

**La realidad Social Argentina de los '90 y el Ingreso Social  
como una Política Alternativa.**

**Natalia Marcó**

**1- PROBLEMA:**

Cambios sociales suscitados en la década del '90 en la Argentina y falta de adecuación de las Políticas Públicas Sociales a los mismos.

**2- OBJETIVOS**

GENERALES:

- Caracterizar los cambios sociales suscitados en la década del '90 en la Argentina y relacionarlos con las Políticas Públicas Sociales aplicadas a los mismos.

ESPECÍFICOS:

- Contrastar las Políticas Públicas Sociales con la realidad vivida en la década del '90 en materia de problemas sociales.
- Mostrar corrientes de pensamientos en materia de Políticas Sociales que apuntan a adecuarse a los problemas sociales suscitados en la década del '90: Política Pública de Ingreso Social.
- Presentar la Política de Ingreso Social en el marco de las Políticas Sociales llevadas a cabo en la Argentina a fines de los '90 y principios del 2000.
- Presentar un caso concreto de Política de Ingreso Social en Argentina: el Plan Jefas de Hogar.

**3- DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN SOCIAL Y DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DURANTE LA DÉCADA DEL 1990 EN ARGENTINA .**

En la década de 1990 en Argentina podemos ver una situación paradójica: mientras los indicadores económicos mostraron una situación alentadora (crecimiento, estabilidad monetaria, ingreso de capitales, etc.) los indicadores de pobreza, de la regresiva distribución del ingreso y el desempleo no dejaron de mostrar su elevado aumento.

En un trabajo publicado por la Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social<sup>1</sup> se pone de manifiesto que la exclusión "o la incapacidad de la sociedad de generar ingresos a través de un trabajo socialmente útil" fue y sigue siendo el mayor de los problemas sociales de la década del '90. Crecimiento de la pobreza y de la desigualdad social y los dramáticos cambios ocurridos en el mercado de trabajo con secuelas como el desempleo, subempleo, precarización son las realidades con las que hemos tenido que convivir desde mediados de los '90 en la Argentina.

Onda	% Población bajo Línea de Indigencia	% Población bajo Línea de Pobreza
<b>EPH, octubre 1998</b>		
Total	10,3	36,3
Metro Buenos Aires	7,9	29,9
Noroeste	16,5	52,7
Nordeste	23,7	60,1
Cuyo	11,0	44,4
Pampeana	10,3	37,6
Patagonia	8,6	27,9

<sup>1</sup> **Aportes para una Estrategia de Política Social del Gobierno Nacional**; Abril de 2001. Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social. Secretario E. Aldo Isuani. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

<b>EPH, octubre 1999</b>		
Total	11,6	35,5
Metro Buenos Aires	9,1	29,8
Noroeste	18,1	50,0
Noreste	26,3	57,8
Cuyo	12,0	41,4
Pampeana	11,6	36,9
Patagonia	9,2	26,9

*Nota : sólo se consideran los hogares con ingresos totales declarados.*

*Fuente: Siempre, en base a datos de EPH-Indec.*

Recordemos que el aumento la pobreza se da en un momento de inflación nula. De esta manera, con estabilidad monetaria, la pobreza es fundamentalmente un derivado de la desocupación, mientras en los ochenta era una consecuencia del efecto de la inflación sobre el poder adquisitivo de los salarios.

Es interesante ver los índices alarmantes de desempleo, subempleo y su aumento a lo largo del período. También, el aumento de la subocupación demandante con respecto a la subocupación no demandante, es decir, creció el n° de personas que, estando subocupados, demandaban por otro trabajo para poder mantener sus hogares.

	<b>1990</b>		<b>1992</b>		<b>1994</b>		<b>1996</b>		<b>1998</b>		<b>2000</b>
	Abril	Oct.	Abril	Oct.	Abril	Oct.	Abril	Oct.	Abril	Oct.	Mayo
<b>Tasa de actividad</b>	39,1	39,0	39,8	40,2	41,1	40,8	41,0	41,9	42,4	42,2	42,4
<b>Tasa de empleo</b>	35,7	36,5	37,1	37,4	36,7	35,8	34,0	34,6	36,9	36,9	35,9
<b>Tasa de desemp. abierto</b>	8,6	6,3	6,9	7,0	10,7	12,2	17,1	17,3	13,2	12,4	15,4
<b>Tasa de subocupación</b>	9,3	8,9	8,3	8,1	10,2	...	...	...	...	...	...
<b>Subocupación demandante</b>	...	...	...	...	...	5,4	8,1	8,5	8,2	8,4	9,5
<b>Subocupación no demandante</b>	...	...	...	...	...	5,0	4,5	5,1	5,1	5,2	5,0

*Fuente: Siempre, en base a datos de EPH-Indec.*

Otro de los aspectos de la precarización del mercado laboral es el empleo no registrado o comúnmente llamado "en negro", es decir, fuera de la legalidad. Dicha no registración se mantuvo elevada a lo largo del periodo. Tomando sólo el área del Gran Buenos Aires, el mismo muestra un aumento desde el 32,3% en 1995 al 38,4% en 1998.

Por otra parte y también durante la década del '90, al núcleo duro de pobreza estructural (personas que vivían en malas condiciones de habitabilidad en el medio rural y/o urbano y además no satisfacían sus necesidades mínimas) se le sumó un nuevo núcleo de pobreza característico del medio urbano que paulatinamente ha ido vivenciando situaciones de desmejoramiento de sus condiciones de vida cotidiana, lo que se llama en ciencias sociales las personas que integran el grupo de "los nuevos pobres", perdiendo el trabajo o volviéndose éste precario.

Estos nuevos pobres vivencian niveles de vulnerabilidad social basados principalmente en dos elementos: *"la desintegración material, que implica no poder acceder a bienes y servicios de consumo y, la desintegración simbólica, que no permite, a las familias afectadas ser partícipes, ni compartir el proceso de gestación y asimilación de los valores sociales."*<sup>2</sup>

Esta década dejó un legado para los argentinos de difícil recuperación: niveles de desempleo de dos dígitos, sumado a los crecientes niveles de precarización del empleo en todas sus variantes: flexibilidad horaria, en negro, contrato por tiempo determinado, flexibilidad salarial, etc.

<sup>2</sup> Idem, página 3.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

En cuanto a la tasa de desempleo, la misma muestra un constante aumento durante todo el periodo: para 1990 el dato era 8,6% para llegar a un pico del 18,4% en abril de 1995; a partir de allí mostró una tendencia descendente para estacionarse por encima del 12% a fines de 1998. Pero en 1999 la tasa de desocupación experimentó un nuevo salto (14,5%) para llegar en mayo del 2001 a alcanzar el 16,4%. El número de personas desempleadas en la Argentina para el año 2001 es de más de 2 millones de personas.

