

## *Congreso Nacional y política social: Algunos desafíos fundamentales (más allá de la coyuntura)*

---

*Fabián Repetto*

Co-Director del Programa de Protección Social de CIPPEC

22 de septiembre de 2009

*Observando (una vez más)  
el escenario social argentino*

# Tres hitos que cambiaron la estructura social argentina

- La dictadura militar de 1976 a 1983.
- Las hiperinflaciones de 1989/1990.
- La crisis del 2001/2002.

Impactaron por sus contenidos específicos coyunturales y sus consecuencias a lo largo del tiempo.

# Una aclaración obvia

Entender qué ha sucedido con la estructura social argentina en los últimos años se topa con el problema de no contar con información oficial confiable.

# La pobreza y la indigencia

- Obvias limitaciones para “captar” la complejidad de los problemas sociales, más aún cuando se la mide por ingreso.
- Su evolución siguió de forma muy cercana la dinámica del ciclo económico.
- Cada uno de los hitos señalados, sobre todo los de 1989/90 y 2001/02, elevaron exponencialmente los índices de pobreza e indigencia, afectando también a sectores medios.
- El presente nos muestra alta correlación entre informalidad laboral y pobreza.
- Mejoría significativa entre 2003 y 2006.

# El mercado de trabajo

- Las reformas de la década del '90 y del gobierno de la Alianza promovieron la desprotección de los trabajadores.
- A partir del 2003, en consonancia con el crecimiento económico y en forma robusta hasta el 2005, aumento significativo de puestos de trabajo (por ende, fuerte reducción del desempleo).
- Un aspecto crítico descollante: la informalidad laboral (42% en 2003, 39% en el 2007).
- Beccaria (2007): “Existencia de población activa con dificultades para ocupar puestos formales, más que de un núcleo duro de desocupados”.

# La distribución del ingreso

## Una mirada desde el Gini:

- *Peor* que en los inicios del gobierno de Menem...

1992: 0,450

2006: 0,483

- *Mejor* que en los inicios del gobierno de Néstor Kirchner...

2003: 0,541

2006: 0,483

## Una mirada desde la distribución por deciles (entre el 1 y el 10):

- *Peor* que en los inicios del gobierno de Menem...

1992: la diferencia era de 19 veces

2006: la diferencia era de 29.9 veces

- *Mejor* que en los inicios del gobierno de Néstor Kirchner...

2003: la diferencia era de 40.4 veces

2006: la diferencia era de 29.9 veces

## “Las Argentinas”

- Ningún análisis serio sobre los problemas sociales de la Argentina debiese obviar las enormes asimetrías entre sus diversas provincias.
- No alcanza con mirar sus indicadores sociales, sino que se requiere atender otros aspectos, por ejemplo recursos fiscales (propios y transferidos) por habitante. Los extremos:

*Provincia de Buenos Aires tiene menos de 2.000\$ por habitante.*

*Santa Cruz más de 10.000\$ por habitante.*

- *“La evidencia disponible muestra claramente la asociación entre nivel de desarrollo de las provincias y calidad de los servicios” (Anlló y Cetrángolo, 2007).*



## Estructura social y poder

- “Cuando se habla de marginalidad, exclusión social, de desempleo o de subocupación no se está aludiendo a hechos de la naturaleza sino a emergentes de relaciones de poder determinadas” (Nun, 2000).

## Una pregunta crítica...

¿La institucionalidad social y la política social argentina responde a esta desigual estructura social y a esta heterogeneidad regional/territorial?

## *La importancia de la política de la política social*

# El “para qué” de la política social

- Legitimidad democrática
- Equidad distributiva

Se definen en función de la disputa política y las cosmovisiones ideológicas.

**Resulta fundamental el papel del Congreso.**

# La política de las políticas sociales

La “política” de las políticas sociales está asociada al proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y del entramado de actores involucrados, con sus respectivas capacidades y comportamientos.

