

Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

## **El Estado frente a la desigualdad en Argentina: la reconsideración de los derechos de segunda generación en el siglo XXI**

Gabriela Tedeschi

Universidad de Buenos Aires, CABA, Argentina

Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela, Argentina

### **Resumen**

América Latina es considerada la región más desigual a nivel planetario, registrando un coeficiente de Gini de 0,53 a mediados del decenio 2000. Tal situación se encontraba asociada a la implementación de las denominadas políticas neoliberales que revalorizaron a nivel continental el valor del mercado por sobre cualquier determinación del Estado. Las versiones mínimas del Estado y su desfasaje como rol generador de determinados colectivos sociales como, por ejemplo, la educación, parecen haberse modificado entre 2005-2015 permitiendo una disminución de la desigualdad.

El objeto central del presente trabajo será observar si resulta importante el factor político en la toma de decisiones para intentar avanzar sobre la problemática de la desigualdad. Para ello se analizará el desempeño de la economía política y sus prácticas direccionadas al desarrollo de los derechos de segunda generación. Interesa en particular estudiar la implementación de la AUH (Asignación Universal por Hijo) en 2009 y sus efectos dirigidos a superar la desigualdad, revisando la incidencia de la misma al interior del sistema educativo, y se ampliará la visión con el Progresar (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina) de 2014. Ello permitirá evaluar si: a) ¿la cuestión de la desigualdad resulta un condicionante histórico irreversible? b) ¿puede un estado ayudar a mitigar esa desigualdad? c) ¿qué permite concluir la implementación en Argentina de esa política?

Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

## **El Estado frente a la desigualdad en Argentina: la reconsideración de los derechos de segunda generación en el siglo XXI**

### **Introducción**

América Latina es considerada la región más desigual a nivel planetario, registrando un coeficiente de Gini de 0,53 a mediados del decenio 2000. Tal situación se encontraba asociada al profundo cambio operado a nivel continental en función de la aplicación de las denominadas políticas neoliberales que revigorizaron el rol del mercado por sobre cualquier tipo de determinación del Estado. Las versiones mínimas del mismo, y el desfasaje de su rol de generador de ciertos colectivos sociales como, por ejemplo, la educación, quedaron expuestas y sus consecuencias contribuyeron a nutrir tal índice de Gini.

Sin embargo, los últimos estudios sobre los diversos países de la región han empezado a profundizar los análisis debido a la notable y generalizada tendencia del fenómeno de la disminución de esa desigualdad en los últimos años diez años.

El objeto central del presente trabajo será observar si resulta importante el factor político en la toma de decisiones para intentar avanzar sobre la problemática de la desigualdad. Para ello se analizará el desempeño de la economía política y sus prácticas direccionadas al desarrollo de los derechos de segunda generación. Interesa en particular estudiar la implementación de la AUH (Asignación Universal por Hijo) en 2009 y sus efectos dirigidos a superar la desigualdad, revisando la incidencia de esta al interior del sistema educativo, y se ampliará la visión con el Progresar (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina) de 2014. Ello permitirá evaluar si: a) ¿la cuestión de la desigualdad resulta un condicionante histórico irreversible? b) ¿puede un estado ayudar a mitigar esa desigualdad? c) ¿qué permite concluir la implementación en Argentina de esa política?

### **Algunas consideraciones iniciales acerca del rol del Estado**

El concepto de Estado de Bienestar recibió un uso frecuente dentro del lenguaje común luego de la Segunda Guerra Mundial. Bajo un contexto de veloz crecimiento de tipo económico y con una orientación hacia la doctrina keynesiana los gobiernos occidentales asumieron una responsabilidad cada vez más importante con respecto a la distribución de la renta nacional. De manera tal, la provisión de apoyo de carácter económico en variadas situaciones de necesidad: de educación, asistencia sanitaria, servicios sociales, vejez, viudez, desempleo, invalidez o enfermedad, entre otras, se

### Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

convirtió en dominio de la intervención estatal. Esos tipos de Estado son objeto de estudio sobre todo por el grado en que propiciaron la extensión de los derechos sociales.

Así, el principio de ciudadanía social resultó ser uno de los elementos primordiales sobre la visión distributiva y la diferenciación de los estados en función de su aplicabilidad en sentido amplio (VV.AA., 1996).

Una directriz sobre la que se asentó la nueva visión distributiva del estado tuvo su origen en los dos Informes de William Beveridge y en la conferencia “Ciudadanía y clase social” efectuada por Thomas Marshall. Sin dudas, este principio venía a modificar la anterior concepción liberal del Estado que indicaba como principio distributivo central aquel que estableciera el mercado mediante su lógica mercantil de la mano de obra. La participación del individuo en el proceso distributivo se determinaba según el lugar que el mismo ocupara en la división del trabajo. La transformación del Estado liberal en democrático modificó la preeminencia del mercado como regente de cualquier tipo de práctica distributiva,<sup>1</sup> generando un pensamiento alternativo situado en la idea de la ciudadanía social de Marshall, que planteaba que todos los individuos tienen derecho a un nivel de bienestar mínimo garantizado que no está relacionado con el lugar que ocupan en la división del trabajo sino con su condición de ciudadanos de un estado democrático. La evolución hacia el estatus de ciudadanía social cerraba el círculo precedido por la dimensión civil y la política. Reconocer el principio de ciudadanía social significa que el estado debe intervenir en la protección de todos los individuos en situaciones de inestabilidad económica posibilitando el acceso a cierta red debajo de la cual no debería estar ningún ciudadano (Mota, 1996; Esping Andersen, 1996).