En relación al desempleo de los jefes de hogar, la tasa era más elevada entre las mujeres (13,4%) que entre los varones (8,4%). En cuanto a los distintos tramos de edad, la tasa de desocupación era mucho más elevada entre los jóvenes (35,7%) en la población de 15 a 19 años y 20,4% en la población de 20 a 24 años.

Es de destacar el importante número de jóvenes que no estudian ni trabajan; en palabras de Aldo Isuani *“es decir denotan un colectivo social con serias dificultades de integración”*. Del grupo de 15 a 24 años, los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban eran 13,8%, pero si se realizaba la desagregación por quintiles en la distribución del ingreso surgía que los jóvenes pertenecientes al primer quintil duplicaban ese valor (26,1%): esto es 1 de cada cuatro jóvenes pobres no estudiaba ni trabajaba, en tanto que solo 3 de cada 100 jóvenes pertenecientes al quinto quintil se encontraba en esa situación.

### **Gasto Público Social.**

El gasto público alcanzó en la Argentina en 1999 al 33,21% del PBI en tanto que el gasto público social representó en el mismo año el 20,97% del PBI. Es decir, el gasto público social representa una gran proporción del gasto público total ya que casi dos tercios del gasto público es gasto social mientras que en 1980 representaba la mitad del gasto público. En términos monetarios (en 1999) el gasto social alcanzaba a \$ 61.609 millones en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

La política social argentina experimentó una intensa descentralización en el último cuarto de siglo. Por tal motivo los sistemas de prestación de servicios de salud, educación y vivienda están a cargo hoy de las administraciones provinciales. El gobierno central gerencia el sistema nacional de jubilaciones y pensiones, el PAMI y un conjunto de programas destinados específicamente a los sectores de menores recursos.

- El gasto previsional, en manos fundamentalmente de la nación, es el componente más significativo ya que alcanzaba en 1999 al 7,93% del PBI y ocupaba además la mayor proporción del gasto social representando el 37% .
- En manos de las provincias, con excepción del PAMI, el gasto en salud equivale a 4,64% del PIB y el gasto educativo alcanza al 4,75% representando en conjunto alrededor del 44% del gasto público social.
- El resto del gasto social (alrededor de 4% del PIB) era asignado a las demás finalidades sociales: agua y saneamiento, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, trabajo y otros servicios urbanos.

Sólo una fracción del gasto social del gobierno nacional se asigna a programas denominados focalizados. Estamos hablando de programas que en el año 2000 alcanzaban un presupuesto total de 4.500 millones de pesos o 1,5% del PBI. Esta porción del gasto social representaba solo un 15% del total del gasto social de la Administración nacional.

Esta pequeña fracción del gasto social nacional se distribuía en los últimos años a través de programas dispersos en toda la estructura del gobierno nacional, con el consiguiente riesgo de superposición de acciones y beneficiarios. En 1999 existían en el gobierno nacional 71 programas de esta naturaleza: 6 programas de alimentación y nutrición, 3 de educación, 16 de integración social y desarrollo comunitario, 9 de vivienda e infraestructura, 29 de empleo y desarrollo productivo, 5 de salud y 3 de subsidios personales e institucionales. A esta fragmentación se debe adicionar una infinidad de programas provinciales y municipales que potenciaban la superposición de esfuerzos.

En palabras del hasta ese momento Secretario de Estado E. Aldo Isuani: *“la estructura que posee el gasto social argentino revela su adecuación para una etapa anterior pero su fragilidad para atender la problemática presente. Efectivamente, el alto porcentaje que ocupa el gasto previsional se relaciona con un tipo de sociedad donde las personas económicamente activas se ganaban el sustento a través de su inserción*

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

*en el mercado de trabajo. De esta manera el grueso del gasto público social se derivaba a aquellos que se retiraban del mercado laboral en la forma de jubilaciones y pensiones.” (página 6)*

Pero esta estructura del gasto no tiene en cuenta una sociedad con fuertes y estructurales problemas de empleo y subempleo que afecta a los trabajadores, en especial a los jóvenes. Una muestra de ello es que los programas de seguro de desempleo y de empleo transitorio llegaban a solo poco más del 10% de los desocupados y administraban menos del 0,2% del PBI en un país que asignaba 20% de su producto al gasto social.

El seguro de desempleo alcanza a poco más del 6% de los desempleados (114.000 beneficiarios sobre 1.800.000 desocupados en 1999). En rigor, exige requisitos que solo los trabajadores del mercado formal pueden satisfacer. De otra manera, la demanda del sector informal sería incontrolable. Es por otra parte, “un subsidio pensado para un desempleo no prolongado como era la situación del mercado de trabajo argentino décadas atrás. De hecho, quien no consigue trabajo después de un cierto periodo de goce del beneficio, hecho para nada infrecuente, vuelve al desempleo”. Además están los programas de empleo temporario, pero que también cubren un porcentaje reducido de desempleados (6% en 1999).

Por último existen programas alimentarios y asistenciales en general. El impacto de ellos es variable. A veces llegan a quienes los precisan, a veces no y otras llegan a quienes no lo necesitan. Es frecuente que se seleccione a los beneficiarios con criterios de clientelismo político, es decir, aquellas personas cercanas al partido político de turno que los administra. Pero es inaceptable que esta sea la forma de resolver en forma permanente la sobrevivencia de las víctimas del mercado de trabajo.

Sin lugar a duda, esta estructura del gasto público social merece una profunda rediscusión.

### **4- MARCO TEÓRICO: EL INGRESO SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL.**

*“El trabajo discontinuo se va a convertir en el tipo de trabajo normal, entonces hay que imaginar fórmulas que permitan asegurar una renta continua a los prestatarios de un trabajo discontinuo”.*  
André Gorz

Los sistemas de protección social pública que se establecen en los diferentes países desde mediados del Siglo XIX se fueron implementando casi siempre teniendo como orientación dos modelos de referencia: el de seguro y el de solidaridad.

Modelo de seguro (Bismarck): donde los trabajadores renuncian obligatoriamente a una parte de sus remuneraciones presentes, para constituir un fondo que se utilizará para cubrir los gastos de la atención de su salud, para suministrarles un ingreso cuando no puedan trabajar (ya sea por la edad, accidente, enfermedad, desempleo). “No se puede percibir la prestación si previamente no se ha pasado por el mercado de trabajo y se ha contribuido con la correspondiente cuota social” (Van Parijs). Para Van Parijs es una solidaridad débil, ex – post.

