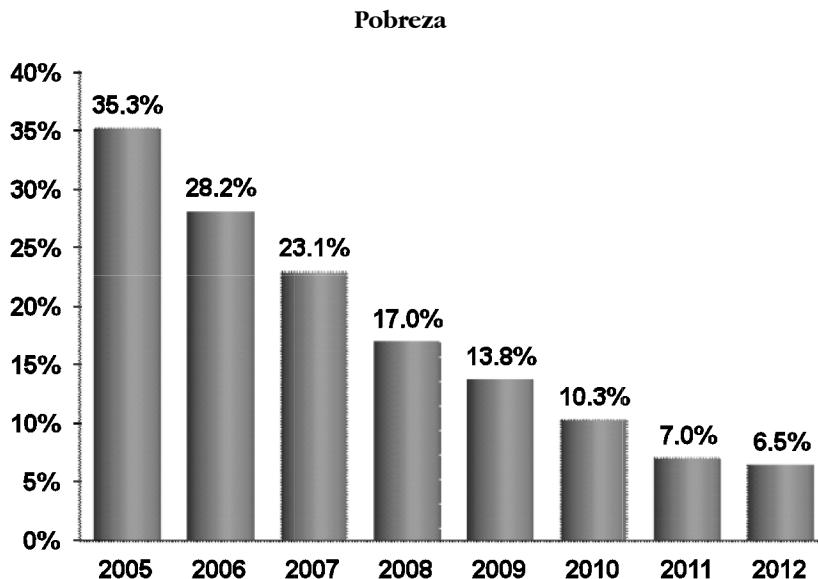
Desde 2003 al presente, Buenos Aires lideró el fenomenal ciclo expansivo que experimentó la economía argentina, convirtiéndose en el motor de crecimiento del país. La provincia creció a un ritmo promedio anual de 8,8% durante el periodo 2003-2011, superando incluso en 1 punto el crecimiento nacional y acumulando una expansión del 114% en todo el período.

El mayor crecimiento provincial puede explicarse por su perfil industrial y exportador. La provincia aporta el 36,4% del Producto Bruto Interno (PBI) de la Argentina y es la región industrial más importante del país, produciendo más la mitad de las manufacturas elaboradas en Argentina. Esto la posiciona como el distrito con mayor participación en las exportaciones nacionales, cifra que asciende a un 33,5% y se compone principalmente de manufacturas de origen industrial (52%).

Pero por otro lado, también ostenta altos índices en materia de pobreza y desempleo, concentrados fundamentalmente en los Partidos del Gran Buenos Aires, región comprendida por las localidades que rodean a la Ciudad de Buenos Aires y que son 24. Es aquí donde se reside la mayor cantidad de población y donde se registran los índices más elevados de exclusión social. A pesar de ello, lo cierto es que los esfuerzos realizados por el gobierno nacional y aquellos complementarios de la Provincia, se han generado importantes transformaciones en todo el territorio bonaerense. En los Gráficos que 1 y 2 (Apéndice) puede observarse la evolución que han tenido los índices de desempleo y pobreza en los últimos años.

Gráficos N°1 y 2
Provincia de Buenos Aires: Evolución del desempleo y la pobreza
2005-2012
(En porcentajes)





Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Permanente de Hogares Continua, Segundo Semestre de 2012. Recoge datos de: Partidos de Gran Buenos Aires, Bahía Blanca, Gran La Plata, Mar del Plata, San Nicolás.

En materia de empleo, luego de haber caído en torno al 34% a mediados de 2002, la tasa de empleo en la provincia de Buenos Aires supera el 43,3% a fines del de 2012, estableciendo un nuevo récord histórico y un valor que supera a la media nacional (43,1% para el mismo periodo). De esta manera, mientras que la tasa de empleo bonaerense creció un 13% entre mediados de 2003 y fines de 2012, la misma variable sólo creció un 10% en el total de aglomerados urbanos y un 9% en los aglomerados del interior del país. Este crecimiento del empleo en la Provincia de Buenos Aires es el responsable de que la tasa de desocupación de Buenos Aires se haya reducido sensiblemente desde valores cercanos al 20% en 2002 hasta guarismos inferiores al 8% en 2012 (una tasa de desocupación que no se registraba desde mayo de 1990).

De esta manera, desde que comienza el nuevo modelo de desarrollo (mediados de 2003), la tasa de desocupación bonaerense se reduce en más del 50%, disminución que supera incluso a la de la tasa de desocupación en el total de aglomerados urbanos (que en igual periodo disminuye un 47%. La mayor inclusión laboral asociada al crecimiento del empleo y la consecuente reducción en la tasa de desocupación fue acompañada por una sensible mejoría en los principales indicadores de calidad del puesto de trabajo.

a) Gastos y recursos

La provincia de Buenos Aires es el fisco sub-nacional más importante de la Argentina: realiza el mayor esfuerzo recaudatorio y se erige como la jurisdicción que en mayor medida se financia con



AGENDA SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE

recursos propios. En 2012 los recursos tributarios recaudados por la provincia en proporción a los recursos tributarios totales alcanzaron el 57%, mientras que el promedio nacional fue de 24%. A la vez, registra el menor gasto per cápita del país, del orden de los \$6.165, mientras que el promedio nacional se ubica en \$12.132 (Cierre ejecución 2010). Sin embargo, desde hace varios años sufre recurrentes déficits fiscales, producto de la discriminación a la que es sometida en el reparto de las rentas federales.

La Argentina es un país federal y en materia fiscal, el federalismo se organiza a través del régimen de Coparticipación de impuestos⁹, conforme el cual el gobierno nacional recauda determinados impuestos (el impuesto a las ganancias, el impuesto al valor agregado, varios impuestos al consumo y los impuestos a las transacciones financieras) para luego distribuirlos a las provincias, que como consecuencia limitaron sus derechos a recaudar ciertos tributos. Este esquema de relaciones financieras entre niveles de gobierno vigente en Argentina determina que una parte importante de la capacidad de las provincias para proveer bienes y servicios básicos dependa de las transferencias recibidas desde la Nación, ya que, con el objetivo de aprovechar las ventajas de la recaudación centralizada, las provincias delegaron en el gobierno nacional un amplio conjunto de potestades recaudatorias pero conservaron para sí la provisión de gran parte de los bienes y servicios.

Del total de recursos que recauda el gobierno nacional y que conforman la masa coparticipable, \$549,6 millones son destinados al Fondo de Desequilibrios Fiscales provinciales. De los recursos restantes, el 15% se destina al Sistema Previsional y el 85% se distribuye de la siguiente manera: el 42,34% es destinado al gobierno nacional para sus necesidades y para realizar transferencias a la Ciudad de Buenos Aires (que hasta 1996 se encontraba bajo la administración del gobierno nacional) y la provincia de Tierra del Fuego, y el 1% es retenido en un fondo especial para situaciones de emergencias o dificultades económicas de las provincias. El 54,66% restante se distribuye entre las provincias.