Hay aquí una cuestión indispensable para la intervención estatal que tiene que ver con la igualdad de estatus que poseen todos los individuos dentro de la esfera política democrática distanciándose así de los condicionamientos del mercado que los sitúa en condiciones de desigualdad entre sí. La concepción Marshalliana donde el Estado se transforma en el agente distributivo alternativo al mercado, que provee medios según el derecho de todos los individuos en su condición de ciudadanos, que resalta la igualdad de estatus por sobre la igualdad de ingresos, se adopta como referencia en

---

<sup>1</sup> Considérese además que la idea de “justicia distributiva” se refiere a lo que es justo o adecuado en relación a la asignación de bienes en una sociedad dada. Existen variados posicionamientos acerca de cuál desigualdad es importante y debe atenderse a través de la acción pública y ello impulsó el estudio de la desigualdad y su relación con las políticas públicas; por ejemplo: Rawls; Nozick; Sen, entre otros.

### **Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

los análisis de los tipos ideales de Estado de Bienestar (Mota, 1996; Offe, 1991; Beck, 2001).

Otros planteos sostienen sin embargo que, más allá de las anteriores consideraciones, no debe perderse de vista que el estado moderno es uno de los aspectos que co-constituyen el grado de relaciones de dominación de tipo capitalista. De manera tal, se considera que:

la demanda de un nuevo papel para el estado surgió del abrumador sentido del fracaso del capitalismo durante el período de entreguerras. El mercado se había mostrado incapaz de asegurar condiciones razonables de vida para la mayoría de la población y aún de garantizar la acumulación del capital. (Holloway, 1994, pág.9).

Frente al panorama de crisis económica, ya no resultaba adecuado el *laissez faire* de la ortodoxia liberal sino que,

el rol del estado para contrarrestar la crisis era entendido en términos de la administración de la demanda: en tiempos de recesión el estado debería estimular la demanda a través del financiamiento deficitario, es decir a través de gastos estatales basados en una expansión del crédito (Holloway, 1994),

en el sentido contra-cíclico planteado por John Keynes.

### **Sobre la Igualdad y la Democracia**

Cuando se suele abordar la democracia o al sistema democrático como tal, puede caerse en el error de suponer el nivel de correspondencia automático entre democracia e igualdad, no obstante “a pesar de la caída de los regímenes comunistas y el triunfo indiscutido de la democracia como única forma de gobierno legítima en las sociedades modernas actuales, la democracia está lejos de ser un régimen definido y de características indiscutibles...” (Respuela, 2012, pág. 320). Esta situación podría graficarse de la siguiente manera: “Los ciudadanos democráticos no son iguales, son solamente anónimos. A pesar de su pedigrí igualitario, la democracia no puede caracterizarse por la igualdad, y no se caracteriza por ella” (Przeworski, 2016, pág. 122). De acuerdo con ello, lo más adecuado es relativizar la relación directa democracia e igualdad.

Para tener una idea más abarcativa del fenómeno, existen diversos tipos de igualdad cuya amplitud puede desarrollarse desde la política, jurídica, social o económica. Sin embargo, en el contexto actual:

### Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

más nos interesa la “igualdad de oportunidades”. Esa igualdad “es bicéfala, puede entenderse de dos formas radicalmente distintas”. En una de las acepciones las oportunidades iguales “vienen dadas por un acceso igual”, en la otra por “puntos de partida iguales”. En la primera se solicita igual reconocimiento para mismos méritos y capacidades, esa igualdad promueve la meritocracia. En la segunda, lo que se pide es igualar las condiciones desde el punto de partida. (Sartori, 2009, pág. 72).

Si se profundiza aún más el planteo, puede considerarse que:

Tener “oportunidad efectivamente igual” no es lo mismo que tener “derecho a”... una oportunidad efectivamente igual implica no solo derechos sino también condiciones, algunas condiciones materiales e intelectuales mínimas, “salario decente y lectura”. E incluso si todos tienen esas condiciones mínimas, es posible que las condiciones individuales sean desiguales. Por lo tanto, para que la influencia política sea idéntica en una sociedad desigual, es necesario que la desigualdad de condiciones no pueda transformarse en desigualdad de influencia. (Przeworski, 2016, pág. 120).

Además, la democracia,

Funciona en sistemas económicos en los que la mayoría de los recursos son distribuidos por los mercados, y los mercados (re) generan desigualdad perpetuamente. No hay ningún sistema político, incluyendo la democracia, capaz de generar y mantener una igualdad perfecta en el terreno socioeconómico. Sencillamente, es difícil redistribuir ingresos. (Przeworski, 2016, pág. 123).

Frente al discurso hegemónico de la “igualdad de oportunidades” que profundiza las desigualdades, algunos especialistas contemporáneos argumentan que el mejor modo de abordar la justicia social es mediante el “modelo de posiciones” dado que éste diluye las diferencias en función que:

al invitar a afianzar la estructura social, es buena para los individuos y para su autonomía; acrecienta la confianza y la cohesión social en la medida en que los actores no se comprometen en una competencia continua...la igualdad de posiciones, aunque siempre relativa, crea un sistema de derechos y de obligaciones que conducen a subrayar lo que tenemos en común y en ese sentido, refuerza la solidaridad. (Dubet, 2011, pág. 116).

### Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

El otro motivo que refuerza esa elección es que ayuda a llevar a cabo la igualdad de oportunidades porque:

Si las oportunidades son definidas como la posibilidad de elevarse en la estructura social en función del mérito y del valor, parece evidente que esta fluidez sea tanto mayor cuanto menos distanciadas entre sí se encuentren las posiciones; los que suben no tienen tantos obstáculos que franquear y aquellos que descienden no se arriesgan a perderlo todo. (Dubet, 2011, pág.116).

Sobre este punto la mirada de Dubet es optimista en el sentido que los “viejos proyectos” de la socialdemocracia y del movimiento obrero están aún vigentes.

La esquematización previa, nos permite tomar debida nota que el problema de la igualdad es sumamente más complejo, diversos son los factores y las acepciones que intervienen en la misma. A continuación, poniendo en evidencia varios de los elementos planteados veremos cómo en el sistema democrático argentino, durante el siglo XXI, hubo redefiniciones en cuanto al rol del Estado y la ciudadanía poniendo como eje la igualdad y los derechos, sobre todo la igualdad emanada en los derechos de segunda generación y para ello se profundizará el estudio de la Asignación Universal por Hijo y se revisarán las características del Plan Progresar.

#### **AUH. La Asignación Universal por Hijo en Argentina**

¿En qué consiste la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Argentina? Es una política con carácter nacional implementada hacia fines del año 2009 mediante Decreto N°1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional que establece un sistema de carácter no contributivo, que posee como destinatarios directos a niños y niñas menores de 18 años que no perciben otro tipo de asignación familiar, que viven en hogares cuyos padres estén desocupados o se hallen en situaciones de empleo de tipo informal o en el servicio doméstico. En virtud del artículo N°99 de la Constitución Nacional tiene carácter de Ley.

Esta situación de por sí modifica el entramado previo de las políticas sociales que exclusivamente se hallaban asociadas con los empleos formales, desde donde se accedía a las asignaciones de tipo familiar. Este sistema contributivo, denominado régimen de asignación familiar según ley N°24714, brinda por ejemplo el pago de una cuota mensual por cada hijo menor de 18 años que esté a cargo del trabajador registrado. El financiamiento se realiza mediante contribuciones patronales.

El beneficio de la AUH implica una transferencia de ingreso mensual y por hijo, con un límite máximo de 5, que se administra en dos etapas. La primera reviste el carácter del

### Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

80% de la asignación y se percibe de modo directo. La segunda, que significa el 20% que resta, se deposita a nombre del titular en una cuenta con la particularidad que ese dinero solamente podrá ser retirado una vez al año en tanto y en cuanto se logre acreditar fehacientemente que el niño/niña asistió a la escuela regularmente durante el ciclo lectivo y cumplió con el plan de vacunación obligatorio.

¿Cuáles son los antecedentes históricos de la AUH? Si nos disponemos a observar qué medidas precedieron a la implementación de la AUH podemos encontrar una diversa variedad de acciones, tal vez no equivalentes, pero sí podemos decir que ya existía interés al respecto.

Durante el siglo XX se fueron modificando los paradigmas en la política social de la infancia: desde “situación irregular”; “normalización” y “protección restringida”.<sup>2</sup>

Por un lado, existían los denominados Programas de Transferencias Condicionadas de ingresos a los hogares (PTC), que se encontraban relacionados a las situaciones acaecidas como consecuencia del deterioro progresivo y crisis del mercado de trabajo. Los PTC, tenían la particularidad de ser de carácter coyuntural, esto quiere decir que era probable que una vez que se revirtiera la situación que había inducido la transferencia condicionada bajo contextos de severo deterioro y exclusión del mercado laboral, el beneficio cesara.

Los trabajadores asalariados del mercado de trabajo formal contaban con asignación familiar de carácter contributivo al estar registrados ya dentro del sistema de seguridad social. Según si el salario fuera más o menos alto la asignación era establecida de modo inversamente proporcional para lograr equilibrar la asignación, de manera que a más salario correspondía menos monto asignado, por ejemplo, existiendo asimismo un piso salarial que se actualizaba a partir del cual el asalariado formal que lo percibiera quedaba excluido de la asignación de tipo familiar.

En la década del '90, se produjo en la Argentina un conjunto de reformas de tipo estructural que modificaron de manera significativa la fisonomía tanto del mercado laboral como del plan económico. Considérese al respecto que con anterioridad el régimen de acumulación que ya había impuesto la dictadura en Argentina privilegió el planteo donde la valorización financiera del capital se transformaría en el eje ordenador de las relaciones económicas (Basualdo, 2013).

---

<sup>2</sup> En ese orden los fines se centraron en: orden y control-orden y detener la “subversión”; integración de familias obreras; focalización, privatización y descentralización de la política social, salud y educación-fines del 2001 restaurar el orden en democracia. Para un detalle pormenorizado consúltese (Mazzola, 2012).

**Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

Considerando la teoría del federalismo de tipo fiscal, la intervención del Estado resulta trascendental desde el punto de vista económico dado que le posibilita llevar a cabo funciones de distribución, asignación y estabilización. Esa situación se relaciona con la idea que la equidad debe ser abordada por el gobierno nacional en el marco de las denominadas políticas sociales de la infancia (Mazzola, 2012). Ahora bien, en la Argentina durante la década de los '90 se asistió a la más absoluta descentralización del sistema educativo, del sistema de salud, de los servicios básicos y esta situación preconfiguró determinada forma de actuar frente a las políticas sociales con recursos propios por parte de las provincias buscando paliar la ausencia de políticas nacionales. Los efectos devastadores de las políticas neoliberales, agravada por la crisis del Tequila que produjo una severa recesión y fuga de capitales, hicieron necesarios la puesta en marcha del Plan Trabajar en 1995, esto es un plan a nivel masivo de transferencia de ingresos a cambio de una contraprestación de tipo laboral. El mismo se pensó como un programa de empleo de emergencia y estuvo destinado a los jefes de familia que tuvieran sus necesidades básicas insatisfechas. Al respecto, algunos autores sostienen que dado que su objetivo primordial tenía que ver con paliar la pobreza se lo relacionó sobre todo con programa de transferencia de fondos más que pensarlo como una política activa de empleo (Gasparini y Cruces, 2010).

Luego, en 1997, fue propuesto el denominado Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) que buscaba ayudar a las familias en situación de pobreza ampliando sus oportunidades a través del otorgamiento de un ingreso de carácter monetario equivalente a medio salario mínimo, vital y móvil, con la titularidad de la madre quien debía ocuparse del control de salud y asistencia escolar hasta los 18 años. Se ideó básicamente para atender pobreza y desigualdad y ya no se requería una contraprestación de tipo laboral. Debe considerarse que en el marco del 2001 se efectuó la política de transferencia más aguda, al menos hasta el momento, en la Argentina como efecto de la devaluación resultante de la crisis de convertibilidad. Indigencia, pobreza y desempleo serían algunas de las marcas de las políticas económicas aplicadas.

Así en 2002, durante el interinato gubernamental de Duhalde se crea el ampliamente publicitado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que revestía de transferencias monetarias de emergencia implicando una contraprestación de tipo laboral por parte del titular, la obligatoriedad de asistencia escolar y el cumplimiento del calendario de vacunación para los más pequeños, aunque en la práctica estas últimas no llegaron a exigirse de manera rigurosa. Sin embargo, este plan dejaba fuera a los hogares



**Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

pobres dado que gran parte de ellos se encontraba inmerso en el mercado de trabajo o recibía remuneración insuficiente para afrontar sus necesidades básicas, y “los hogares pobres superaban holgadamente a los que tenían jefes desocupados” (Mazzola, 2012; Kliksberg, 2015, pág. 30).

Desde el año 2003, se produjo una recuperación de tipo económica que reportó mejoras en el rubro del crecimiento del empleo, y el salario medio de los trabajadores mostró mejoras significativas. El rol del estado arbitrando los conflictos laborales y protegiendo sostenidamente la generación de empleo, permitió tomar distancia de aquella medida que había sido concebida en un contexto de brutal crisis. Para 2007 el gobierno nacional propuso la salida paulatina del Plan Jefas y Jefes de Hogar, con carácter voluntario, direccionando a sus beneficiarios hacia dos programas alternativos. Por un lado, el seguro de capacitación y empleo bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y, por otro, el plan familias por la inclusión social del Ministerio de Desarrollo Social, ex IDH. Los dos programas revestían la particularidad de recibir exclusivamente a los ex beneficiarios del plan jefes y jefas de hogar, de modo que los hogares bajo vulnerabilidad que no habían pasado por este programa quedaban sin cobertura (Gasparini y Cruces, 2010).

Al mismo tiempo, hay que considerar que para el año 2008 se produjo la crisis económica a nivel internacional que afectó el desempeño de la economía local dejando expuesta la situación de pobreza que si bien había disminuido de modo considerable era necesario actuar de manera más directa a través de otras políticas públicas para atenuar la situación y aceptar además que los niveles de informalidad laboral continuaban siendo elevados y ello dejaba por fuera del sistema de la seguridad social a quienes estaban en dicha condición. La viabilidad del régimen de asignaciones familiares contributivas mostraba falencias que era preciso rediseñar y resolver a través de mecanismos diferentes a los ya utilizados bajo el paraguas de la protección social. Consecuentemente con ello, bajo el marco de la Seguridad Social en el año 2009 el Gobierno Nacional llevó a cabo la materialización de la AUH, que significó un sello distintivo tanto dentro de las políticas sociales que se habían venido implementando como de manera comparativa con los demás países de la región, añadiéndole con posterioridad que tales asignaciones debían ser cobradas exclusivamente por las madres, independientemente de quien generó ese derecho contribuyendo a evitar potenciales abusos arbitrarios del padre en la utilización de la prestación.

### Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

Hay un reconocimiento a trabajadores desprotegidos que no están contemplados en el sistema y la decisión de convertirlos en sujetos de derecho posibilitando de esa manera el sistema de protección del que ya gozaban los trabajadores registrados en la Seguridad Social. Se consideraba asimismo como fundamento la ley N°26061 de Derechos del Niño:

Esta política apunta a garantizar los derechos del niño en el marco de la nueva ley 26.061, aprobada a fines de 2005, de protección integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, orientándose a hacer efectivo su artículo tercero referente al derecho a la obtención de una buena calidad de vida, educación y beneficios de la Seguridad Social. Hay un reconocimiento de tipo explícito en los considerandos del decreto por parte del gobierno que “subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender”.  
(Mazzola, 2012).