Modelo de solidaridad (Beveridge): todos los titulares de ingresos primarios (del trabajo y del capital) renuncian obligatoriamente a una parte de sus ingresos para constituir un fondo que suministrará a todos los miembros de la sociedad un nivel mínimo de recursos. Es una solidaridad expresada en la transferencia de personas activas y no activas, que toma los intereses de todos, solidaridad que Van Parijs llama en sentido fuerte porque “es la solidaridad con aquellos a los que la suerte natural o social ha ubicado desde el principio en situaciones desfavorables”.

Pero en este capitalismo de cambios radicales, Van Parijs propone un tercer modelo: el de equidad.

Modelo de Equidad: basado en las ideas de Thomas Paine (1796). Aquí la justificación de la transferencia es por el simple hecho de dar a cada uno una parte igual de nuestro patrimonio común en el más amplio sentido (justificación equitativa). En palabras de Van Parijs: “ la prestación universal máxima sostenible no hace sino distribuir, tanto como sea posible entre todos, un patrimonio que tiende espontáneamente a ser monopolizado, muy desigualmente, por los que están mejor o más ávidos de aprovecharlo”

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

Jean Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon<sup>3</sup> definen las nuevas desigualdades que sufren las sociedades occidentales, especialmente Francia, país al que dedican su trabajo. Estos autores definen la idea de igualdad sosteniendo que es darle la oportunidad a todos los individuos de homogeneizar (para mejor) “las condiciones iniciales” de su existencia. En palabras de los mismos “... el principio de igualdad es siempre una proyección hacia el futuro, un movimiento mediante el cual la sociedad procura liberar, aunque sea parcialmente, a los individuos de su historia, para permitirles afrontar mejor su porvenir abriéndoles un abanico de opciones que ciertas circunstancias de su pasado restringieron en demasía”<sup>4</sup>. Como consecuencia de tal definición de igualdad, los autores proponen como políticas de estados aquellas que cumplan tres condiciones: a) luchar contra la primer desigualdad que es la desocupación, primer condición inicial que deja sus huellas en la futura trayectoria de los individuos; b) que la política pública -urbana, educación, etc.- esté dirigida en función de otorgar a todos los ciudadanos igualdad de oportunidades, para proporcionar a cada uno un “capital inicial” que le permita afrontar mejor el porvenir y c) que el sistema de protección social esté más dirigido a la trayectoria biográfica de los individuos.

Surge en varios países de Europa, en la época de posguerra (1945), la idea de la renta básica, salario de ciudadanía, ingreso básico o prestación universal, que puede ser percibida por cualquier ciudadano en tanto tal, recibiendo dinero para satisfacer las necesidades materiales y sin ninguna contrapartida a cambio. Ha de ser percibida entonces de forma individual, universal e incondicional.

Existe la discusión teórica entre varios autores los cuales justifican por un lado el subsidio universal sin contraprestación por el sólo hecho de existir y aquellos que defienden el subsidio universal con contraprestación argumentando que al beneficiario se le otorga dinero pero también recursos culturales que hacen falta para la socialización. Otros que pertenecen a este segundo grupo justifican su posición diciendo que a corto plazo sería legitimado socialmente un subsidio con contraprestación, y a largo plazo, cuando la sociedad tome conciencia de que tenemos el derecho de percibir un subsidio por el mero hecho de existir, entonces ahí sí estaría legitimado socialmente un subsidio universal sin contraprestación.

Pierre Rosanvallon, en la Nueva Cuestión Social, plantea que el Estado Providencia se enfrenta a una revolución sociológica ya que los sujetos cambiaron. El Estado Providencia respondía a los problemas de una sociedad con poblaciones relativamente homogéneas, de grupos o clases. Ahora la política social se enfrenta ante problemas de los “sujetos” y ya no de las poblaciones. Se trata de administrar una situación particular, una trayectoria de vida. No puede hablarse ya de la exclusión en general sino de los excluidos en particular, personas que viven trayectorias distintas en el proceso de estar excluidos.

En palabras del autor “*el advenimiento de una nueva cuestión social se traduce en una inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social*”<sup>5</sup>. La nueva cuestión social pasa por dos procesos: la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos. La desintegración pasa por la caducidad del modelo asegurador del Estado Providencia. Una cantidad creciente de inactivos son tomados a cargo por un n° decreciente de activos. Los fenómenos de desocupación de larga duración, de exclusión definen a menudo estados estables. El instrumento asegurador de la gestión de lo social está desfasado puesto que la sociedad de hoy ya no es la de antaño concebida en términos de riesgos a los cuales mitigar con el seguro (consistente en borrar los datos individuales para fundirlos en las características generales, estadísticas, de la población.). La sociedad de hoy es la de la vulnerabilidad y la precariedad, situaciones que el seguro no puede responder.

Para el autor, si bien el modelo de gestión de lo social a través del seguro (modelo bismarckiano) se está desmoronando dentro del Estado Providencia, no será el modelo beveridgeano el que triunfará, puesto que el mismo también entró en crisis. Lo que debe revisarse en ambos casos, para superar este Estado Providencia Pasivo, es el sentido mismo de *solidaridad*. El autor define esta última como una forma de compensación de las diferencias. Pero los avances en la genética y en la información que entonces podemos obtener de cada individuo entramos en un estado de desolidarización puesto que la información que obtenemos sobre cada

---

<sup>3</sup> Jean Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon, **La nueva era de las desigualdades**; editorial Manantial.

<sup>4</sup> Idem, página 108.

<sup>5</sup> Pierre Rosanvallon, **La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia**. Página 7 y 8. Editorial Manantial.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

individuo es la fuente de la diferenciación. El velo de ignorancia bajo el cual estaba concebido el seguro, pasa a una realidad actual donde lo que necesitamos es una justicia “bajo el sol del conocimiento” de las diferencias entre los hombres. La solidaridad pasa a estar fundada en el tratamiento diferenciado de los individuos. Se define como una forma de compensación de las desigualdades naturales de los individuos. Rosanvallon diferencia muy bien el Estado Providencia Norteamericano con aquel al cual está haciendo referencia. En EEUU se han tentado con “victimizar la sociedad”. Es así como los logros alcanzados en materia de seguridad social responden más bien a los logros de los derechos individuales conseguidos por las minorías consideradas víctimas de un daño sufrido, y no como logros de los derechos civiles de una sociedad que se merece parte del reparto nacional de riquezas. Es la justicia entendida en términos de reparación y compensación. El camino seguido por EEUU es el inverso al seguido por países europeos. En estos últimos el Estado Providencia se identificó tradicionalmente con la introducción de una sociedad aseguradora fundada sobre el principio de socialización de la responsabilidad (paso de la noción de culpa a riesgo). Esta sociedad aseguradora no existió nunca en los EEUU.