# La política debe ayudar a armonizar los siguientes aspectos:

1. Definición estratégica del rumbo elegido.
2. Arreglos institucionales formales e informales pertinentes al rumbo elegido.
3. Oferta programática multisectorial acorde al rumbo elegido.
4. Herramientas de gestión que respondan a las características de la oferta programática.

# 1) Definición estratégica del rumbo elegido

- La prioridad es saber hacia donde ir (y que un conjunto de actores relevantes se involucre en articular esta estrategia).
- Deben buscarse mecanismos para avanzar en una construcción amplia y sostenible respecto “cuál es la política social que requiere el país, en el corto y largo plazo”.
- El acuerdo de la estrategia a seguir debe tener muy presente el conjunto de restricciones operantes (¡pensar en la factibilidad de la implementación al momento de la decisión!).

## 2) Arreglos institucionales formales e informales pertinentes al rumbo elegido

- Deben definirse con claridad las “reglas de juego” que afectarán la interacción de los actores de la política social, lo cual incluye claramente el vínculo entre el Poder Ejecutivo (y los niveles de gobierno) y el Congreso.
- El función del rumbo elegido deben responderse cuestiones institucionales claves, tales como: ¿qué descentralizar/ qué centralizar?; ¿cuál es el rol a desempeñar por el sector privado, las familias, las comunidades, las ONGs y la cooperación internacional en el sistema de política social de un país?
- El cambio institucional no puede limitarse a los aspectos formales y legales. Se requieren transformaciones en las reglas de juego informales, tan o más importantes que las primeras.



### 3) Oferta programática multisectorial acorde al rumbo elegido

- Se registra un bienvenido debilitamiento de la “inflación programática focalizada”.
- Necesidad de fortalecer el enfoque territorial de intervención programática, acorde a las realidades de cada territorio que conforma el país.
- ¿Cómo generar incentivos para que los actores del Estado, los actores sociales y económicos aporten sus esfuerzos a una política social integral, evaluable y capaz de responder a los problemas sociales fundamentales?
- Los programas son un medio, no un fin en sí mismo. Debiese

## 4) Herramientas de gestión acordes a las características de la oferta programática

- La capacidad técnica es “condición necesaria” pero no “condición suficiente” para lograr una política social capaz de generar inclusión social.
- La construcción y/ o reconstrucción de capacidades técnicas requiere de una enorme voluntad política, sostenible en el tiempo.
- Las capacidades de gestión son necesarias tanto en los ámbitos estatales como de la sociedad civil.
- ¿Cómo diferenciar las modas de los instrumentos de gestión realmente necesarios para cada tipo de intervención? Registros de beneficiarios, tarjetas magnéticas, por ejemplo, SON SOLO INSTRUMENTOS, NO SON LA POLÍTICA SOCIAL.

*La muchas veces olvidada  
institucionalidad social*

# Perspectiva acotada de la Institucionalidad Social

- 1) Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza;
- 2) Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional;
- 3) Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos;
- 4) Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor;
- 5) Presupuesto para ejercer facultades;
- 6) Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno;
- 7) Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana;
- 8) Existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones;
- 9) Construcción de padrones de beneficiarios; y
- 10) Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

(Székely, 2006)

# Hacia una caracterización amplia de la Institucionalidad Social

“Se interpretará a la “institucionalidad social” como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales.

Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad”.

(Repetto, 2004)

