

Banco Mundial

Informe sobre las actividades del proyecto Programas de Transferencia de Ingresos en Argentina

Mayo de 2007

I. Antecedentes

A medida que la Argentina pasa de la crisis a una etapa de crecimiento, comienza a instalarse el consenso de que las políticas de emergencia basadas en transferencias de ingresos necesitan ser reorientadas hacia una estrategia de protección social más integral y sostenible. El debate sobre políticas es complejo: el tema es amplio, las partes interesadas tienen puntos de vista muy diferentes, y las provincias y municipios tienen necesidades y capacidades extremadamente variadas. El Gobierno Nacional ha comenzado a implementar una estrategia de sustitución del programa de emergencia de asistencia para desempleados *Jefes y Jefas de Hogar*, creando dos nuevos programas nacionales de protección social¹, pero existe consenso sobre la necesidad de una comprensión y análisis más profundos de los problemas, las opciones y las capacidades para poder desarrollar un plan más a largo plazo.

Con el fin de contribuir a la elaboración de esta estrategia de políticas de largo plazo, el Banco Mundial está llevando a cabo un programa de análisis sobre los programas de ingresos, la política de protección social y las políticas sociales en general. El objetivo del presente informe es informar a los colegas y actores clave de la Argentina acerca de los fines y el alcance de este programa, compartir los resultados preliminares, y promover el intercambio de opiniones y sugerencias que puedan ser útiles para las actividades futuras.

II. Resultados de las consultas: tres visiones de las políticas sociales

Esta primera fase se centró en un proceso de consultas a nivel provincial con actores clave en el ámbito de los gobiernos provinciales y municipales, diversas ONG, la iglesia, instituciones académicas, sindicatos, etcétera. Dicho proceso proporcionó un amplio espectro de puntos de vista sobre el futuro de las políticas sociales y los programas de transferencia de ingresos. Las consultas fueron llevadas a cabo por un equipo de investigadores de la Universidad Torcuato di Tella (UTDT), conjuntamente con el equipo del Banco.

Las consultas se llevaron a cabo entre septiembre y diciembre de 2006 en diez provincias². Se entrevistaron a más de 300 personas. El equipo de consultores sintetizó las conclusiones en un informe que describe una tipología con tres perspectivas o “visiones” de las políticas sociales en la Argentina. A continuación se presenta un resumen de estas tres visiones:

1. **“Reconstruir el tejido social”**. La primera visión plantea que el objetivo de las políticas sociales debería ser reconstruir el capital social y volver a incorporar a aquellos excluidos por la severa crisis de 2002. Esta visión es comunitaria y se centra en la familia; apunta a destinar

¹ *Jefes y Jefas de Hogar*, en su etapa de eliminación progresiva, proporciona a quienes son cabeza de hogar 150 pesos por mes, sujeto a que trabajen 4 horas por día. Los dos nuevos programas son: *Familias*, un programa de transferencia condicionada de ingresos (CTI) para familias con niños; y *Seguro de Capacitación*, un programa de prestación por desempleo que otorga a los beneficiarios, durante un período limitado, un estipendio (225 pesos/mes, o 150% del valor ofrecido por el programa Jefes y Jefas de Hogar), además de ayuda para ubicarse laboralmente y capacitación.

² Las provincias son: Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Chubut, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán.

las políticas sociales a aquellos que padecen necesidades. Según este enfoque, el Estado Nacional debería planificar y financiar las políticas sociales, con participación de los niveles provincial y municipal. Estos puntos de vista fueron expresados mayoritariamente por representantes de los ministerios de desarrollo social, la Iglesia Católica, diversas ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC) con valores sociales cristianos.