En el nuevo Estado Providencia Activo se hará la sustitución del asegurado social por la figura del contribuyente. No sólo por la disociación creciente entre los aportantes y los derechohabientes que no hace sino aumentar, sino también por el aumento de la desocupación. Este cambio choca con los intereses sindicales puesto que será ahora el Parlamento quien votará los impuestos para recaudar para la seguridad social y la misma ya no estará en manos de los sindicalistas.

A Pierre Rosanvallon le preocupa la cuestión actual de disociar lo económico de lo social. En palabras del autor *“el movimiento de separación de lo económico y lo social asumió la forma del crecimiento de una desocupación masiva y de una desocupación de larga duración... La desocupación masiva conduce a radicalizar el proceso de modernización económica. Expresa una tendencia de polarización de la economía hasta su punto último: la disociación de lo económico y lo social”*.<sup>6</sup> Es decir, el mercado se ocupa de lo meramente económico, rentable y eficiente y el Estado Providencia pasivo se hace cargo de lo social que queda excluido de ese mundo económico. En cambio, antes de los '90, el equilibrio entre lo económico y lo social se fundaba sobre la aceptación de una cierta heterogeneidad: coexistencia en una misma empresa de trabajadores con capacidades distintas, incluso muchos de baja productividad. Al ser cada vez más modernas, estas empresas tendieron a eliminar estos “bolsones arcaicos de protección”. Fue, al mismo tiempo, el Estado Providencia el que tomó a su cargo, por medio de subsidios, los bolsones de desocupados con características de personas poco calificadas o ineficientes para las empresas.

El autor plantea el “callejón sin salida del ingreso de subsistencia” o llamado también asignación universal, ingreso de ciudadanía, etc. que consiste en entregar a cada ciudadano, desde su nacimiento hasta su muerte, sin condición de empleo o ingreso ni contrapartida, un ingreso básico que permite cubrir las necesidades esenciales y cuya única variación depende del n° de hijos a cargo. En palabras del autor *“... la asignación universal constituye el punto extremo de la sociedad de indemnización, mucho más que el anuncio de un nuevo enfoque de lo social. Representa la figura perversa y paradójica de la clausura de la concepción clásica del Estado Providencia”*.<sup>7</sup> Explica la paradoja de la siguiente manera: desde la perspectiva de la izquierda la asignación universal viene a entregar a cada individuo un ingreso sin relacionarlo con la actividad a la que se dedique, pero, paradójicamente y desde la visión liberal, la existencia de esta asignación hace posible un juego completamente libre del mercado laboral, al provocar la disminución del salario mínimo. Este modelo es entonces la condición del liberalismo salvaje al desvincular lo social de lo económico. Al contrario, hay que superar el Estado Providencia Pasivo a través de la *“inserción por el trabajo... que tiene que ser la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. La solidaridad pasa por una utilidad recíproca que vincula a los miembros de una colectividad... Por eso, más allá del derecho al ingreso, hay un derecho a la utilidad”*.<sup>8</sup> El autor está a favor de la lucha por el derecho al trabajo más que por el derecho al ingreso, ya que las personas lucharon por el trabajo, para que se les reconozca socialmente por una actividad socialmente instituida.

Pasar de la sociedad de la indemnización del desocupado a la de la inserción del mismo, sólo podrá lograrse a través de la integración de las personas al mundo laboral. Para superar la noción pasiva de la indemnización se han ensayado políticas como los JOB estadounidenses o los programas empleo-solidaridad

---

<sup>6</sup> Idem, página 108-109.

<sup>7</sup> Idem, página 121.

<sup>8</sup> Idem, página 122.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

en Francia, pero los mismos no resuelven el problema aquí planteado de la separación de lo económico y lo social, por la fuerte improvisación de los mismos.

Es a través de la idea de INSERCIÓN donde se intenta encontrar relación entre el Estado Providencia y el empleo. Las prácticas o actividades estarían enmarcadas en tanto combatan la exclusión. Un ejemplo de esa zona gris del Estado Providencia y el empleo han sido los ensayos franceses de la RMI (renta mínima de inserción) y el norteamericano *workfare*, sumadas las reformas impuestas por Clinton en los '90. El caso francés de la RMI es un tipo de política social individualizada, a través de la cual las personas desocupadas reciben un ingreso a cambio de una contraprestación que les sirva de crecimiento a ellas mismas (actividades diversas como acciones de formación, actividades de interés, esfuerzos personales de readaptación –curas de desintoxicación por ejemplo). La inserción depende de la situación propia del beneficiario. En el caso norteamericano y con la reforma de Clinton en 1993 y 1994, la actividad de inserción pasaba por considerar temporarios los subsidios: al término de dos años el beneficiario debía encontrar un trabajo, cualquiera que sea, y evitar así la dependencia del Estado. Además, tanto en Suecia como en Alemania se practica la misma política: invitar a los desocupados a realizar alguna actividad a cambio del subsidio percibido. El Estado Providencia se encuentra entonces ante una encrucijada: cada vez tiene que manejar más casos particulares y cada vez menos casos sociales (de grupos). No puede hablarse ya de la exclusión, como si dicha palabra incluyera casos generales. En sí, la exclusión es un proceso, por lo que de ahora en más al Estado Providencia activo le toca individualizar la situación particular de cada excluido y responder a él.

La obligación de realizar una actividad va en el camino de una re-socialización de los individuos. No se busca sólo satisfacer el derecho de vivir, sino de *vivir en sociedad* (las palabras resaltadas son del autor). Pero el autor advierte sobre la tentación del control social sobre los beneficiarios del subsidio, como ha ocurrido ya en muchos países. A la política del Estado Providencia activo la define de la siguiente manera: *“en la actualidad se trata de apoyarse en lo que yo llamaría un reformismo del individuo, reformismo adaptado a la pluralidad de situaciones en la que se encuentran los actores, apuntando a dotarlos de medios adecuados de acción y defensa”*.<sup>9</sup>

Según palabras de Luis Ayala Cañón<sup>10</sup>, el análisis comparado de las distintas experiencias de aplicación de rentas mínimas en países de la OCDE da como resultado que el rasgo común a ellos es la *conexión entre las prestaciones monetarias y el desarrollo de medidas activas de empleo*, siendo esta asociación producto de los cambios recientes (mediados de los '90). Pero diferencia el caso español, al cual él se dedica con mayor énfasis, ya que el mismo careció de un proyecto nacional de renta mínima de inserción y, por el contrario, las regiones autónomas fueron las que llevaron adelante los tipos de renta mínima de inserción.