A la provincia de Buenos Aires le corresponde el 19,93% de los fondos, a la vez que debe transferir una porción de ese monto a las municipalidades, puesto que el régimen de coparticipación se replica en el ámbito provincial. La provincia también tiene derecho a recibir determinadas transferencias adicionales que tienen su origen en ingresos por impuestos nacionales, de conformidad con leyes especiales, a fin de tratar sus mayores necesidades. Sin embargo, estas transferencias están sujetas a límites que han sido alcanzados a través del tiempo, y el remanente de esos ingresos impositivos es distribuido entre todas las provincias de acuerdo con la ley de coparticipación, lo cual ha llevado a una posterior erosión de la participación de la provincia en el total de las transferencias federales de impuestos (incluidas las transferencias por coparticipación de impuestos). El caso más emblemático es el del denominado Fondo de Obras de Carácter Social (Fondo del Conurbano) compuesto por la transferencia del gobierno federal del 10% de la recaudación federal del impuesto sobre las ganancias. Dicho Fondo fue sujeto a un límite anual de \$650 millones, conforme a una ley especial de 1996 (Ley N° 24.621). La provincia utiliza estos fondos para financiar hospitales, colegios, caminos y otros proyectos de infraestructura y diversos programas de bienestar social en el Conurbano Bonaerense. Este porcentaje (10%) ha superado sucesivamente el límite anual fijado y, en consecuencia, la provincia ha recibido sólo \$650 millones anualmente, mientras que el remanente ha sido distribuido entre las restantes provincias conforme a la ley de coparticipación de 1988.

En 2012, el monto transferido al Fondo del Conurbano representó aproximadamente el 0,5% de la recaudación federal del impuesto a las ganancias de ese año. Para 2013 está previsto que 11 jurisdicciones reciban más recursos que Buenos Aires en concepto de excedente del Fondo del Conurbano, liderando el ranking la provincia de Santa Fe con \$1.746 millones. Esta situación ha llevado a una constante erosión de la participación de la provincia en el total de las transferencias federales de impuestos, que en 2012 se ubicó en el orden del 19,2%. El reparto de recursos que surge del régimen de coparticipación condiciona sobremanera la capacidad de gasto de las provincias. Por más que una provincia tenga bases tributarias suficientemente grandes, sin una adecuada distribución de los recursos recaudados centralizadamente es virtualmente imposible que ésta pueda proveer los bienes y servicios con la calidad y cantidad requeridos.

b) Política social provincial

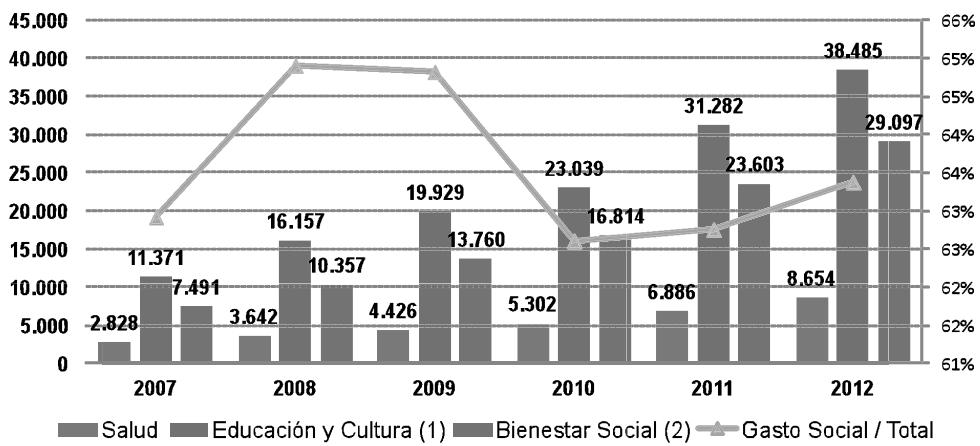
El documento se propone analizar cómo la provincia de Buenos Aires se inserta en el sistema de política social diseñado por el gobierno central, a partir de la implementación de una serie de programas nacionales, focalizándose en cómo lo complementa a partir de la gestión y administración de batería de programas sociales propios. Se toma como corte temporal la gestión del gobernador Daniel Scioli (2007/2011 y 2011/2015).

Se analiza el gasto social de la provincia, fundamentalmente lo que se refiere a la incidencia distributiva del gasto en educación, para luego realizar un repaso de la situación de los servicios sociales universales, detallando el Estado y los avances en materia educativa y de salud, donde se destacan los aportes que la provincia viene realizando al respecto. Finalmente, se agrega el desarrollo en materia de inclusión social con el Plan más Vida, el Programa Enviόn y el Programa Fuerza Solidaria.

c) Gasto público social

En materia de gasto público social, la provincia centra sus esfuerzos en la atención de los sectores más vulnerables a través de la provisión de una serie de servicios públicos, principalmente vinculados con salud, educación, seguridad (incluyendo fuerza policial y cárceles), programas sociales e inversiones en infraestructura pública, claros vehículos del aumento de la calidad de vida de todos los ciudadanos. En ese sentido, en promedio durante el período 2007-2012 el 64% del gasto corresponde a los servicios sociales (Ver Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3
Gasto público social Provincia de Buenos Aires
(2005-2012)



Incluye Ciencia y Técnica (2) Incluye Promoción y Asistencia Social, Seguridad Social, Asuntos Laborales, Vivienda y Urbanismo, Ecología y saneamiento Ambiental, Deportes y Recreación.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

d) Servicios Sociales

Educación

En la Argentina el gasto en educación se encuentra mayormente descentralizado a nivel provincial. Una parte menor del mismo es realizado por la Nación y los municipios. La inversión en educación es particularmente importante, ya que son conocidos los efectos positivos que produce en términos de reducir la desigualdad y lograr una sociedad más equitativa, a la vez que garantiza los recursos humanos fundamentales para el cambio productivo. Por las múltiples externalidades positivas que genera, resulta fundamental que sea el Estado el que garantice su provisión.

La provincia de Buenos Aires ha sido históricamente, por lo menos desde fines de los 90, la jurisdicción que más invierte en educación, mediante un gran esfuerzo fiscal propio y el apoyo del Estado Nacional. Entre los años 2007 a 2011 —en coincidencia con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo— la provincia incrementó más que el resto del país la inversión por alumno, la inversión educativa total y el salario docente. En este sentido, el porcentaje del gasto en educación en términos de PBG fue para el año 2011 del 5%. Además, en el Presupuesto para 2013 se dispuso el aumento del 25,9% en la inversión en educación respecto al presupuesto 2012.

Este gran esfuerzo presupuestario no solo mejoró las condiciones laborales docentes (su salario se incrementó casi un 22 % en términos reales entre 2008 y 2012), también amplió la oferta de escuelas —especialmente de nivel inicial y secundario—, horas de materias especiales y materiales

didácticos, con el apoyo del gobierno nacional. Un dato sustantivo de este período es la disminución de la cantidad de alumnos por sección en las escuelas estatales (en secundaria se pasó de 30 a 26 alumnos por sección entre 2003 y 2009): esto se debe, a la creación de nuevos cargos (en la secundaria estatal, la cantidad de secciones creció un 13,4 % entre 2007 y 2010), pero también por el pasaje de alumnos al sector privado.

Las trayectorias educativas de los alumnos mostraron síntomas de mejora, especialmente en la reducción de la repetición en primer y séptimo año (en primer grado bajó de 6,7% a 5,4% entre 2007 y 2010) y en la disminución del abandono escolar en la secundaria superior (bajó de 20,2% a 16,8% entre 2007 y 2009). Los alumnos de la provincia tienen hoy trayectorias educativas más prolongadas: comienzan más temprano en el nivel inicial, repiten levemente menos y abandonan menos su escolaridad en el nivel secundario. Además, se agrupan en aulas con menos alumnos, más materiales y horas especiales y tienen docentes mejores pagos. Todo esto redunda en una mejora de las condiciones para personalizar la enseñanza.