Para acceder al beneficio, el destinatario debía ser argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente legal en el país por el término no inferior a los tres años. Quedaban excluidos aquellos trabajadores que a pesar de que se encontraran dentro del mercado informal de la economía percibieran una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. Era necesario demostrar la identidad del titular de la prestación y del menor mediante DNI, acreditar el vínculo a través de las partidas correspondientes o las testimoniales judiciales en aquellos casos de adopción, tutela o curatela. El financiamiento quedaba ligado a los recursos generales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).<sup>3</sup> El acceso a: educación, cuidados preventivos de salud, nutrición adecuada en fase inicial se convierten AUH mediante en requisitos elementales para incrementar el capital sociocultural y disminuir la diferencia de oportunidades vitales a las que pueden acceder las personas.

La asistencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar manifestó mejoras considerables en virtud de la implementación de la AUH, ya que el efecto que produjo fue la retención y reincorporación al sistema. Asimismo, posibilitó la ruptura del mecanismo de reproducción intergeneracional de la desigualdad de origen ya que los

---

<sup>3</sup> Considérese que este sistema se ubicó en el contexto de clausura del sistema de capitalización privada aplicado a partir de las reformas neoliberales. Por su parte el SIPA implicó un planeamiento previsional tendiente a ser universal. Baste observar aquí que desde el año 2005 el denominado “Plan de Inclusión Previsional” posibilitó el acceso a una jubilación para aquellas personas que a pesar de tener la edad jubilatoria le faltaban aportes, o para quienes tenían los aportes, pero no podían acceder al mercado formal de trabajo.

**Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

jóvenes completan sus estudios secundarios; dejando a un lado la tendencia que sostiene que el bajo nivel educativo de los progenitores podría llegar a influir en el futuro negativamente, e incidir de modo directo intergeneracionalmente ese tipo de trayectorias educativas.

En cuanto a la movilidad intergeneracional, se destaca la incidencia de una trayectoria escolar exitosa que permita el acceso a las aptitudes necesarias en tiempo y forma para la inserción laboral. En los hogares de menores recursos influye la inserción precoz en el mercado de trabajo para los varones y las ocupaciones domésticas en el caso de las niñas, lo cual opera distanciándolos de las trayectorias escolares adecuadas y en paralelo también se presentan dificultades para acceder a la prevención de la salud amenazando el desarrollo psicofísico de niños, niñas y adolescentes. Si el hogar de base no brinda los elementos necesarios para una acorde socialización primaria, es la escolarización quien puede llegar a compensar esa falencia aportando el capital sociocultural para el desarrollo utilizándola como una estrategia viable en tal sentido.

El sistema educativo es esencial para disminuir e intentar revertir esas desventajas entre quienes tienen menores recursos frente a otros pares generacionales provenientes de sectores medios y altos. En el marco del sistema capitalista, el mercado no actúa para disminuir esas diferencias, las desigualdades básicas, sino que opera amplificándolas. En ese sentido, quien está en condiciones de apostar por revertir esos antecedentes estructurales y modificar de manera considerable la tendencia intergeneracional es el Estado, o al menos de mitigarla. Se trata en definitiva de hacer posible el ejercicio pleno de los derechos asociados con la educación, la salud, la nutrición, de extender la protección a sectores que estaban ajenos a ella, de ampliar la dotación de recursos en el trayecto de la equidad distributiva en la sociedad, en una etapa inicial de la vida que es decisiva porque es donde se empieza a definir una gran proporción de lo que será la vida futura.

En la medida queda plasmada la idea que plantea Mazzola del “universalismo a través de la selectividad”, donde la focalización de tipo demográfica pasa a viabilizar el principio de la universalización de la política social. Ello se vincula al consenso existente al interior de la región, asumida como la más desigual, que el objetivo que debe perseguir la política social debe ser la equidad y la materialización de universalidad de derechos en el sentido de la satisfacción de necesidades de la totalidad de las personas.

### Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

Desde los análisis provenientes del Observatorio de la Deuda Social<sup>4</sup> (ODSA), se indica que la imposibilidad de resolver la pobreza, la marginalidad y la desigualdad de manera estructural y en todo el territorio nacional no solamente tiene que ver con cuestiones de políticas redistributivas y del crecimiento económico. Aquí se vuelve a plantear que lo que implica la persistente vigencia “del régimen de acumulación concentrado, desigual y subordinado” que tiende a generar diferencias en el mercado laboral, frente a ello las políticas sociales poco pueden hacer (Salvia, 2016).

Ciertas críticas recibidas en cuanto a la AUH indican que, si bien el programa no es universal tiende en la práctica a universalizar la ayuda social a los menores de edad, y reduce fuertemente los riesgos de clientelismo. El origen del financiamiento del programa se considera riesgoso por quedar atado a potenciales daños emanados por la inflación que licuaría el financiamiento de tipo genuino. Una opción al respecto sería, adecuar las estrategias de financiamiento de modo permanente con un acompañamiento dentro del poder legislativo y que provengan de fuentes con baja volatilidad. Podría reflexionarse, además, sobre cómo invariablemente los sectores de ingresos fijos resultan perjudicados con los altos e inmanejables niveles de inflación (Gasparini y Cruces, 2010).

Debido a la gran heterogeneidad de tipo regional que existe en el país, se traducen dificultades referidas al nivel de complejidad cuando se intenta formular un programa con carácter masivo de alivio a la pobreza (Gasparini y Cruces, 2010).