Desde otra perspectiva, quienes defienden el ingreso universal sin contraprestación, se encuentra el autor André Gorz.<sup>11</sup>

El mismo plantea, en su trabajo especificado al pie de la página, trayendo a colación a Jeremy Rifkin que el trabajo específico propio del capitalismo industrial ha llegado a su fin (“el fin del trabajo”), y que ese trabajo deberá ser reemplazado por actividades que tengan otras características. El trabajo que desaparece es aquel que se construyó socialmente, debido a que *“llena una función socialmente identificada y normalizada en la producción y reproducción del todo social”*<sup>12</sup>. La nueva era postfordista que abrió camino tiende a abolir el trabajo, pero sin dejar de hacer del trabajo la base de pertenencia y de derechos sociales, el camino obligado de la estima de sí y de otros. El hombre es considerado un serpreciado dentro del capitalismo, un recurso humano, un capital humano. Por lo mismo es un medio de producción y en la medida en que sus capacidades no tienen utilidad en sistema de producción, es rechazado, excluido.

La sociedad salarial está dejando de existir. Se busca el máximo de productividad, de flexibilidad y de rapidez en la evolución de las técnicas. Se eligen sólo algunos trabajadores, que terminan convirtiéndose en una elite. La economía tiene una necesidad cada vez más reducida de la mano de obra. De aquí la abundante exclusión y desempleo que provoca el sistema capitalista postfordista. En palabras del autor: *“convertido en*

---

<sup>9</sup> Idem, página 214.

<sup>10</sup> Luis Ayala Cañón; *“las rentas mínimas en el Estado de Bienestar español”*; en **El Estado de Bienestar en el cambio de siglo**. Editorial AlianzaEnsayo.

<sup>11</sup> André Gorz, **Miserias del Presente, riqueza de lo posible**. Editorial Piados. Año 1998.

<sup>12</sup> Idem, página 12.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

*algo precario, flexible, intermitente, con duración, horarios y salarios variables, el empleo deja de integrar en un colectivo, deja de estructurar el tiempo cotidiano, semanal, anual y las edades de la vida, deja de ser el zócalo sobre el cual cada uno puede construir su proyecto de vida*<sup>13</sup>.

Aquí está la cuestión: los derechos económicos (derecho al pleno ingreso), sociales (derecho a la protección social) y políticos (derecho de acción, representación y de organización colectivas) siguen asociados sólo con los empleos, cada vez más raros, ocupados de manera regular y de tiempo completo. *“Está en el riesgo de perder, con el empleo estable, todo ingreso, toda posibilidad de actividad, todo contacto con los otros...”*<sup>14</sup>. Visualiza una sociedad emergente en la cual las personas adquieran su estima no ya por su trabajo profesionalizado y por su dinero ganado, sino por una multitud de actividades desplegadas en el espacio público y públicamente reconocidas y valorizadas por otras vías que no son las monetarias.

Uno de los títulos de los capítulos de su libro dice *“La multiactividad, apuesta de sociedad”*. Esta sociedad es la que ve que está emergiendo. Sobre ella opina: *“la necesidad imperiosa de un ingreso suficiente y estable es una cosa; la necesidad de actuar, de obrar, de medirse con los otros, de ser apreciados por ellos es una cosa diferente, que no se confunde ni coincide con la primera”*<sup>15</sup>. Con esta expresión se pone del lado de aquellas personas que apuestan a la política social del ingreso ciudadano pero sin contraprestación. Justamente, el mismo es una necesidad imperiosa de esta sociedad salarial que muere; pero la nueva socialización ya no pasará por la actividad laboral, sino por la serie de actividades que la persona realice en el espacio público, siempre y cuando perciba ese ingreso mínimo. Más adelante agrega: *“el derecho a un ingreso suficiente y estable ya no tendría que depender de una ocupación permanente y estable de un empleo; la necesidad de ser apreciado por los otros... ya no tendría que adoptar la forma de un trabajo encargado y pagado”*<sup>16</sup>. Esta sociedad del empleo flexible, discontinuo debe dar lugar al nacimiento de nuevas formas de socialización y cohesión. Esta sociedad de la multiactividad (que reemplaza a la sociedad salarial) no es una reorganización de aquella a la cual reemplaza, sino que es una ruptura con la misma, una ruptura con el capitalismo. Esta sociedad emergente donde las políticas estén destinadas a otorgarle a los ciudadanos una pluralidad de actividades y de modos de pertenencia: pertenecer a una empresa cooperativa de autoproducción, una red de intercambio de servicios, un grupo de investigación y de experimentación científica, una orquesta o un coro, un taller de arte dramático, un club deportivo, etc. Tenemos que vivir esta crisis de la sociedad salarial como una mutación, cuyo origen lo hizo el propio capitalismo y sus consecuencias son su propia desaparición. Una crisis que no se arreglará volviendo a restablecer la realidad de la sociedad del empleo que no volverá, sino una crisis que deja nacer otra nueva sociedad. *“Es importante mostrar que la posibilidad de un más allá de la sociedad capitalista está inscripto en la evolución de ésta”*<sup>17</sup>. Pero son indispensable la aplicación de un conjunto de políticas que el autor enumera como:

- 1- Garantizar a todos un ingreso suficiente;
- 2- Combinar la redistribución del trabajo y el dominio individual y colectivo del tiempo;
- 3- Favorecer el florecimiento de nuevas sociabilidades, nuevos modos de cooperación y de intercambio por los cuales los lazos sociales y de cohesión social se creen más allá del salariado.

Como podemos apreciar, el autor desliga ingreso-contraprestación, proponiendo en cambio que todas las personas tengan derecho a un ingreso suficiente pero, por el otro lado, que su ámbito de socialización sea múltiple y elegido por ellos mismo, no que sea impuesto a través del ámbito propuesto en la contraprestación por percibir el beneficio del ingreso.

La asignación a todo ciudadano de un ingreso social suficiente no apunta a forzar a quienes lo reciben a aceptar cualquier trabajo en cualquier condición (como son los programas de workfare norteamericanos), sino a liberarlos de las restricciones del mercado de trabajo.

Relevantes palabras utiliza André Gorz para defender su posición de la incondicionalidad del ingreso social: *“cuando la inteligencia y la imaginación se convierten en la principal fuerza productiva, el tiempo del*

---

<sup>13</sup> Idem, página 67.

<sup>14</sup> Idem, página 74.

<sup>15</sup> Idem, página 83.

<sup>16</sup> Idem, página 83.

<sup>17</sup> Idem, página 90.



## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

*trabajo deja de ser la medida del trabajo; además, deja de ser mensurable. El valor de uso producido puede no tener ninguna relación con el tiempo consumido para producirlo. Puede variar mucho según las personas y el carácter material o inmaterial de su trabajo. Por fin, el trabajo-empleo continuo y pago en el tiempo está en rápida regresión... La asignación universal e incondicional de un ingreso de base acumulable con el ingreso de un trabajo es la mejor palanca para redistribuir de la manera más amplia posible todo el trabajo remunerado como las actividades no remuneradas.*<sup>18</sup> Esto demuestra que la intermitencia en el trabajo no entraña necesariamente la precariedad del empleo. Al contrario, la discontinuidad y la reducción del tiempo de trabajo puede llegar a ser garantía de empleo, como lo demuestran los datos de Francia al repartirse las horas de empleo entre más empleados. *“Todas las formas de discontinuidad”, dice el autor, “sufridas por el empleo, de flexibilidad sufrida por los efectivos y los horarios deben transformarse en posibilidad de elegir y de administrar uno mismo la discontinuidad y la flexibilidad”.*<sup>19</sup>

### **5- NUEVAS ESTRATEGIAS: POLÍTICA DE INGRESO SOCIAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA ARGENTINA DE LA DÉCADA DEL '90.**

“Elementos para una estrategia” es el título con el cual comienza parte de la discusión planteada en el libro editado por la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social en el año 2001.<sup>20</sup> Los gobiernos, al responder a la pregunta de cómo hacer para combatir la exclusión, lo primero que piensan es en que se debe combinar el aumento de la inversión del sector privado con el apoyo estatal al mismo para potenciar al máximo el crecimiento productivo y la creación de empleo. Pero, como quedó demostrado a lo largo del trabajo, crecimiento económico no es condición de generación de empleo: crecimos, en Argentina, en PBI 5,8% entre 1991 y 1997 en promedio anualmente y sin embargo la desocupación creció del 6,3% al 15% en igual periodo.

¿ Cómo enfrentar la realidad de las altas tasas de desempleo, empleo precario, subempleo, marginación y exclusión ?

En principio, erróneo sería seguir pensando la relación crecimiento económico – empleo. Sí, en cambio, pensar en abandonar un concepto estrecho de trabajo genuino o productivo y entender que el trabajo es productivo también “socialmente”. Es decir, en el libro citado se propone crear una estrategia que apunte no ya a la creación de bienes y servicios a través del trabajo sino a la creación de bienestar social (con el consecuente aumento del capital social) a través del trabajo socialmente productivo, trabajos que apunten a incrementar el bienestar de la población. La Educación sería uno de esos nuevos trabajos socialmente productivos, que apunta, además, a garantizar un umbral básico de ciudadanía.

El libro afirma que una estrategia de política social básica debe abocarse a construir una red de protección básica dirigida a los tres grupos sociales más afectados por la exclusión: los jefes de hogar desocupados con niños a cargo, los jóvenes desempleados con baja escolaridad y los ancianos pobres. Aquellas personas con hijos a cargo podría considerárselas de mayor vulnerabilidad, por el impacto familiar de la exclusión. A ellos debe estar dirigida en principio la política social.

La cantidad de personas que se estima están comprendidas dentro de cada uno de estos tres colectivos sociales más vulnerables son las siguientes:

- Jefes de hogar desocupados con hijos menores de 14 años a cargo rondan los 230.000 de los cuales 40.000 son mujeres.
- Los jóvenes desempleados, entre 19 y 24 años suman 400.000 que no han concluido los estudios secundarios.
- El n° de personas mayores de 70 años sin cobertura previsional es de 300.000.

Los tres programas propuestos se podrían llevar a cabo, desde el financiamiento, a través de una reprogramación de los actuales programas sociales. En su máxima cobertura (es decir, entregando un subsidio a cada una de estas personas de \$150 para jefes y ancianos y de \$100 para los jóvenes) se estaría asignando el 0,3% del PBI, cuando cada año se gasta el 21% del PBI en política social.

<sup>18</sup> Idem, página 94.

<sup>19</sup> Idem, página 106.

<sup>20</sup> **Aportes para una estrategia de Política Social del Gobierno Nacional**; abril del 2001. Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social. Secretario E. Aldo Isuani. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

“Superar el clientelismo político” es otra de las estrategias que plantea esta propuesta del libro mencionado. Conocida por todos es la manipulación de los ciudadanos a través del otorgamiento de un beneficio social a cambio de favores políticos. O también, por otro lado, los resultados positivos a los que llegan los actores más informados, organizados y con recursos de presión que terminan apropiándose de una parte sustancial de los recursos disponibles.

Es por ello que se torna un tema central el lograr la transparencia en el sistema de determinación de los beneficiarios de los programas sociales, para que no exista posibilidad de realizar prácticas clientelísticas.

Se deben establecer reglas que permitan a todos los que reúnan los requisitos ser beneficiarios de los programas. *“La inscripción en registros abiertos al público es la mejor forma de combatir la manipulación política de los programas”<sup>21</sup>*. La inclusión a los programas se haría de manera gradual y escalonada, es decir, se incluirían primero los colectivos sociales determinados como los más vulnerables y luego se seguiría el mismo criterio hasta alcanzar los menos vulnerables.

Además, la política social en nuestro país federal tiene que replantearse el accionar hasta el momento. Hasta la fecha ha habido ausencia de una división de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, llevándolos a realizar los mismos tipos de acciones y por ende compitiendo entre sí.

En primer lugar el Estado Nacional no puede aceptar una gran dispersión de sus programas sociales. Se ve obligado a establecer prioridades y a concentrar recursos en ellas si quiere lograr impacto social.

En segundo término no es competencia del Estado Nacional llevar adelante las mismas acciones que llevan a cabo los niveles municipales o las organizaciones de la sociedad civil. Está en desventaja frente a estos para determinar qué necesidades tienen los ciudadanos. Su principal acción es determinar prioridades, brindar asistencia técnica, capacitación e información, cooperar en el financiamiento de los proyectos ejecutados por los otros niveles de gobierno y compensar desigualdades territoriales.

En tercer lugar, el Estado Nacional debe pedir a las provincias que rindan cuentas de los recursos federales que las mismas reciben, y el mejor contexto sería que nación y provincia acuerden mutuamente el uso de los recursos.

En cuarto lugar, las provincias deberían consultar a foros de intendentes sobre la aplicación de la política social provincial, para tener legitimidad y esperar que el gobierno nacional les brinde sus recursos.

### **A - Programa para mujeres jefas de hogar y jóvenes desocupados.**

El programa de Política Social que se propone en el libro mencionado constituye una propuesta posible de enmarcar en las de “ingreso ciudadano”, al otorgar una prestación monetaria tanto a: **a)** las jefas de hogar con los menores a su cargo que se encuentren desocupadas e inactivas como **b)** a los jóvenes desocupados e inactivos de 19 a 24 años, excluidos del sistema educativo.

En los contextos de pobreza urbana la mujer tiene un lugar clave en la determinación de las estrategias de sobrevivencia de las familias más vulnerables. Constituye el nexo entre lo familiar y lo comunitario, ya que mayoritariamente las mujeres son las que participan en instancias sociales. Además, es la que procura la reproducción diaria de la familia, administrando y organizando recursos escasos disponibles. Siendo este el contexto, las primeras acciones de política pública irían dirigidas a este sector vulnerable de la población: mujeres desocupadas con menores de 14 años a cargo. Que este colectivo esté desocupado entraña doble riesgo: la exclusión de la persona misma y la de sus hijos.