Sin embargo, distintos datos muestran que la fragmentación social no logró revertirse significativamente, y se profundizaron los procesos de segregación escolar, al aumentar el pasaje al sector privado (en el período 2003-2009 la provincia tuvo el mayor crecimiento de la matrícula en educación de gestión privada de todo el país). Esto puede explicarse por un lado por el crecimiento del poder adquisitivo de la población, pero también por los bajos indicadores de calidad educativa. En comparación con el resto de las jurisdicciones del país, la provincia tuvo un marcado descenso en las evaluaciones nacionales de la calidad educativa: pasó del primer puesto en 1996 al puesto catorce en 2007 en Lengua de quinto año del secundario, y del primer puesto al noveno en Matemáticas. Durante el período analizado, los resultados de aprendizaje mejoraron en ambas áreas, pero se notaron más avances en Lengua —donde se pasó del puesto catorce al puesto once entre 2007 y 2010— que en Matemática, donde descendió un solo lugar.

Es interesante señalar la incidencia que el gasto en educación y cultura tiene en la provincia. Al respecto, un estudio del Ministerio de Economía provincial señala que *“el gasto en educación ejecutado a través del sector público es progresivo y pro-pobre¹⁰ en todos los años analizados. El gasto educativo de 2007 es decididamente más redistributivo que el de 2003, aunque no puede aseverarse lo mismo cuando se compara el de 2007 con el de 2012. Sin embargo, este último tiene un carácter más pro-pobre que el anterior. En tanto, el que se canaliza a través del sector privado también resulta progresivo aunque ya no pro-pobre”* (Puig, Epele 2013).

El trabajo demuestra que el carácter progresivo y pro-pobre del gasto en educación se vincula con el hecho de que del total de las erogaciones asignables que realiza la Provincia (en educación pública y privada subsidiada) más del 50% del mismo beneficia al primer y segundo quintil, es decir, al 40% más pobre de los hogares, mientras que la incidencia del mismo desciende a medida que aumenta el nivel de ingreso. Incluso, si sólo se observa el gasto en educación pública, la concentración del mismo en el 40% más pobre asciende al 60% para los tres años estudiados (2003-2007-2012), y decrece rápidamente a medida que se pasa a quintiles superiores.

En el caso del gasto público destinado a la educación privada, este tiene un claro sesgo pro-rico, ya que impacta menos en el primer quintil en todos los casos y concentra el 50% de su gasto en el

tercer y cuarto quintil. La combinación de ambos componentes del gasto modera el efecto redistributivo del gasto en educación, aunque sí se mantiene el carácter pro-pobre del gasto educativo.

Una de las conclusiones a la que arriba el trabajo es que “entre 2003 y 2012 la desigualdad pre-gasto ha disminuido. Esto implica que mejorar la distribución del ingreso a través del gasto público resulta cada vez más difícil. Por otro lado, estos resultados pueden parecer auspiciosos, pero el aumento de la progresividad del gasto podría estar respondiendo al hecho de que los niños de hogares con mayores recursos pueden estar migrando de la educación pública a la privada.

La política central que enmarca el desarrollo del período analizado es la sanción de la Ley de Educación Provincial en 2007, que definió la estrategia en materia educativa hacia la “inclusión con calidad”. La ley incluye la obligatoriedad de la sala de 4 y 5 años de Nivel Inicial y de la Secundaria, compuesta de 6 años. La política educativa se volcó hacia los grandes dispositivos de intervención del Estado: el currículum, la capacitación docente, la inspección, los materiales educativos (especialmente los libros de texto), la evaluación de los alumnos y la carrera docente a través de los concursos.

La reforma curricular lanzada en 2007 —como política central del período analizado— incluyó una versión más política y prescriptiva del currículum, que indica con más claridad las actividades que pueden ilustrar la aplicación práctica en las aulas de los contenidos. La capacitación docente giró hacia un rol más activo del Estado en la provisión de cursos gratuitos y en la regulación del amplio mercado privado. La inspección se inclinó —luego de una amplia reforma en su organización y apoyada en concursos de nuevos cargos— hacia un rol más activo en las visitas a escuelas con eje en la dimensión pedagógica. Estos ejemplos de políticas estelares de la gestión analizada hacen sistema entre sí y están atravesados por una concepción de justicia social que buscó modificar representaciones todavía instaladas en parte del sistema, que obstaculizan las transformaciones pedagógicas. Por ejemplo, la Dirección General de Cultura y Educación abordó de manera integral las representaciones que asumían a la escuela secundaria como un privilegio para “los elegidos”. El nivel secundario fue el eje de una batería de acciones dirigidas a favorecer la inclusión y la integración de los alumnos que tradicionalmente no accedían o fracasaban en el intento de completar este tramo ahora obligatorio.

En lo que refiere a la articulación con el mundo del trabajo, la ley incluye dentro de la Modalidad de Educación Técnico-profesional —además de lo que se entiende habitualmente por ella—, la formación de los saberes y prácticas de los procesos agropecuarios, mineros, industriales, técnicos, de servicios e industrias culturales, entre otras orientaciones vinculadas al desarrollo regional, provincial y nacional. Se promueve la investigación, el desarrollo de contenidos y la difusión de la información educativa a través de los Centros de Investigación y Documentación y las bibliotecas escolares, promoviendo intercambios con otras instituciones educativo-culturales internacionales, nacionales, provinciales y regionales.

La ley define una Educación Superior terciaria y universitaria integrada por Institutos de Educación Superior, de Formación Docente, de Formación Técnica y universitaria y jerarquiza la carrera docente, estableciendo una formación de cuatro años articulada con el sistema universitario nacional y provincial, e incluyendo en su Anteproyecto a la Universidad Pedagógica y a la Universidad Provincial del Sudoeste.

En el plano de los programas de educación, cabe mencionar los avances en materia de distribución de tecnologías, que complementan en territorio bonaerense, la estrategia implementada a nivel nacional fundamentalmente con el programa Conectar Igualdad.¹¹ Si observamos la implementación de dicha política en la provincia de Buenos Aires, se desprende que hacia finales del año 2011, se habían entregado 730.929 netbooks en 2.156 unidades educativas de todo el territorio provincial. En este marco, el Proyecto de Alfabetización Digital (PAD) para el año 2012, se propone completar y articular con los planes anteriores, alcanzando con equipamiento y conectividad a 1580 escuelas primarias, focalizando en el 2do ciclo del nivel (4º, 5º y 6º año).

El proyecto se sitúa dentro de la modalidad de laboratorios “móviles”, es decir, un carro de desplazamiento con netbooks que se trasladan al aula o espacio escolar donde se requiere su uso. Permite tener la tecnología disponible cuando el docente lo requiere y graduar su uso en función de sus tiempos, estrategias y propuestas curriculares. Los destinatarios del Programa son las escuelas de Nivel Primario de la provincia de Buenos Aires, especialmente el segundo ciclo (4º, 5º y 6º grado), buscando desarrollar competencias digitales tanto en docentes y alumnos. Específicamente la población beneficiaria son: 1.580 escuelas primarias, 331.800 estudiantes y 15.800 docentes y directivos.