Otros análisis destacan la gran incumbencia en términos de reducción de la desigualdad de la AUH, un 33,5% que implica un 5% del índice de Gini, pero respecto a la pobreza no consideran que sea tan significativo el impacto, la incidencia de la pobreza, o sea cuántas personas se encuentran por debajo de la línea de pobreza se reduce un 13%.

Sin embargo, sí destacan los alcances en función de la indigencia, cuántas personas se encuentran por debajo de la línea de la indigencia a partir del impacto de la AUH es significativo ya que se reduce en un -54,7% (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

### **Progresar. Programa de Respaldo a Estudiantes en Argentina**

La creación del Progresar está en línea con la política de ampliar derechos de la seguridad social e integra un nuevo paradigma a favor de la infancia, adolescencia y juventud. Progresar expresa la decisión del gobierno kirchnerista de continuar priorizando a las nuevas generaciones. Se extienden los beneficios de la juventud

---

<sup>4</sup> Para un detalle de los diversos análisis consúltese Observatorio de la Deuda Social-UCA, en: [www.uca.edu.ar/observatorio](http://www.uca.edu.ar/observatorio).

**Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

hasta los 24 años. La medida se financia mediante el Tesoro Nacional y forma un incentivo que contribuye a que un joven pueda comprar apuntes, viajar para estudiar, etc. Este programa reconfirma que existía un rol central del Estado que ampliaba derechos, sostenía la transformación social y mejoraba la justicia distributiva (Mazzola, 2014).

Según la página oficial, el Progresar consiste en una prestación de \$900 mensuales destinada a los estudiantes que no tienen empleo, trabajan informalmente o el ingreso salarial tope del titular y su familia es menor a 3 salarios mínimos, vitales y móviles.

Un estudio temprano y pormenorizado sobre el impacto distributivo del Progresar, indica que el programa puede adelantar en el término de un año las mejoras en la distribución del ingreso que en las condiciones normales llevaría al menos siete años. Esas denominadas "condiciones normales" englobaban una economía en crecimiento que repercutía en la calidad y cantidad del empleo y en el ingreso de los trabajadores. Para medir la desigualdad social el estudio centrado en observar el impacto del Progresar utiliza diversos indicadores (Gini, Atkinson, Entropia y Ratio) y a su vez contrasta los resultados persiguiendo hallar resultados fundados. El análisis establece que la brecha de ingresos entre el 10 por ciento más rico de personas entre los 18 y 24 años, y el 10 por ciento más pobre llega a descender en un 32 por ciento. Los potenciales beneficiarios eran aproximadamente 1.550.000 jóvenes que constituían el 51 por ciento de la franja etaria del total país según los datos que utilizaron como parámetro de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) del Indec.

Como sucede con la AUH, los titulares del nuevo derecho reciben por mes el 80 por ciento, el 20 por ciento restante lo cobra una vez al año cuando demuestran fehacientemente haber cumplimentado los requisitos de estudio.

En el segundo aniversario del programa, se indica que hay 904.950 jóvenes de entre 18 y 24 años que pudieron comenzar, continuar o finalizar sus estudios. A comienzos del año 2014 se dice que ese número alcanzaba los 217.766 por lo que el aumento resultó ser de alrededor del 416% (Anses, 2016).

A pesar de la constante estigmatización que recibieron los jóvenes, el estudio también logra desmentir la categoría "ni-ni" que se les adjudicó indicando la hipotética situación que no estudian; no trabajan; no buscan trabajo, dado que, del total examinado de potenciales aspirantes al programa, 1.550.000, la mayoría sí estudia; sí trabaja o ambas cosas al mismo tiempo o busca trabajo. En ese sentido las cifras resultaron determinantes para revertir la inconsistencia del supuesto "ni-ni": el 31,4% de posibles beneficiarios trabaja; el 29,3% estudia y el 10% ambas cosas a la vez. Esto implica

### Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

que alrededor del 70% de la totalidad está dentro de dichas condiciones. Los denominados “ni-ni” como se los suele considerar no llegan al 20%, son apenas un 17,6%.

La tendencia general del estudio que confronta las evidencias empíricas de los cuatro indicadores de desigualdad social es que la desigualdad retrocede de modo relevante posibilitando mejoras que encaradas de otra manera llevaría más de un lustro realizarlo.

Por otro lado, se tomó como referencia la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) que fue creada por Ley N°26.576 del Congreso Nacional en diciembre de 2009, y forma parte de las 47 universidades nacionales que hay en Argentina, debido a que esta universidad se generó también en el marco de las políticas y programas que se desarrollaron en este trabajo, asociadas con la inclusión social y educativa de los estudiantes. La UNAJ implicó revalorizar la articulación entre las personas, su lugar de pertenencia y su desarrollo conjunto.<sup>5</sup> Hacia fines del año pasado tuvo un total de 2147 becarios de los cuales 1298 correspondieron al Instituto de Salud; 344 al Instituto de Ingeniería y 505 al Instituto de Sociales y Administración. Los porcentajes indicaron un 60% en Salud; 24% en Sociales y 16% en Ingeniería. (Véase Tabla 1 y Tabla 2).