Aunque el núcleo duro de la exclusión son los varones mayores de 45-50 años, debe reconocerse como el grupo más vulnerable al de los jóvenes provenientes de hogares pobres que no estudian y no tienen enseñanza media; o estudian pero con índices de sobre-edad precisamente porque pertenecen a los hogares de los adultos excluidos. Hoy en día, la credencial de poseer o no estudios juega a la hora de conseguir un

---

<sup>21</sup> Idem, página 21.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

empleo: se prefieren los jóvenes con mayores estudios. Se excluye, entonces, del mercado de trabajo a quienes menores estudios poseen.

En palabras del autor *“la articulación de acciones educativas formales de calidad (educación primaria y secundaria para jóvenes y adultos) con cursos de especialización, orientados a la implementación de proyectos socialmente relevantes, resultan alternativas necesarias para incrementar la integración social de estos grupos vulnerables”* (página 29).

La idea central de este programa es otorgar un ingreso al ciudadano y vincularlo con una contraprestación a realizar cuya consecución es la recuperación de los derechos sociales, entre los que se encuentran la finalización de la escuela primaria y la secundaria y la reorientación de los saberes adquiridos por aquellas madres con mayor nivel educativo. Se trata de cambiar el rol de los beneficiarios asistidos a beneficiarios con responsabilidades, participando activamente y desarmando el círculo vicioso de la exclusión social, generando las situaciones propicias para el restablecimiento de sus derechos sociales de ciudadanía.

El programa se formula a través de cuatro componentes:

- Prestación monetaria básica para mujeres jefas de hogar desocupadas o inactivas con menores de 14 años a cargo;
- Prestación monetaria básica para los jóvenes desocupados e inactivos de 19 a 24 años para alcanzar la secundaria;
- Acciones de formación para la implementación de Proyectos Socialmente Relevantes (en el marco de la re-conceptualización del concepto de trabajo) definidos como acciones comunitarias de alto impacto social que generen resultados positivos para la resolución de problemáticas laborales individuales y de nivel colectivo para el crecimiento y desarrollo de la comunidad donde estén insertos.
- Componente de Cuidado de Niños de hasta 6 años, para que las madres puedan asistir a su proceso de formación.

En cuanto al rol que les tocará ejercer a los diferentes Estados son los siguientes:

- La elegibilidad de la población beneficiaria, a través de criterios de universalización selectiva, de autofocalización con registro de beneficiarios potenciales. Además, la inclusión escalonada de los mismos comenzando por los más vulnerables.
- La convocatoria y registración de la población beneficiaria (teniendo en sus manos los beneficiarios el DNI y libreta de familia o partida de nacimiento de al menos uno de los hijos menor de 14 años en el caso de las mujeres)
- La instrumentación de los Proyectos Socialmente Relevantes (salud, educación, promoción social, recreación, saneamiento básico, residuos sólidos, hábitat y medio ambiente, vialidad urbana y transporte, comunicación social), con efectos deseables a nivel personal, de los hogares y a nivel comunitario.

### **Modelo de Gestión.**

En el libro se expresa el modelo de gestión de la siguiente manera: *“la gestión de este programa estará organizada en un modelo de gestión concertado con participación de distintos actores y de diferentes modos de articulación que se desarrollará en función de los distintos acuerdos políticos que se establezcan entre los tres gobiernos”* (página 44).

Los pilares fundamentales son:

- Coordinación intersectorial: definiendo relaciones entre distintos organismos nacionales que participan del programa, y
- Coordinación interjurisdiccional: estableciendo responsabilidades entre los gobiernos locales y el nacional

De acuerdo a las incumbencias de responsabilidades y actividades a realizar, participarán: los tres niveles de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

En cuanto al cálculo de recursos básicos y estimativos para llevar adelante el proyecto, se presenta una estimación de la población objetivo según los niveles de vulnerabilidad definidos; en función de estos grupos se realiza la estimación de los costos mensuales y anuales para la prestación monetaria fijada para el programa en \$ 150 para las jefas de hogar y en \$ 100 para las/los jóvenes.

Estimación mensual y anual del costo de la prestación monetaria de acuerdo a niveles de vulnerabilidad y componentes.

<b>Niveles de vulnerabilidad</b>	<b>Responsabilidad familiar</b>	<b>Estimación población objetivo</b>	<b>Costo mensual (\$150 jefas) (\$100 jóvenes)</b>	<b>Costo anual (12 meses en \$)</b>
<b>Vulnerabilidad 1</b>	<b>Total</b>	<b>52.197</b>	<b>5.906.450</b>	<b>70.877.400</b>
	Jefas	13.735	2.060.250	24.723.000
	Jóvenes	38.462	3.846.200	46.154.400
<b>Vulnerabilidad 2</b>	<b>Total</b>	<b>412.766</b>	<b>43.427.250</b>	<b>521.127.000</b>
	Jefas	43.013	6.451.950	77.423.400
	Jóvenes	369.753	36.975.300	443.703.600
<b>Vulnerabilidad 3</b>	<b>Total</b>	<b>22.896</b>	<b>3.434.400</b>	<b>41.212.800</b>
	Jefas	22.896	3.434.400	41.212.800
	Jóvenes	0	0	0
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>487.859</b>	<b>52.768.100</b>	<b>633.217.200</b>
	Jefas	79.644	11.946.600	143.359.200
	Jóvenes	408.215	40.821.500	489.858.000

*Fuente: Aportes para una estrategia de Política Social del Gobierno Nacional. Abril de 2001. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.*

En cuanto a la estimación de costos de la atención educativa, los números son los siguientes:

Estimación mensual y anual del costo de la atención educativa de acuerdo a niveles de vulnerabilidad. Hipótesis salarios menores.

<b>Niveles de vulnerabilidad / Educación</b>	<b>Estimación Población Objetivo</b>	<b>Costo Mensual (\$16 EPA) (\$36,50 ESA)</b>	<b>Costo Anual (\$192 EPA) (\$438 ESA)</b>
Vulnerabilidad 1 / EPA	52.197	835.152	10.021.824
Vulnerabilidad 2 / ESA	412.766	15.065.959	180.791.508
Costo Total Estimado	464.963	15.901.111	190.813.332

Hipótesis salarios mayores.

