



Junio, 2010

iniciativa del piso de protección social

Argentina¹

La crisis económica y financiera global ha puesto en evidencia las restricciones de cobertura que tienen los sistemas de protección social. Por ello, iniciativas como el Pacto Mundial por el Empleo² ponen en el centro de las respuestas a la crisis los temas vinculados con el empleo y el acceso a la protección social. Argentina, como país miembro del G20, ha apoyado las recomendaciones de los Ministros de Trabajo a los Jefes de Estado sobre la necesidad de un piso de protección social (o protección social básica) para toda la población en estado de vulnerabilidad.³

El fortalecimiento de un enfoque de la protección social permitiría mejorar las estrategias que buscan romper con el ciclo de la pobreza en el que la población no puede tomar ventajas de las oportunidades económicas o realizar la inversión adecuada en capacidades para mejorar la productividad. Este círculo se produce porque las necesidades básicas permanecen insatisfechas. También el piso de protección social se presenta como una alternativa que puede resultar eficaz para alcanzar a los trabajadores en la economía informal y sus familias, quienes no tienen acceso garantizado a la seguridad social contributiva.

La I-PPS no busca directamente dar respuesta a los múltiples desafíos que presenta la protección social en Argentina sino brindar un marco conceptual de debate de las mejores alternativas para que hacedores de políticas y actores sociales puedan definir prioridades y mejorar la efectividad de los programas.

Las garantías en Argentina vinculadas al PPS

La protección social en Argentina está compuesta por una importante cantidad de políticas y programas que forman parte tanto de la protección social básica como de otros componentes de “la escalera” de protección social, en particular los seguros contributivos obligatorios.⁴ El desarrollo de los programas de seguridad social en Argentina data de principios del siglo XX en el que en forma fragmentada, estratificada y desorganizada alcanzaron una importante expansión. Sin lugar a dudas, Argentina cuenta actualmente con una protección social desarrollada que ha contribuido en forma sustancial al bienestar de la población. Los datos de cobertura de los programas de transferencias muestran indicadores alentadores: al menos un 75% de los niños y adolescentes tienen cobertura de prestaciones por asignación familiar, un 89% de los adultos mayores de 65 años reciben una prestación de jubilación o pensión, y al menos 350 mil personas en edad de trabajar están cubiertas por programas del gobierno nacional para atender situaciones de desempleo, dificultades de inserción

coordinadores

OIT
OMS

organismos participantes

FAO, FMI, OACDH ONU
Comisiones Regionales,
UNUSIDA, PNUD, DAES,
UNESCO, UNFPA, UNICEF,
UNHABITAT, ACNUR,
UNODC, UNRWA, PMA, OMM,
Banco Mundial

¹ Nota preparada por Fabio Bertranou (OIT Argentina) y Evelyn Vezza (consultora OIT).

² Adoptado por los estados miembros de la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo 2009
<http://www.ilo.org/jobspact/lang-en/index.htm>

³ G20 Labor and Employment Ministers' Recommendations to G20 Leaders (April 21, 2010).

http://www.dol.gov/ilab/media/events/G20_ministersmeeting/results.htm

⁴ Bertranou, F. y D. Bonari (2005). “Protección Social en Argentina: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003”, OIT, Buenos Aires.

laboral o riesgo de pérdida de empleo. A pesar de esta situación, aún persisten brechas de cobertura junto a otros desafíos.

A partir de una mirada general de las políticas y programas pueden identificarse varios componentes que constituirían el piso de protección social tanto en materia de acceso a servicios esenciales como de seguridad económica. A continuación se resumen los más relevantes.

En acceso a servicios esenciales

Las garantías de acceso a servicios esenciales se proveen en forma universal para los servicios de salud y educación. Dicha provisión está descentralizada casi completamente a nivel federal (hospitales y escuelas provinciales y municipales), con solo algunos efectores de carácter nacional (hospitales y escuelas nacionales). En el caso de los servicios de salud, la población cuenta con acceso a la red de servicios de hospitales provinciales, municipales y Centros de Atención Primaria.⁵ A pesar de que el acceso a estos servicios es considerado universal, el ejercicio del acceso en la práctica no lo ha sido. Esto ha impulsado un número de programas nacionales con el propósito de garantizar el acceso a la provisión de servicios esenciales así como elevar los niveles de calidad de las prestaciones y sus resultados logrados.