Tabla 1. Detalle de Becas por carrera a diciembre de 2015

	Total de becas renovación + nuevas (2015)
Bioingeniería	16
Bioquímica	123
Electromecánica	47
Industrial	52
Informática	167
Gestión Ambiental	39
Emprendimientos Agrop.	6
Producción Vegetal Intensiva	7
Farmacia hosp.	29
Infor. Clínica y G. de pac.	26
Emerg. sanitarias	29
Cs Agrarias	4
Petróleo	45
Enfermería 2014	538
Administración	242
Relaciones de Trabajo	168
Kinesiología	211
O. y Asistencia Quirófanos	273

<sup>5</sup> Para un detalle minucioso consúltese <https://www.unaj.edu.ar>

**Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

Medicina	69
Lic. En Trabajo Social	56
<b>TOTAL</b>	<b>2147</b>

Nota: Datos tomados de UNAJ-Departamento de Bienestar Estudiantil

Tabla 2. Detalle de Becas por Institutos a diciembre de 2015

<b>INSTITUTO DE SALUD</b>		<b>INSTITUTO DE INGENIERÍA</b>		<b>INSTITUTO DE CS. SOCIALES</b>	
Bioquímica	123	Bioingeniería	16	Gestión Ambiental	39
Farmacia hosp.	29	Electromecánica	47	Administración	242
Infor. Clínica y G. de pac.	26	Industrial	52	Relaciones de Trabajo	168
Emerg. sanitarias	29	Informática	167	Lic. En Trabajo Social	56
Enfermería 2014	538	Emprendimientos Agrop.	6		505
Kinesiología	211	Producción Vegetal Intensiva	7		
O. y Asistencia Quirófanos	273	Cs Agrarias	4		
Medicina	69	Petróleo	45		
	1298		344	Total de becarios	

Nota: Datos tomados de UNAJ-Departamento de Bienestar Estudiantil

Para dimensionar la implicancia además de esta institución a nivel territorial, las cifras del último año indicaron que, de un total de 15.000 estudiantes activos, el total de estudiantes becados fue de 2147 por sobre los 12.853, en términos porcentuales los estudiantes becados constituían un 14% sobre un total de la población universitaria. Cabe destacar que, de esa totalidad de becas, las correspondientes al Progresar fueron en 2014 aprobadas 428 y en 2015 se aprobaron 559.<sup>6</sup>

Comparativamente con otros programas la orientación del Progresar se dirigió a fomentar la calificación mediante el estudio de una franja de jóvenes provenientes de sectores sociales vulnerables, ofreciendo estímulos para que esos jóvenes puedan formarse e insertarse en el marco del mundo del trabajo (Asiain, 2015).

**Algunas directrices para el debate**

Ubicar en el núcleo de la política social las cuestiones de equidad y universalidad de los derechos asociados con el desarrollo de las capacidades de las personas y la satisfacción de sus necesidades significa, en definitiva, enfocar la cuestión de la

<sup>6</sup> Considérese que más allá de las estadísticas vertidas en la página oficial de ANSES sobre el segundo aniversario del Progresar, cuyas cifras ya se mencionaron previamente, durante el último mes los estudiantes comenzaron a manifestar dificultades provenientes del cumplimiento en tiempo y forma desde el gobierno nacional lo cual sitúa en una zona de imprevisibilidad la consecución del programa en el futuro próximo. Asimismo, la temática del financiamiento educativo universitario se ha puesto de manifiesto en variados reclamos.

**Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

justicia distributiva, el rol del estado y las medidas concretas que éste materialice, ya sea por acción o por omisión.

La salida del régimen de Convertibilidad implicó la reconstrucción de las capacidades del Estado por el hecho de abandonar una regla monetaria rígida e introducir desafíos en materia de gestión macroeconómica, tendientes a ampliar el espectro con políticas más adaptables a las necesidades sociales. Salir del rumbo fijado durante décadas por la ortodoxia neoliberal y revisar cuán consistente era el teorema de la imposibilidad en el que se encontraba sumida la Argentina permitió reconsiderar sin dudas los derechos de segunda generación que se hallaban profundamente vulnerados.

Con anterioridad a la aplicación de la AUH se destacaban las políticas de infancia, que revestían carácter segmentado y estratificado, de modo que convivían simultáneamente varias políticas encaradas por la Nación como por las provincias que se iban superponiendo, ampliando, complementando. Los ejes que direccionaban esas políticas tenían que ver con “normalizar” la infancia para aquellos niños que tuvieran sus padres fuera del mercado de trabajo formal junto con la “protección restringida” para los niños con padres desocupados o inmersos en el mercado informal de trabajo. La tendencia descentralizadora que revestían las políticas sociales desde los '70 y se agudizaron durante los '90 fue retomada a nivel central y cristalizada mediante la AUH que enfatizó la importancia clave del rol del Estado al respecto en sus diversos niveles de gobierno marcando una toma de posición activa.

La solicitud de redistribuir de manera justa la renta y la riqueza reporta un imperativo ético, jurídico y político en el sistema democrático contemporáneo. Los especialistas plantean la necesidad de abordaje integral del asunto que debe ser estudiado y readecuado según las variaciones coyunturales y el desafío de poder planificar las políticas en un plazo sostenido que permita valorar sus resultados a través de la proyección temporal diferida.

La Nación revigorizó su rol central actuando a favor de revertir las inequidades persistentes en el entramado de un país de carácter federal, nivelando, equilibrando las inequidades geográficas y sociales: “El presupuesto de la AUH alcanza casi el 1% del PBI, posicionándolo, a su vez, como uno de los más relevantes dentro de la región” (Mazzola, 2012, pág. 107).