Un punto de análisis, para observar la coordinación interjurisdiccional, es el criterio con el cual, fueron seleccionados los establecimientos educativos destinatarios del programa. El universo de 1.580 escuelas primarias, se subdivide de la siguiente manera:

- Escuelas Primarias que comparten edificio con Escuelas Secundarias que recibieron piso tecnológico y netbooks de Conectar Igualdad en 2011. Son 372 escuelas, que comprende 361 Urbanas y 11 Rurales.
- Escuelas Primarias que comparten edificio con Secundarias que recibirán piso tecnológico y netbooks de Conectar Igualdad durante el 2012. Son 481 escuelas, que comprende 461 Urbanas y 20 Rurales.
- Escuelas Primarias pertenecientes al Grupo Puesta en Marcha que cuentan con conectividad a internet pero no disponen aún de piso tecnológico ni de netbooks. Son 727 escuelas divididas en 320 Rurales y 407 Urbanas.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que muchas de las escuelas beneficiarias del Proyecto de Alfabetización Digital, lo han sido también del Conectar Igualdad. El Programa está integrado por dos Componentes:

El Componente I, refiere a la adquisición y distribución de equipamiento: El equipamiento a proveer para los establecimientos escolares estará compuesto por las denominadas “aulas móviles” que constan de carros móviles porta netbooks que, poseen las condiciones y recursos técnicos necesarios para contener y cargar las baterías de una cantidad de netbooks. La cantidad de carros móviles por establecimiento se fijará en función de la cantidad de secciones de 4to., 5to., y 6to. Grado (al menos un carro cada seis secciones de esos grados); de la matrícula escolar y de la cantidad de plantas de cada establecimiento. Adicionalmente se proveerá en cada escuela un servidor al cual se interconectan las netbooks mediante una red Wi-Fi implementada mediante *Access Points* distribuidos por el establecimiento.

El Componente II, es el de Capacitación: Para el uso educativo de los equipos y el desarrollo de propuestas didácticas se realizará capacitación en servicio en las escuelas seleccionadas. Dicha capacitación estará a cargo de los Equipos Técnicos Regionales (ETR) de la Dirección de Formación Continua. Para ello, se puso en marcha un Modulo de Capacitación a Capacitadores, que está a cargo de Universidad Nacional de Lanús, el cual prevé la capacitación de 1.000 capacitadores alcanzando durante el año 2011 a 365 capacitadores de los equipos técnicos regionales de todas las áreas y niveles educativos de todo el territorio provincial, dependientes de la Dirección de Formación Continua de la DGCyE. Luego los ETR son los encargados de formar a los docentes de las 1.580 escuelas implicadas en el PAD, a través de dispositivos de Asistencia Técnica. (Ver tabla Nº 1)

Tabla Nº 1
Programa de Alfabetización Digital

Componentes	Productos
Componente I Equipamiento	1.580 unidades educativas equipadas y conectadas, con aulas móviles funcionando
Componente II Diseño y Ejecución de un Dispositivo de Capacitación para docentes para la inclusión pedagógica de las TICs	1.000 capacitadores capacitados a fin de 2012 15.800 docentes capacitados al finalizar el Programa

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Dirección de Tecnología Educativa cuenta con un equipo de Referentes Territoriales quienes relevan en todo el territorio las necesidades de las unidades educativas referidas a la implementación del PAD y las actividades coordinadas con el Programa Conectar Igualdad. Estos referentes son el contacto de los equipos directivos en relación a la inclusión tecnológica en las escuelas.

A modo conclusión, el PAD se transforma así en una oportunidad para que el Estado bonaerense mediante el desarrollo de políticas educativas, favorezca el acceso a las nuevas tecnologías a estudiantes con menos recursos económicos, esforzándose por ofrecer una educación de calidad, para el desarrollo de competencias y habilidades indispensables para el desempeño en la sociedad, propiciando mejores aprendizajes, en concordancia con las necesidades del mundo actual.

Salud

En materia de salud, la provincia de Buenos Aires aplicó una política pública innovadora, convirtiéndose en el primer Estado sub-nacional de la República Argentina en concebir como un derecho el acceso a tratamientos de fertilización asistida. En este marco se estimó, al momento de diseñar el programa, que unas 485.000 personas residentes en el territorio bonaerense podrían ser potenciales beneficiarios de los tratamientos llevados adelante en los efectores públicos provinciales seleccionados.

En diciembre de 2010, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó por unanimidad la ley 14.208, conocida como “Ley de Fertilización Asistida”, la cual comenzó a regir a partir del 3 de enero de 2011. Lo novedoso de la norma es que, en su artículo 1, entiende a la infertilidad “como una enfermedad de acuerdo a los criterios internacionales sustentados por la Organización Mundial de la Salud”, definiéndola como “la dificultad de una pareja de concebir un niño naturalmente o de llevar un embarazo a término, luego de un año de vida sexual activa”. En consecuencia, la posibilidad de acceder a un tratamiento de fertilización es entendida como un derecho, siendo precursora en igualdad de oportunidades en la materia ya que los altos costos hacen inaccesibles los tratamientos para los ciudadanos de bajos recursos.

En la práctica, se exige al Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA), prestadora de salud estatal y; a las prepagas privadas a incorporar los tratamientos de fertilización asistida en sus programas regulares anuales. Además, se autorizó, en un principio, a cuatro centros asistenciales a atender a quienes no tienen obra social: el Hospital Güemes (Haedo), el Policlínico General San Martín (La Plata), el Hospital Penna (Bahía Blanca), y el Allende (Mar del Plata).

En la actualidad, son nueve los centros de fertilidad con los que cuenta la provincia. A los citados previamente, se agregaron el Hospital Eva Perón (San Martín) y el Hospital Argentina Diego (Azul); y los municipales Nuestra Señora Del Carmen (Chacabuco), Héctor Cura (Olavarría), y el Santamarina (Tandil). Para acceder a este derecho los beneficiarios deberán poseer dos años de residencia efectiva en territorio bonaerense, con particular preferencia por aquellos ciudadanos que carezcan de todo tipo de cobertura medico-asistencial integral en el sistema de seguridad social y medicina prepaga. En esta etapa, accederán a los tratamientos de fertilidad asistida aquellas mujeres entre treinta y cuarenta años, dándose prioridad a las parejas que no tengan hijos producto de dicha relación, brindando la posibilidad de un tratamiento de alta complejidad por año, hasta un máximo de dos. Por su parte, para la implementación de dicha política pública, el poder ejecutivo provincial creó el Consejo Consultivo Medico de Fertilidad Asistida, convirtiéndose en el órgano rector en la materia. Si observamos los resultados de dicha pública, podemos considerarla exitosa, ya que, desde su implementación hasta la actualidad , se han logrado 134 embarazos y 78 nacimientos producto de tratamientos realizados en el sector público, y alrededor de otros 40 nacimientos efectuados mediante el IOMA.

e) Protección Social

En este apartado analizaremos, a nivel provincial, la implementación de tres programas implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, desde 2007.