En el ámbito de las prestaciones de servicios de salud se destacan el *Plan Nacer* – vigente en 9 provincias- que actúa como un seguro para servicios de maternidad e infancia basado en metas de reducción de la mortalidad materna e infantil; y el *Programa de Funciones Esenciales de Salud Pública* que refuerza la atención en prestaciones ligadas a la salud sexual y procreación responsable, inmunizaciones y la distribución de tratamientos e insumos. Otros programas dirigidos a la población vulnerable son el *REMEDIAR*, de provisión de medicamentos, y el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* que asiste a poblaciones en riesgo vía comedores escolares. En relación a la inclusión educativa se destacan el *Programa Nacional de Inclusión* y el *Programa Nacional de Becas*, que persiguen la retención escolar en la educación primaria y secundaria.

En cuanto a las prestaciones destinadas a carencias habitacionales y de saneamiento se cuenta con el *Fondo Nacional de la Vivienda* que promueve el acceso a la vivienda propia para familias con escasos recursos y los programas de extensión de redes de agua potable y cloacas en zonas de población en condición de precariedad y riesgo sanitario. Esta es una de las áreas en donde las garantías cuentan con menor grado de explicitación y materialización por parte de las políticas públicas.

En seguridad económica

Las garantías de seguridad económica a través de transferencias para las personas y familias vulnerables se encuentran en cierta medida condicionadas al tipo de inserción laboral con las que cuentan o contaban las personas en su edad de trabajar. Las transferencias por desempleo, invalidez, vejez, y otras prestaciones monetarias asociadas como las asignaciones familiares contributivas, inicialmente correspondían a aquellos trabajadores con un empleo formal. Con el aumento y la persistencia de las

⁵ También en algunos casos la red pública de hospitales atiende a beneficiarios de la seguridad social.

tasas de informalidad laboral se ha extendido la protección a los trabajadores informales y sus familias. La extensión de las prestaciones previsionales y las pensiones no contributivas por vejez como los programas de transferencias para desempleados tuvieron un fuerte impulso a partir de la crisis económica nacional de 2001. De esta forma, durante la última década se ha ido consolidando una combinación de programas contributivos y no contributivos que atienden los distintos riesgos y vulnerabilidades.

En la Tabla 1 se sintetizan los principales programas que buscan otorgar seguridad económica, dirigidos a distintos grupos de población vulnerable que coexisten en la actualidad.

Tabla 1: Principales programas que otorgan seguridad económica

Población	Programa	Prestación
Niñez y adolescencia	Asignación Universal por Hijo	\$180 (US\$46.2) mensuales por niño en edad escolar que asista a la escuela y certifique acceso a servicios de salud
	Asignaciones Familiares (esquema contributivo)	\$180 (US\$46.2) (promedio) mensuales por niño en edad escolar hijos de trabajadores formales y beneficiarios de prestaciones previsionales. Transferencias adicionales por nacimiento y adopción
Edad activa	Seguro de Capacitación y Empleo	\$225 (US\$57.7) mensuales y servicios de intermediación y capacitación laboral (terminalidad educativa, entrenamiento)
	Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo	\$150 a \$550 (US\$38.5 a 141.0) mensuales y servicios de intermediación y capacitación laboral (terminalidad educativa, orientación para el trabajo, formación profesional)
	Plan de Empleo Comunitario	\$150 (US\$38.5) mensuales para trabajadores desempleados
	Interzafra	\$225 (US\$57.7) mensuales para trabajadores desempleados de empleos temporales
	Seguro de Desempleo	\$357 (US\$91.5) (promedio) mensuales para desempleados de empleos formales
	Programa REPRO (Recuperación Productiva)	\$600 (US\$153) mensuales para subsidiar la nómina salarial de trabajadores en empresas en situación de crisis
	Pensiones No Contributivas Asistenciales	\$548 (US\$140.5) mensuales por invalidez; \$778 (US\$ 199.5) mensuales para madres de 7 o más hijos
Vejez	Jubilaciones a través de "Moratoria Previsional"	\$700 (US\$179.5) (promedio) mensuales para personas retiradas que no cumplieran el requisito de contribuciones
	Jubilaciones y Pensiones	\$980 (US\$251.3) (prestación mínima) mensuales para personas retiradas que han cumplido el requisito de 30 años contribuciones
	Pensiones No Contributivas Asistenciales por Vejez	\$550 (US\$141.0) mensuales para personas en edad de retiro sin contribuciones y en situación de pobreza