## Tipos ideales de institucionalidad social

<b>Institucional Social de Baja Calidad</b>	<b>Institucional Social de Alta Calidad</b>
Estructura de oportunidades cerrada y sesgada sólo a la recepción de demandas sociales de grupos poderosos.	Canales abiertos a la recepción real y no solamente discursiva de las demandas de los grupos menos favorecidos de la sociedad.
Amplios márgenes de discrecionalidad por parte de los decisores.	Los decisores deben actuar siguiendo el marco de deberes y responsabilidades que deriva de un sistema de derechos sociales cuyo cumplimiento es tendencialmente efectivo.
Reglas difusas, o incluso ausencia total de reglas formales, relacionadas con la definición (o indefinición) de responsabilidades en materia social.	Reglas claras respecto a quién hace qué en el campo de la política social, en función de las capacidades comparativas de cada actor involucrado.
Reglas informales que sustentan y reproducen el clientelismo y el patronazgo.	Reglas informales que favorecen la innovación y la creatividad en la gestión social.
Escasos incentivos (o ausencia de ellos) para la rendición de cuentas.	Apropriados y transparentes sistemas de rendición de cuentas, y criterios claros para definir premios y castigos.
Reglas difusas y/o ambiguas relacionadas con la operación de los programas e intervenciones concretas.	Reglas claras y conocidas por todos los involucrados, que definen con precisión los aspectos operativos de la gestión social.

*De cara al futuro:  
el papel del Congreso*

# Tres pendientes fundamentales (no los únicos) de la política social argentina

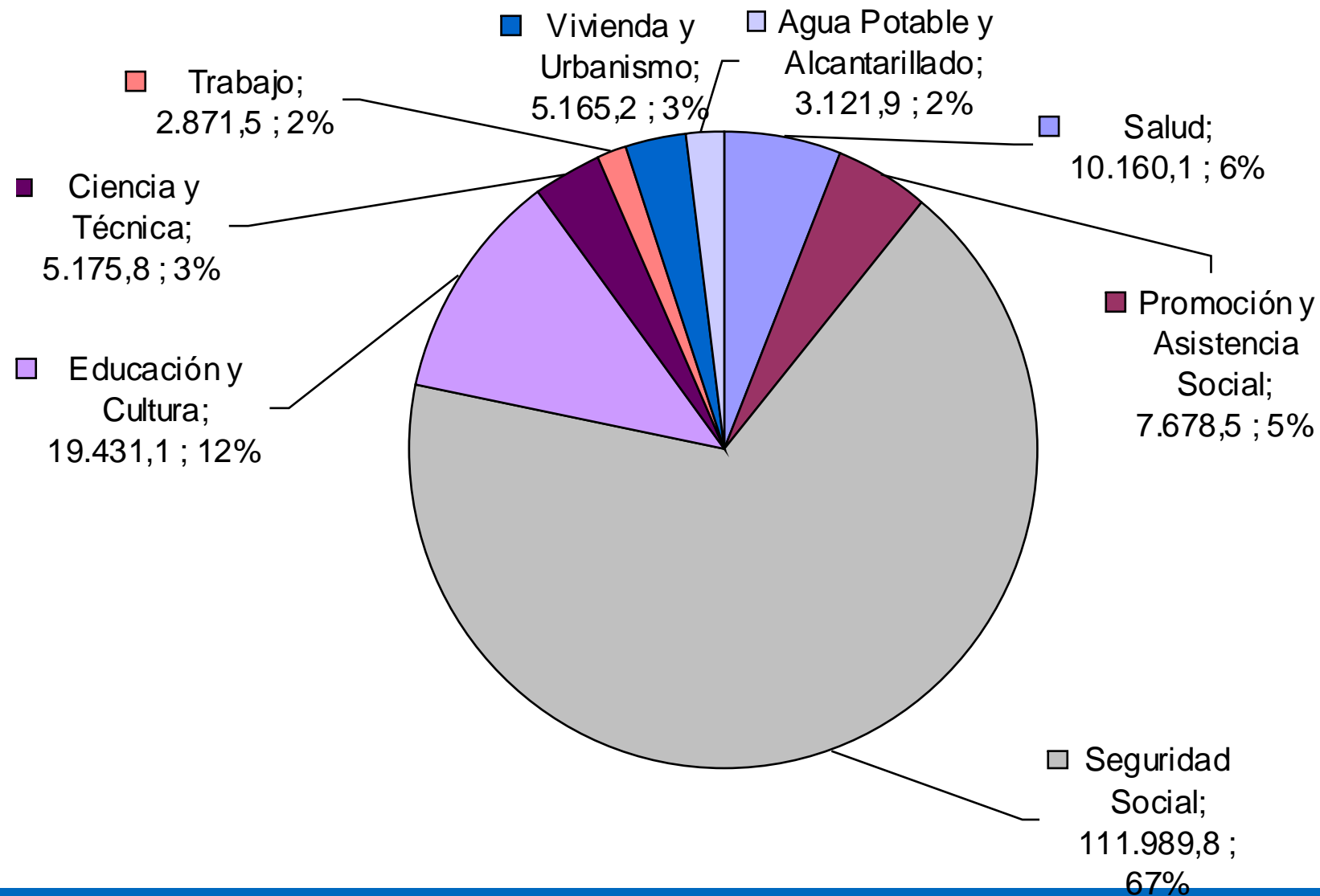
- Se requiere avanzar de un modo sistemático y preciso hacia una reconstrucción/reconfiguración del **sistema de derechos sociales y laborales** que permita enfrentar seriamente la desigualdad.
- Es menester avanzar hacia una **mayor integralidad de las intervenciones estatales** del Poder Ejecutivo Nacional en el campo de las políticas sociales, atendiendo a perspectivas más amplias que atiendan los problemas críticos de la cuestión social contemporánea.
- Es pertinente avanzar en una sustancial mejoría de lo que podría denominarse “**un sistema federal de política social**”, fortaleciendo capacidades y atendiendo las peculiaridades provinciales y locales.