En líneas generales las políticas sociales llevadas a cabo en PBA, a través del Ministerio de Desarrollo Social, pueden agruparse en cuatro grandes ejes. Estos ejes constituyen los pilares, los lineamientos a través de los cuales la provincia erige todo su accionar en la materia:

1. Eje Familia, Jóvenes, Tercera Edad. Promoción y Protección de Derechos, dentro del cual se llevan adelante programas tales como las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI), el Programa Enviación, la Promoción de la Persona con Discapacidad y el programa Violencia Familiar.
2. Eje de Seguridad Alimentaria y Calidad Nutricional, dentro del cual se llevan adelante programas tales como el Plan Más Vida, el Servicio Alimentario Escolar (SAE), la Asistencia Alimentaria al Celíaco, la Asistencia Alimentaria a Inmuno Deprimidos, y el programa Lechas Especiales.
3. Eje Inclusión Productiva, que incluye programas tales como el Plan Barrios y Fuerza Solidaria.
4. Eje Fortalecimiento Institucional y Participación Comunitaria, que incluye el programa Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales.

Programa Enviación

En el año 2009 se puso en marcha el Programa de Responsabilidad Social Compartida “Enviación”, destinado a un grupo etario que sufre el peso de la exclusión y la marginalidad: los jóvenes. Este grupo enfrenta una serie de problemas tradicionales y emergentes que los colocan en situaciones de extrema vulnerabilidad y que por tanto llama la atención sobre la urgente y necesaria presente estatal. Están sujetos a la incidencia de los fenómenos de desempleo, expuestos a altos niveles de violencia, a la maternidad adolescente, al abuso de sustancias nocivas y exposición a riesgos conexos, a una escasa capacidad de constituirse en grupos de presión que fuercen situaciones de reconocimiento de sus problemáticas, y por último la segmentación que se produce al interior del grupo juvenil en materia de acceso a oportunidades y servicios de calidad en función de los contextos socioeconómicos en que viven los mismos, todo lo cual trae aparejado graves procesos de exclusión social.

Analistas indican que en la región, desde principios de la década del ´90, el desempleo juvenil (entre 18 y 25 años) triplicaba el de los otros grupos etarios (Beccaria, 2005) y apuntaban que sólo el 26% de los jóvenes de entre 18 y 25 años ocupados permanecían en el sistema educativo. Lépore y Schleser (2005) muestran que el ya elevado desempleo juvenil se agrava entre las mujeres, y más aún entre los adolescentes. Los adolescentes y jóvenes (15-29) representan el 25% de la población del país y el 24% de la población de la provincia de Buenos Aires (3.797.893). Si consideramos la franja etaria que conforma la población objetivo del programa Enviación (12-21) esta porcentaje se ubica el 17% (2.623.876) (INDEC).

La política pública que aquí se presenta pretende incidir y convertirse en palanca de empuje y vía de acceso para la integración social de miles de jóvenes de la provincia de Buenos Aires. La elección de tal programa se basa en que se considera una de las iniciativas pioneras en la materia, ya que es el único programa que trabaja con la población joven y que lo hace desde una perspectiva integral. Es uno de los programas más integrales en materia de inclusión social, que propone integrar al joven socialmente a partir de un cuidadoso trabajo en red que toca las áreas de educación, salud, trabajo e integración (recreación y cultura) dotándolo a través del trabajo en estas áreas

de los instrumentos necesarios para que pueda salir de las situaciones de marginación de su contexto y proyectar una vida autónoma.

De conversaciones con funcionarios de la Unidad Ejecutora del ministerio de desarrollo Social, el Lic. Federico Araneta y la Srta. Carla Polla, se desprende además que es un programa con un diseño innovador, que propone un campo de acción en la que intervienen múltiples sectores estatales, de los niveles nacional, provincial y municipal, pero incorpora también la mirada y participación de las organizaciones de la comunidad (empresas, clubes, asociaciones civiles, sindicatos) y de los mismos ciudadanos de los barrios donde se desarrolla, esto último a través de dos figuras claves: los operadores barriales, que son líderes barriales que forman parte del equipo técnico, encargados de coordinar a los tutores, y los tutores, que son chicos de 18 a 25 años que hacen el nexo comunicacional entre los chicos y los profesionales. Esta figura fue pensada como una manera de ganar la confianza de los chicos, ya que los tutores no son mucho más grandes que ellos, los conocen porque son del barrio, y pueden ayudarlos a canalizar inquietudes, problemas, dudas, de manera más directa que los profesionales que trabajan en el Envión. Existe 1 tutor cada 10 jóvenes.

La propuesta incluye una mirada integral que incorpora al barrio y a las instituciones (educativas, culturales, deportivas, etc.) que son parte de la vida de los chicos. Esto conforma una red que se propone la contención de los jóvenes desde las variadas actividades y con distintas miradas, pero en pos de un objetivo común. Y es este entramado institucional y actoral lo que colabora con la sustentabilidad del objetivo de lucha contra la exclusión, porque tales redes tienden a perdurar en el tiempo, más allá de la vida del programa en sí, así como las capacidades adquiridas por los beneficiarios. Por último, otra de las particularidades del Envión, que constituye uno de sus atributos más importantes, es que no se presenta como un programa estándar aplicable a cualquier lugar y situación, no es un *•enlatado•* impuesto por el nivel provincial que los municipios sólo administran, sino que el plan de operaciones es propio de cada municipio, es decir, las estrategias de intervención y las actividades que se proponen en consecuencia son elaborados por los propios actores municipales en función de sus necesidades, problemáticas, recursos, etc.

El objetivo de dicho programa Envión de integrar a estos chicos al sistema educativo y enseñarles un oficio, además de procurarles un espacio de contención donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales con la guía de profesionales idóneos. Se pretende con ello brindarles herramientas que les facilitarán la inserción al mercado laboral y a la vida social. Se llama Programa de Responsabilidad Social Compartida porque participan el Estado, a través del Gobierno nacional, provincial y los municipios, la comunidad, que conforma una red de contención, y el sector privado, que aporta recursos y brinda oportunidades laborales.

Los adolescentes y jóvenes beneficiarios del Programa percibirán una beca mensual cuyo monto es de \$ 350,00. Dicha beca se complementa con la reciente política de asignación universal familiar por hijo. En estos casos, el gobierno nacional pagará 180\$ y el MDS completará el monto restante hasta alcanzar los 350\$. Por su parte los tutores reciben una beca de \$1000. Aquí es importante el aporte del sector privado, canalizado a través de la Fundación Envión, que nuclea diversas empresas que aportan recursos económicos para el pago de las becas que contempla el programa. Este Programa es ejecutado a través de los Municipios quienes designan los barrios en los que se

desarrolla el Programa. Está organizado en diferentes componentes de trabajo: educación, Trabajo, Salud e Integración.

Componente Educativo: Se trabaja con jóvenes de 12 a 18 años que están en riesgo de abandonar la escuela o ya lo hicieron. En el caso de los primeros se refuerzan los módulos de apoyo escolar, acompañado de la beca, para actuar en torno a los factores más frecuentes de deserción: mitigar fracaso educativo (por lo general a raíz de desfase de edad y/o repitencia) y la necesidad de generar ingresos para el grupo familiar. Además de la beca, el Programa puede contribuir reforzando el sistema de apoyo para la reinserción con dos componentes: a. ampliación del sistema de cuidado infantil para madres adolescentes (jardines maternales) y b. El financiamiento de un módulo de aprestamiento¹¹ que permita a los jóvenes revincularse con una rutina de estudio. El módulo de aprestamiento es de 3-6 meses, puede implementarse con una lógica itinerante y permite recuperar prácticas de manera polivalente mientras se ajusta el diagnóstico y la reorientación del joven (tanto reinserción escolar de los menores de 16 años, como escolar y laboral para los mayores de esa edad). En este módulo se observa la articulación con programas que se proponen desde el gobierno nacional, como el Programa FINES, los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ), o el Plan de Alfabetización entre otros.