2. **“Políticas sociales orientadas al crecimiento”**. La segunda visión enfatiza las políticas económicas como objetivo prioritario, tomando las políticas sociales como un factor de apoyo. Los valores expresados por este enfoque son el “crecimiento compartido” y la priorización del trabajo como objetivo. A semejanza de la primera visión, el rol de la Nación sería establecer políticas y financiar intervenciones a nivel provincial o municipal. Los protagonistas locales (provinciales y municipales) tienen mayor fuerza en la promoción del desarrollo y el empleo local, tanto desde la demanda como desde la oferta. Esta visión recibe apoyo fundamentalmente de quienes representan los ministerios de trabajo, el sector privado (especialmente las PYME), las OSC de tradición socialista y los sindicatos.
3. **“Políticas sociales universales/basadas en los derechos”**. La tercera visión dentro de esta tipología es un enfoque basado en los derechos, que prioriza programas universales. Un objetivo primario es la introducción de un ingreso mínimo universal garantizado, al que también se le da el nombre de “Ingreso Ciudadano”, que proporcionaría apoyo económico a todos los hogares hasta un determinado monto. El enfoque basado en los derechos enfatiza la solidaridad como valor y le da a la Nación un rol muy importante en cuanto al financiamiento y la administración de las políticas sociales. En esta visión, los estados provinciales y municipales deberían centrarse en los problemas microsociales tales como la violencia, las adicciones y la delincuencia. Esta perspectiva tuvo una representación menor que las otras dos. En su mayoría fue apoyada por los grupos de tradición social-demócrata, los partidos y OSC de izquierda.

B. Principales temas y reflexiones

Si bien las tres visiones tienen aspectos distintivos, existen áreas de superposición y acuerdo que constituyen un espacio para el diálogo común. El equipo ha estado trabajando para identificar estas “líneas de debate” para profundizar en el análisis. A continuación se presentan temas y conclusiones comunes que surgen de las consultas. A través de una encuesta de opinión, se examinará el grado de adhesión de la población a estas visiones.

- La mayoría de los entrevistados, más allá de la visión a la que adscriba, considera que los programas de emergencia como el plan Jefes fueron adecuados para el período posterior a la crisis. Sin embargo, también opinan que es necesario desarrollar una estrategia y visión a más largo plazo.
- La actual estrategia de transición hacia los nuevos programas *Seguro* y *Familias* es coherente con las visiones articuladas por los actores clave durante las entrevistas.
- En algunos casos, existe preocupación por la posibilidad de que el *Seguro de Capacitación* y el plan *Familias* dejen sin protección a algunos hogares pobres y que esta brecha crezca a medida que las personas “egresen” del *Seguro* (es decir, cuando se cumplan los dos años de permanencia límite).

- En las tres visiones el empleo es visto como punto central para las políticas sociales. No obstante, hay un debate sobre las definiciones y la utilidad de distinguir entre quienes son “empleables” y quienes son “no empleables”.
- En el caso de programas que busquen promover el empleo, hay un consenso sobre el valor y la necesidad de incorporar *contraprestaciones* a los beneficios.
- Los entrevistados reconocen el rol que el clientelismo y los intereses políticos tienen en las políticas sociales. Por ello, indican que cualquier intento de reforma deberá plantearse como un proceso gradual, como condición para tener éxito.
- Los protagonistas locales, tanto del sector público como privado, muestran el deseo de tener una mayor participación en el diseño e implementación de las políticas sociales. Esto requerirá un mayor grado de información y de capacidades.
- Durante las entrevistas se identificaron muchas iniciativas desarrolladas por las provincias y municipios. Estos programas representan nuevas acciones de los gobiernos locales, o intentos de adaptar los programas que ya existen (por ejemplo, el plan *Jefes*) a las circunstancias locales. Es necesario un análisis más profundo para comprender los factores conducentes de estas innovaciones, en lo que se refiere a capacidades y recursos, y los roles y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno.

III. Planes de la segunda fase

Las conclusiones preliminares y hallazgos de la primer fase del proyecto se están utilizando para definir la próxima fase de trabajo. Esta segunda fase profundizará y ampliará el análisis con el propósito de facilitar el diálogo sobre políticas de apoyo a los ingresos. Ya se ha comenzado el diseño de una encuesta de opinión, así como la preparación de una conferencia en junio 2007 sobre el futuro de las políticas sociales en la Argentina, organizada en colaboración con la *Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS)*, la *Universidad de Buenos Aires (UBA)* y la Embajada Británica.