La ejemplificación expuesta, tanto la AUH como el Progresar permiten observar de qué manera resulta preponderante el rol de la economía política. El formato del Estado presente es indelegable si se busca dimensionar la complejidad del mundo actual:



### Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano

La AUH cobra así un carácter institucional y permanente como parte de una red de protección y como medio para garantizar y extender el acceso efectivo al derecho a la Seguridad Social y a la protección durante la infancia y la adolescencia. (Kliksberg, 2015, pág. 28).

Asimismo, desde otra perspectiva de análisis se ha observado, que el sistema democrático de por sí no implica necesariamente que incida desactivando la desigualdad al interior del sistema económico capitalista, sino que opera diluyéndola en cierto sentido:

la igualdad política instituida por la ley es efectivamente minada por la desigualdad social. Es igualdad a los ojos del Estado, pero no en la relación directa entre dos personas. Por lo tanto, en ningún sentido es la forma correcta de caracterizar la democracia. (Przeworski, 2016, pág. 132).

El contexto económico del “segundo kirchnerismo” estuvo caracterizado por una mayor expansión de la política fiscal que perseguía la generación de política social que tendrá un éxito indiscutido en cuanto a la inclusión social. La puesta en vigencia de la AUH también incentivó un aumento en los niveles de escolarización, destacándose un aumento de entre 2 y 3 puntos porcentuales en el nivel de enseñanza medio. Algunos autores sostienen que, más allá de que la AUH se convirtió en una política social trascendental en términos regionales, “...operó como una compensación de las deudas de las reformas neoliberales que el impulso del primer kirchnerismo no había logrado resolver” (Kulfas, 2016, pág. 141).

En cuanto a mejoras en las condiciones de desigualdad, la AUH traduce de modo sostenido la reducción de aproximadamente 2,5 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini (Panigo, 2015). En efecto, un gobierno de matriz progresista puede mitigar la desigualdad, que no se constituye, como pudimos observar, en una situación irreversible si hay voluntad de poner en debate la cuestión de la igualdad y la responsabilidad de cada uno al interior de un sistema democrático.

### Referencias

- Agis, E.; Cañete, C.; y Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Recuperado de [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Asiain, A. (2015, 15 de noviembre). Choriplanero. *Página 12*.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E.; y Khavisse, M. (2003). *El nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E. (2013). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

**Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

- Beck, U. (2001). *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: FCE.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Cruces, G., y Gasparini, L. (2009). Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica: Primera Parte. *Desarrollo Económico*, 48(192), 395-437.
- Di Giovambattista, A.; Gallo, P.; y Panigo, D. (2014). El impacto distributivo del "PROG. R.ES.AR", en *Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones*. Ceil-Conicet.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Ferrer, A. (2015). *La economía argentina en el siglo XXI. Globalización, desarrollo y densidad nacional*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Gasparini, L.; y Cruces, G. (2010). *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas*. La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).
- González, M. (2005). Las transformaciones del mercado de trabajo, en A. Lettieri. (Dir.). *Discutir el presente, imaginar el futuro: la problemática del mundo actual*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Esping Andersen, G. (1996). ¿Igualdad o Empleo? La interacción de salarios, Estado de Bienestar y cambio familia (págs. 9-27), en VVAA. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid, España: Visor.
- Heredia, M. (2011). La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal (págs. 179-220), en A. Pucciarelli. (coord.). *Los años de Menem. La construcción del orden liberal*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Holloway, J. (1994). *Marxismo, estado y capital*. Buenos Aires, Argentina: Cuadernos del Sur.
- Kliksberg, B.; y Novacovsky, I. (Dir.). (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- López-Calva, L. F., y Lustig, N. (2011). La disminución de la desigualdad en América Latina: Cambio tecnológico, educación y democracia (págs. 11-42), en *La disminución de la desigualdad en América Latina. ¿Un decenio de progreso?* México: FCE.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

**Mesa 1. Desigualdad en el contexto latinoamericano**

- Mazzola, R. (2014, marzo). Justicia Distributiva, Cash. *Página 12*.
- Mota, R. (1996). Derechos Sociales y pensiones en España (págs. 289-320), en *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid, España: Visor.
- Offe, C. (1991). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Ortiz, R.; y Schorr, M. (2006). La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la 'década perdida' (págs. 291-333), en A. Pucciarelli. (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Pautassi, L. (2013, septiembre). La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes. *Ciencias Sociales Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, (84).
- Przeworski, A. (2016). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Respuela, S. (2012). La Democracia: una discusión en torno de sus significados (págs. 271-320), en J. Pinto. (Comp.). *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado*. Buenos Aires, Argentina: Providencia, Manantial.
- Salvia, A. (2013, septiembre). Heterogeneidad estructural y desigualdad social en la Argentina de las últimas dos décadas de historia económica. *Ciencias Sociales Revista de la Facultad de ciencias Sociales*, (84).
- Salvia, A. (2016). *Las múltiples dimensiones de la pobreza infantil. Incidencia, evolución y principales determinantes (2010-1015)*. ODSA-UCA.
- Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. Buenos Aires, Argentina: Taurus. Universidad Nacional Arturo Jauretche, Departamento de Bienestar Estudiantil.
- Varios Autores. (1996). *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid, España: Visor.
- Zanatta, L. (2012). *Historia de América Latina de la colonia al siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.