Componente de Trabajo: Este componente trabaja con la franja de jóvenes de 16 a 21 años. El objetivo es combinar varias estrategias que en el mediano plazo permitan la vinculación progresiva de los jóvenes con el mercado de trabajo, sin desconocer limitaciones objetivas tales como: bajo nivel educativo y motivacional de los beneficiarios, la precariedad y escasez de la oferta laboral (aún para segmentos calificados), falta de receptividad de los sectores empresariales para facilitar trayectos sociolaborales (aún subsidiados). Se plantean dos estadios, que pueden funcionar de manera independiente o complementaria y que son: a). Formación para el trabajo (estadio 1) y b). Generación de ingresos y empleo (estadio 2). El principal socio del Programa para la ejecución de este componente es el Ministerio de Trabajo (MT) a través de las Oficinas de Empleo, las Escuelas de Formación Técnica dependiente de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la PBA, los Centros de Formación Profesional y las áreas municipales que vengan articulando iniciativas productivas tanto asociativas, como tradicionales de mercado. Dentro del sector privado, los actores principales serán las cámaras empresariales, los sindicatos.

Componente de Salud: Se trata de una de las problemáticas más críticas, pues se expresa en dos sentidos, uno referido a la edad evolutiva, donde tradicionalmente no se actúa preventivamente, y otro a la probabilidad que tienen estos jóvenes de sufrir daños asociados a su contexto de riesgo: accidentes, drogadicción, problemas de salud derivados de una malnutrición crónica (ej.: deterioro dental), desnutrición, contagio de venéreas y sida, entre otras enfermedades. A su vez, la promoción de la maternidad/paternidad responsable constituye una de las tareas centrales de este componente ya que el embarazo adolescente (junto con la deserción escolar) son problemáticas que han tenido un crecimiento en los últimos años. Por ello, la promoción de la salud sexual y reproductiva constituye una de las claves fundamentales de este eje. Este componente supone la coordinación entre varios actores: Municipio, Secretaría municipal de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Provincial, Ministerio de Salud Nacional, Salas de Atención Municipales, Hospitales provinciales y los CPA provinciales. Dada la variedad de actores como com-

plejidad de las acciones que se propone puede ser uno de los ejes más difíciles de trabajar adecuadamente para asegurar niveles de éxito. Se prevé que todos los jóvenes beneficiarios, al año de estar en el Programa, tengan un chequeo de salud integral realizado. Este chequeo deberá incluir controles odontológicos, de salud visual y auditiva, análisis de sangre, y un análisis de HIV SIDA con consentimiento en el caso de los menores de edad. Los controles específicos de odontología y oftalmología serán responsabilidad del Ministerio Provincial, en cambio, los chequeos clínicos podrán ser realizados en los Municipios. Los Ministerios de Salud tanto provincial como nacional aportan recursos y equipamiento mediante los traillers de atención itinerante, que ambas instituciones cuentan, en los barrios donde funciona el programa. Frente a la detección de casos de drogo-dependencia, el Programa coordinará asistencia y acciones con los CPA provinciales. El equipo Enviación municipal contará con psicólogos entrenados o al menos con experiencia de trato con estas problemáticas que ayudarán a detectar situaciones de dependencia.

Componente de Integración: Este componente tiene como primer objetivo desplegar los potenciales subjetivos de los y las jóvenes, despertando sus capacidades de comunicarse y de desechar. Todas las herramientas de este componente, ligadas al deporte, las actividades físicas, el juego, los lenguajes del arte, la cultura y la comunicación que proponen procesos que son cauce para la recuperación de la confianza en sí mismos, la autoestima y el autoreconocimiento de un cuerpo que es capaz de sentir, de crear, de pensar, de saber, de sanar. Por su condición, la población joven de este Programa también tiene dificultades para acceder y participar de actividades recreativas, artísticas y deportivas propias de la edad evolutiva en que se encuentran y por otra parte la experiencia indica que las mismas pueden ser un buen vector para integrar a los jóvenes a una primera red social que los motive, interese y vincule con otros campos (educación y trabajo).

En la actualidad hay 275 sedes. El programa cuenta con 3.691 tutores y 2.088 equipos técnicos. Actualmente integran el programa 43.000 jóvenes con una permanencia en el mismo del 94%. Enviación permitió que más de 15.000 menores de 17 años volvieran a las aulas, significando esto una reinserción educativa del 78%. Más de 3 mil chicos terminaron el secundario y el 63% restante optó por una formación alternativa vinculada al arte o a los oficios.

Programa Plan Más Vida

Este programa tiene como objetivo mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno-infantil y fortalecer las capacidades de las familias. Son destinatarios las embarazadas, madres en período de lactancia y niños desde 6 meses hasta el ingreso escolar. Este Programa se puso en marcha en el año 1994, bajo otra denominación: "Plan Vida". El Plan Vida tenía por beneficiarios a las mujeres embarazadas, nodrizas, y niños hasta el ingreso escolar, localizados en barrios con necesidades básicas insatisfechas. El programa entregaba diariamente alimentos (leche), con refuerzos semanales y mensuales, de huevos y cereales, mediante la actividad de trabajadoras vecinales voluntarias denominadas popularmente como "manzaneras" o "comadres." A la distribución de alimentos se sumaban actividades de control de salud (la manzanera ligaba a los beneficiarios con el centro de salud) y de promoción comunitaria (acciones de formación de redes, capacitación y generación de proyectos comunitarios).

El contexto de crisis económica y política del 2001 impuso la necesidad de prestar mayor atención institucional a los problemas alimentarios y nutricionales en sectores de mayor vulnerabilidad en la provincia de Buenos Aires. De allí que para el año 2002 se reformó el Plan Vida dando paso al nuevo Plan, el que basó sus acciones en la intersectorialidad articulando con los ministerios de Salud y Educación. En sus aspectos fundamentales el Plan Más Vida se dirigió también a grupos de riesgo social y biológico, intentando “disminuir el impacto de la pobreza en la población materno-infantil en situación de vulnerabilidad (biológica, psicológica y social) para mejorar las condiciones de educabilidad”.

Este plan se efectiviza a través de una tarjeta de débito (Visa-Bapro), que reemplaza la asistencia de bolsones de comida y que permite que cada beneficiario pueda elegir y comprar los alimentos que necesitan. También contempla la entrega de leche fluida o en polvo. En la actualidad el programa alcanza a 426.590 beneficiarios.

Es importante destacar que el énfasis está puesto en las madres de familia, que son quienes reciben la tarjeta de débito y quienes compran los productos. Esto marca dos diferencias puntuales: una la libertad de elegir, y dos, a diferencia de un comedor, las madres cocinan en su casa para sus hijos reuniendo así a la familia en la mesa. Entendiendo la importancia del núcleo familiar en el crecimiento y desarrollo de las personas, fortalecer este tipo de lazos se transforma en una prioridad.