## **Algunos retos propios de la actividad legislativa en lo social (I)**

Priorizar líneas de intervención del Poder Ejecutivo a partir de la asignación presupuestaria.

## Una primera mirada al presupuesto 2010 (Presupuesto social por función)



## Una primera mirada al presupuesto 2010 (Presupuesto por principales programas)

Principales programas sociales	2009*	2010	Variación	
			Nominal	Real
Pensiones no contributivas	6.118,50	7.744,90	27%	18%
Seguridad Alimentaria	1.142,30	1.287,50	13%	5%
Familias por la Inclusión Social	1.975,50	2.374,60	20%	12%
Acciones del programa Ingreso Social con T	-	1.500,00	-	
Promoción del Empleo Social, Economía Soc	301,70	325,10	8%	1%
Acciones de empleo (Jefas y Jefes, Seguro de	2.162,50	2.011,81	-7%	-13%
Acciones de empleo**	621,60	880,00	42%	32%
Jefas y Jefes de Hogar Desocupados**	1.011,90	641,60	-37%	-41%
Seguro de Empleo y Capacitación**	477,70	490,10	3%	-4%
Prestaciones previsionales	65.584,10	78.036,00	19%	11%
Asignaciones familiares	8.496,00	8.895,00	5%	-2%
Seguro de Desempleo	761,50	746,80	-2%	-8%
Atención ex cajas provinciales	4.227,60	5.127,80	21%	13%
Atención pensiones ex combatientes	630,30	717,40	14%	6%
Complemento prestaciones previsionales	210,10	188,80	-10%	-16%
Atención médica de beneficiarios de pensior	798,60	964,50	21%	13%
Atención de la madre y el niño	457,10	562,30	23%	15%
Lucha contra el SIDA y ETS	260,20	275,60	6%	-1%
Desarrollo Educación Superior	8.305,40	10.774,70	30%	21%
FONID	2.108,30	2.212,90	5%	-2%
Acciones compensatorias en Educación	714,00	961,50	35%	26%

\* Presupuesto vigente al 20-09-2009

\*\* Según Presupuesto 2009 inicial

## **Algunos retos propios de la actividad legislativa en lo social (II)**

Controlar el efectivo cumplimiento de las políticas y programas fundamentales (es crítico conformar un sistema de evaluación en políticas sociales).

## **Algunos retos propios de la actividad legislativa en lo social (III)**

Darle coherencia “en clave federal” al conjunto de reformas sectoriales que se han hecho y se van a hacer en las políticas sociales sectoriales.

**El abordaje integral que no consiga el Ejecutivo puede ser delineado desde el Legislativo.**