En cuanto a la seguridad económica dirigida a la niñez y adolescencia se destaca la *Asignación Universal por Hijo (AUH)*, implementada a partir de noviembre de 2009. Esta transferencia es una prestación equivalente a la que reciben los hijos de trabajadores formales y los beneficiarios del seguro de desempleo. La misma cubre a los hijos en edad escolar de trabajadores desempleados e informales, así como los hijos de beneficiarios de otros planes asistenciales (como el *Jefes y Jefas de Hogar* y *Plan Familias*) que fueron traspasados a este programa.

Entre las transferencias que cubren riesgos vinculados a la pérdida de empleo para aquellos trabajadores que carecían de un empleo formal se encuentran el *Seguro de Capacitación y Empleo* (con componentes de capacitación e intermediación laboral vía las Oficinas Municipales de Empleo), el *Plan de Empleo Comunitario* y el *Interzafra* como los de mayor escala. Dirigido a propiciar la inclusión social y laboral de los jóvenes se lleva a cabo el *Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo*, que incluye, además de la transferencia, apoyo formativo, de armado de perfil profesional e intermediación laboral. Como cobertura del riesgo de pérdida de empleo para los trabajadores formales se encuentra el *Seguro de Desempleo* y el *Programa de Recuperación Productiva*, y dirigido a la población inactiva en edad de trabajar las *Pensiones No Contributivas por Invalidez* y para *Madres de 7 o más Hijos* – programas que exigen la acreditación de condiciones de pobreza por parte de los participantes.

Por último, las transferencias que brindan seguridad económica en la vejez han extendido significativamente su cobertura alcanzando la población pasiva que se encontraba fuera de los seguros y pensiones no contributivas. La *moratoria previsional* (también denominado “plan de inclusión previsional”) permitió el acceso a las prestaciones contributivas flexibilizando las condiciones de acceso a través de la implementación temporal de una prestación reducida que refleja la falta de cumplimiento de las contribuciones salariales correspondientes.

Estrategia relativa a la Iniciativa del piso de protección social en Argentina

Dos políticas recientes en materia de cobertura de la protección social han generado el espacio para reflexionar sobre la Iniciativa del PPS en el país. La primera se refiere a la fuerte expansión de la cobertura en adultos mayores de las prestaciones de jubilaciones y pensiones que, luego de una caída entre 1994 y 2005, alcanzó en 2009 a casi un 90%. La segunda se refiere a la implementación de la AUH que permitirá cerrar fuertemente la brecha de cobertura para la niñez y adolescencia alcanzando por el momento a 3,5 millones de nuevos beneficiarios. La AUH está fuertemente vinculada a los servicios esenciales, en particular de educación y salud, por lo que permite introducir fácilmente en el campo de las políticas sociales el concepto de PPS.

En tal sentido, la OIT ha propuesto al Sistema de NNUU en Argentina desarrollar un programa interagencial con el objeto de consolidar el concepto de PPS como instrumento no solo de respuesta a la crisis sino también de estrategia de desarrollo inclusivo. Esto permitirá atender en forma más efectiva y coordinada las demandas gubernamentales en materia de expansión de la protección social, particularmente en

lo relativo a la AUH que requiere la necesaria coordinación entre transferencias y servicios esenciales.

En este marco, se prevé la elaboración de un documento que sintetice la situación de Argentina en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social, los avances y desafíos, incluyendo las líneas de cooperación actuales de las agencias como así también una estrategia de acción conjunta del Sistema. Previo a la preparación del documento conjunto, durante junio de 2010 se realizará una actividad de capacitación sobre el PPS e intercambio de experiencias con las agencias de NNUU residentes y la oficina del Banco Mundial en Argentina.

www.socialsecurityextension.org

contactos

secsoc@ilo.org
bertranou@ilo.org



iniciativa del piso de protección social