Programa Fuerza Solidaria

El Programa Fuerza Solidaria se puso en marcha en el año 2006. Es una iniciativa que el Gobierno provincial lleva adelante junto con el Banco Provincia y el Instituto Provincial de Lotería y Casinos. Su objeto es otorgar apoyo financiero para la implementación de esquemas de microcrédito para el fortalecimiento de proyectos de economía social.

El Programa busca el fortalecimiento de proyectos de economía social en toda la provincia. Una parte esencial del mismo es constituida por el financiamiento a organizaciones sociales, que se materializa a través de dos líneas: IMF (Instituciones de Micro finanzas) y PES (Proyectos de Economía Social). Pero el Programa también contempla la capacitación y transferencia metodológica a fin de incentivar el desarrollo productivo local y de las economías regionales de la provincia de Buenos Aires. En el último año, se incorporó un esquema de Acompañamiento a Organizaciones, buscando fortalecer los distintos procesos organizacionales de las instituciones financiadas por Fuerza Solidaria. El fortalecimiento de la economía social a través del otorgamiento de microcréditos y capacitaciones brinda oportunidades para un importante sector de la población que no tiene acceso al sistema formal de crédito. De esta manera, este programa favorece y fomenta la inclusión social, multiplicando las fuentes de trabajo sustentable.

CONCLUSIONES

En los últimos 10 años y bajo el nuevo modelo de acumulación establecido en la Argentina, la política social sufrió profundas transformaciones acorde al cambio de los tiempos políticos y sociales por los que atravesó toda la región. En Argentina, tales cambios se generaron a partir y a causa de,

la profunda crisis por la que atravesó nuestro país y que afectó todos los órdenes de la convivencia organizada, trastocando las estructuras políticas, económicas y sociales de ese momento y demandando en consecuencia, nuevas respuestas para nuevos problemas. En tal sentido, el kirchnerismo canalizó las nuevas demandas sociales generando una matriz de política social que recuperó el eje contributivo clásico, pero *aggiornándolo* con un esquema semi-contributivo que permitió integrar a vastos sectores de la sociedad que sufrían la exclusión y la marginalidad.

La provincia de Buenos Aires se inserta en el sistema de política social diseñado por el gobierno central, a partir de la implementación de una serie de programas nacionales, y los complementa a partir de la gestión y administración de batería de programas sociales propios. El trabajo focalizó en algunas de las políticas implementadas en las áreas de educación, salud y protección social.

Lo que sigue...

Cuando analizamos realidades sociales tan complejas, fundamentalmente cuando se erigen como el saldo de procesos de crisis profundas, la prudencia del análisis de vuelve imprescindible. Porque este trabajo de investigación se pensó desde la academia pero también desde los avatares de la gestión gubernativa cotidiana, lo que nos obliga a evitar caer en los excesos de ambas miradas: evitar las recomendaciones idealistas, en aras de alcanzar el *óptimo* de cada situación, pero también el exceso de optimismo en los resultados de la política implementada. El compromiso es tratar de describir lo más fehacientemente lo que se ha hecho, y con la misma mirada crítica y reflexiva, lo que falta. Nobleza obliga entonces a reconocer que se han realizado grandes avances en pos de lograr mayor cobertura de los sistemas sociales. Pero el camino a transitar para lograr la tan mentada sociedad inclusiva que se erige como bastión de los discursos progresistas actuales, implica grandes decisiones que logren romper con rígidas estructuras mentales.

El principal desafío que identificamos es reducir la segmentación y dualización entre los distintos sectores económicos, igualando la calidad de las prestaciones sociales de los trabajadores formales y los informales y/o desempleados. A esto se suma consolidar sociedades inclusivas, incluso en eventuales situaciones de menor bonanza económica, atendiendo al mismo tiempo los cambios familiares, demográficos y laborales; generar mayor sinergia entre las políticas de protección social y el mercado laboral, en particular en lo referido a la población desempleada o en condiciones precarias; terminar de dejar atrás prácticas clientelares que aún perduran; atraer, con servicios sociales de alta calidad, a sectores medios que al no utilizarlos hoy tienen poco compromiso fiscal para su mejoría y fortalecer la capacidad de gestión estatal, reconstruyendo los sistemas de información y profundizando la cultura de la evaluación y rendición de cuentas.

Guillermina Pilar Rafanelli

Es Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (2007) de la Universidad Católica de La Plata. Magíster en "Modelos de Innovación y Participación en la Gestión Pública" en la Universidad de Bologna Sede Buenos Aires y cursa la Maestría en Políticas de Desarrollo de la Universidad Nacional de La Plata. Es profesora adjunta en la Universidad Católica de La Plata. Actualmente es asesora en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Email: pilarrafanelli@gmail.com

María Magdalena Crisconio

Es Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (2005) de la Universidad Católica de La Plata. Magíster en "Modelos de Innovación y Participación en la Gestión Pública" en la Universidad de Bologna Sede Buenos Aires. Ha sido docente de grado y posgrado en diversas universidades. En la actualidad, se desempeña como Directora de Enlace Administrativo en la Coordinación General Unidad Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Email: magdalenacrisconio@gmail.com

REFERENCIAS

- ¹ Durante el neoliberalismo paradójicamente se intentó sostener una “economía de mercado” destruyendo el mercado interno y externo. La continuidad en el tiempo de la paridad fija generó una fuerte distorsión de precios relativos cuyas graves consecuencias se acrecentaron en virtud del desmantelamiento del sistema arancelario y la espiral devaluatoria que sacudió al mapa globalizado de la década. Esto bloqueó todo posible desarrollo exportador y restó competitividad a la producción local de bienes transables, permitiendo una invasión de productos importados. Para compensar la pérdida de competitividad se recurrió a la baja de salarios, provocando la agudización de la regresión distributiva, agravada por el proceso de flexibilización del mercado de trabajo y por la exclusión laboral consecuente. Así se contrajo el consumo masivo y se expandió el consumo superior y la inversión dirigida a ampliar la producción de servicios no transables y de bienes superfluos o no esenciales
- ² En marzo de 2004 se sancionó la Ley 25.877, que derogó la ley del año 2000 inmortalizada por Hugo Moyano como “*Ley Banelco*”, modificando sensiblemente el marco de la negociación colectiva. Se restablecieron sus pilares, la ultraactividad y la prevalencia del convenio más favorable. Se derogaron disposiciones que habilitaban la disponibilidad colectiva y se eliminaron las trabas a la negociación por actividad. De esta forma, el Estado adoptó un rol activo para que la negociación tendiera a la distribución progresiva del ingreso y al mejoramiento de las condiciones de trabajo. Prueba real de ese fomento, y de su sentido, son los 2038 acuerdos y convenios colectivos que se celebraron en 2010, vs los 348 de 2004, superando las marcas históricas de negociación colectiva en el país (620 en 1975). Durante 2011 se concretaron 1864 convenios y acuerdos colectivos, reflejándose un descenso del 8,5% con respecto a los registros del año 2010. Al primer trimestre de 2012, las negociaciones colectivas homologadas por el MTEySS ascendieron a 288.
- ³ El Ministerio de Trabajo puso en marcha el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) dirigido a transformar la cultura del incumplimiento de la normativa laboral y previsional, lo que requirió reconstruir la capacidad institucional de ese ministerio para llevar a cabo las inspecciones. Un indicador que refleja este hecho es la evolución de la cantidad de inspectores del Ministerio: en el año 2003 previo al lanzamiento del PNRT se contaba con 20 inspectores; en 2010, se contabilizan 400 agentes dedicados a esta tarea. El programa relevó alrededor de 827 mil establecimientos, que comprenden a más de 2,6 millones de trabajadores. Como resultado directo de esta política se puede destacar que en 2009, el 38% de los trabajadores no registrados detectados fueron regularizados por efecto directo de la acción inspectiva.
- ⁴ Puntualmente se reconvirtió el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que había sido diseñado para transferir ingresos a hogares de bajos recursos, asistiendo a los grupos más vulnerables de los desocupados, sosteniendo, además, el consumo de quienes enfrentaron mayores restricciones durante los primeros tiempos de la recuperación económica. En el año 2003 este programa brindaba asistencia a más de 2 millones de personas. Para el segmento de personas desocupadas se diseñaría el “Seguro de Empleo y Capacitación”, el cual funcionaría en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para las personas en situación de vulnera-

bilidad se crearía el programa “Familias por la Inclusión Social”, el cual estaría en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

⁵ Para el Instituto Oficial de Estadísticas y Censos (INDEC) la pobreza afectaba en 2012 al 5,4% de la población mientras que la indigencia se representó el 1,5%. Las cifras del Indec colocan a la Argentina en una situación mejor que la de países conocidos por sus altos estándares de vida. La pobreza en Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca superó en 2011 (último dato disponible) el 10%. Incluso en 2007, antes del inicio de la crisis, no logró perforar ese piso.

⁶ En octubre de 2008 se sancionó la Ley N° 26.417 de Movilidad Jubilatoria de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, modificatoria de la Ley N° 24.241, que dispuso ajustar dos veces al año, en marzo y septiembre de cada año, todas las jubilaciones, pensiones y prestaciones previsionales a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino. La Ley establece para el cálculo de la movilidad jubilatoria dos variables (evolución de los salarios y de la recaudación de recursos del sistema): el índice del aumento general de salarios del último semestre publicado por el Indec o el índice RIPTE que calcula el Ministerio de Trabajo (el mayor de los dos) y, por otro lado el aumento de la recaudación tributaria per cápita de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). Desde la puesta en marcha de la Ley de Movilidad Jubilatoria, en 2009, se produjo un aumento total del 172% (discurso de CFK) en las jubilaciones. Desde septiembre de 2012 el haber mínimo se eleva a \$1879,67, lo que equivale a un aumento en relación al año 2003 de 1025%.

⁷ Según el artículo 1º de la Ley N° 24.714 de Asignaciones Familiares, a partir del 1º de noviembre de 2009, el Régimen de Asignaciones Familiares se basa en un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del seguro de desempleo; un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez; un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

⁸ Estos datos son de elaboración propia, en base a la Encuesta Permanente de Hogares Continua, II semestre de 2012. Se tomaron los 5 aglomerados principales: 24 Partidos de Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Mar del Plata-Batán, San Nicolás, y se calculó la participación de cada uno en el total de población. Con dichos porcentajes se constituyó un nuevo total, lo que se aplicó a los valores de pobreza y desempleo que registraban tales aglomerados.

⁹ La ley de coparticipación federal de impuestos, que fue sancionada en 1988, y los dos acuerdos celebrados entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en 1992 y 1993 (los “pactos Fiscales”) actualmente rigen el sistema de coparticipación tributaria. El esquema fue amparado en la enmienda de 1994 de la Constitución Nacional. Asimismo, la reforma constitucional de 1994 estableció que el régimen de coparticipación debía ser revisado con el objeto de establecer criterios de distribución objetivos en la distribución de los impuestos entre el gobierno federal y las

provincias. También estableció que dicha modificación debía aprobarse a finales de 1996. Sin embargo, las modificaciones no especificaban los criterios sobre los cuales el nuevo sistema de distribución debería basarse. Aunque el gobierno federal, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires han celebrado diversos acuerdos con el propósito de aprobar un nuevo régimen de coparticipación de impuestos, las diferencias entre el gobierno federal y las provincias y entre las provincias sobre los criterios adecuados para un nuevo sistema de distribución han impedido la realización de un acuerdo a la fecha.

¹⁰ El gasto público resulta progresivo (regresivo) cuando las transferencias con las que se beneficia una persona es proporcionalmente menor (mayor) respecto de su ingreso a medida que este último aumenta. El gasto se considera pro-pobre (pro-rico) si se concentra en los estratos de menores (mayores) ingresos. Esto es, cuando el beneficio del gasto en términos absolutos es mayor para estos grupos. Así, el carácter progresivo y pro-pobre del gasto contribuye positivamente a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. Por lo general, si el gasto es pro-pobre, también es progresivo. Ahora bien, puede ocurrir que sea levemente pro-rico y aún así ser considerado progresivo.

¹¹ Desde el año 2004, el gobierno nacional viene implementando en la provincia de Buenos Aires programas de distribución de tecnologías en escuelas secundarias y primarias. Entre ellos, cabe mencionar el programa PIIE que otorgó equipamiento a 511 escuelas primarias, y el PROMEDU que distribuyó computadoras en 312 escuelas secundarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Guillermo V. y Di Costa, Valeria (2012) "Cambios y continuidades en la política social argentina 2003-2010" GIGAPP *Estudios/Working Papers*, Madrid, España. Disponible en www.gigapp.org.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Ed. OIT, Buenos Aires, Argentina.
- Bosch, Melguizo y Pagés (2013) *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Ed. BID, Washington, D.C.
- Cunill Grau, Nuria (2005) "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Filgueira, Fernando; Carlos Gerardo Molina; Jorge Papadópolos; y Federico Tobar (2006) "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida", en Molina, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, BID/Planeta, Washington, D.C.
- Narodowski Patricio y Panigo Demian (2010) "El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la Provincia de Buenos Aires". *Cuadernos de Economía* N°75, Ed. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- MTEySS (2003 - 2010) *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión*. Ed. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion_TRABAJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf
- Oszlak, Oscar (2003). "El Mito del Estado Mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>
- Puig, Jorge, Epele, Nicolás (2013) *Incidencia distributiva del gasto público en educación de la provincia de Buenos Aires*. Ed. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/estudios_proyecciones/documentos_trabajo.php
- Repetto, Fabián (2004) "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". *Documento de Trabajo No. I-52*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- Repetto, Fabián, Potenza Dal Masetto, Fernanda (2011) "Protección social en Argentina" CEPAL. Programa de cooperación CEPAL-Asdi 2010 – 2011, *Protección social e inclusión social en América latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
- Repetto, Fabián (2010) "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de*

las políticas y gestión pública en América Latina. Ed. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

Rivas, Axel (coord.) (2012) “Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)” *Documento de trabajo N°89*, Ed. CIPECC. Buenos Aires, Argentina.
Disponible en: <http://www.cippec.org/Main.php?do=contentShow&id=44>

Varesi, Gastón Ángel (2013) “Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina pos-convertibilidad, 2002-2008”. *Tesis de posgrado Universidad Nacional de La Plata*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Buenos Aires Argentina.
Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.807/te.807.pdf>