<b>Niveles de vulnerabilidad / Educación</b>	<b>Estimación Población Objetivo</b>	<b>Costo Mensual (\$19 EPA) (\$41,50 ESA)</b>	<b>Costo Anual (\$228 EPA) (\$498 ESA)</b>
Vulnerabilidad 1 / EPA	52.197	991.743	11.900.916
Vulnerabilidad 2 / ESA	412.766	17.129.789	205.557.468
Costo Total Estimado	464.963	18.121.532	217.458.384

*Fuente: Aportes para una estrategia de Política Social del Gobierno Nacional. Abril de 2001. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.*

### **B- Beneficio Universal para adultos mayores sin cobertura previsional.**

#### Diagnóstico.

Según la EPH de mayo de 1999, en 27 aglomerados urbanos (ausente Bahía Blanca) vivían 2.300.000 personas mayores de 65 años, de las que 1.600.000 recibían jubilación o pensión, por lo que la cobertura llegaba al 27%.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

Según el libro mencionado<sup>22</sup>, el indicador de cobertura tiene un comportamiento muy variable según la edad de corte considerada, creciendo hasta llegar al 90% en las personas mayores de 80 años.

Población mayor de 65 años que recibe ingresos por jubilación o pensión, según edad y sexo en 27 aglomerados urbanos. Mayo de 1999.

<b>Grupo de edad</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<b>65-69</b>	62,7%	50,5%	55,5%
<b>70-74</b>	81,2%	67,0%	72,3%
<b>75-79</b>	86,8%	76,1%	80,3%
<b>80+</b>	91,8%	88,4%	89,6%
<b>Total</b>	77,7%	68,0%	71,8%

**Fuente:** *Aportes para una estrategia de Política Social del Gobierno Nacional. Abril de 2001. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Página 61.*

En cuanto a la cobertura previsional en edad activa, existen aproximadamente, 1.000.000 de empleados de “cajas provinciales” no transferidas y unos 150.000 aportantes de las fuerzas armadas y de seguridad y de otras cajas profesionales. El dato estimativo es que existen alrededor de 6.000.000 de aportantes de los distintos regímenes previsionales, con una tendencia levemente decreciente a pesar del aumento poblacional.

Un factor importante para entender las razones de los bajos niveles de cobertura surge de vincular la falta de aportes con la precarización del empleo registrada en este periodo: simultáneamente creció la desocupación y empeoraron las condiciones de trabajo de los ocupados, en tanto aumentaron los trabajadores fuera de la legalidad (“en negro”, que obviamente no realizan aportes) y comenzaron a funcionar empleos “promovidos” para los cuales los aportes se reducen o dejan de existir.

Otro indicador de la precariedad del mercado laboral es el crecimiento de la rotación de la situación de empleado a desempleado. Mientras que entre 1991 y 1994 menos del 25% de los desocupados se mantenía seis meses después en esa categoría, esta proporción creció a más del 40% entre 1994 y 1997 (datos del INDEC, 1997; **Fuente:** *Aportes para una estrategia de Política Social del Gobierno Nacional. Abril de 2001. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente*)

Como conclusión podemos decir que el sistema previsional argentino está diseñado para cubrir a la población que participa en el mercado formal de trabajo. Esto es preocupante y no se condice con la realidad argentina de tanta desocupación y trabajos precarios que no realizan aportes. Según el libro mencionado “*en la actualidad, cerca del 30% de la población mayor de 65 años no percibe beneficio previsional alguno...*”<sup>23</sup>. El problema aumenta al considerarse el aporte en las edades activas ya que sólo el 42% de la población activa realizaba aportes previsionales a fines de 1999. Para 1994 el porcentaje de aportantes era del 50%. “*De mantenerse esta tendencia, los problemas futuros de cobertura serán indudablemente muy serios*” (página 66).

En esta parte del libro se responde a la siguiente pregunta: ¿cómo hacer para reformar desde la política pública social dicho estado del sistema previsional?.

Se realizan un par de propuestas que se comentan a continuación.

Como objetivo del sistema previsional podríamos mencionar tres: maximizar cobertura, maximizar haberes y minimizar costos. Los tres se encuentran en contradicción ya que elevar la cobertura y los haberes no se condice con minimizar costos sino lo contrario. Pero puede haber una salida a esta paradoja.

En cuanto a la cobertura existen dos tendencias: quienes por un lado se ocupan de la población en su totalidad y los otros quienes restringen la cobertura abarcando sólo a los que participan de la actividad económica.

En relación al monto de los beneficios las tendencias también son dos: otorgar a toda la población un beneficio tal que asegure un nivel mínimo de ingresos ya sea bajo la forma de una prestación universal

<sup>22</sup> **Aportes para una Estrategia de Política Social del Gobierno Nacional.** Abril de 2001. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; página 61.

<sup>23</sup> Idem, página 66.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

uniforme o de un monto complementario a los ingresos que las personas puedan obtener de otras fuentes y, por el otro lado, adoptar como objetivo el reemplazo de los ingresos existentes antes del retiro de la vida activa. En este último caso los haberes deberían guardar proporcionalidad con los salarios previos, reproduciendo la estructura de distribución del ingreso de los trabajadores activos, además de haber contribuido al sistema a lo largo de toda la vida laboral. Esta visión no puede resolver dos problemas que se presentan: cuál será la remuneración de las personas con ingresos inestables durante toda su vida y cuál será la remuneración de las personas que no aportaron al sistema a lo largo de su vida laboral por no estar registrados legalmente (es decir, por estar en “negro”).

En cuanto al tipo de cobertura, en el libro se propone como **política social la cobertura universal** a través de un ingreso a los ancianos. Esta propuesta, por supuesto, no es compatible con una definición del nivel de haberes como proporción de los ingresos anteriores al retiro de la vida activa, ya que se estaría cubriendo a un n° de personas que no tenían ingreso alguno antes de cumplir la edad mínima. Por lo tanto, la política de ingreso universal a todos los ancianos se contrapone a aquel sistema previsional que aspira a reemplazar los ingresos provenientes de los trabajos perdidos debido al envejecimiento de las personas.

En cuanto al nivel de los haberes, existen dos criterios para la definición de los haberes: **a)** si se aspira a asegurar un nivel mínimo de subsistencia de toda la población cubierta se establecerá un mecanismo de beneficio universal, de un monto fijo, pudiendo ofrecerse también servicios complementarios en salud, vivienda, recreación, etc. Otra variación es restringir el beneficio al monto de riqueza acumulada por la persona gracias a otras fuentes de ingresos. Pero esta variante choca con el problema de la implementación, ya que es necesario verificar la inexistencia de otros recursos. **b)** El segundo criterio posible consiste en ofrecer haberes que sean proporcionales a los ingresos previos al retiro. Un ejemplo de este sistema es el régimen de capitalización implementado en Argentina a mediados del '90, donde los haberes dependerán de las contribuciones realizadas a lo largo de la vida activa, que a su vez son una proporción del salario.

En cuanto al financiamiento, existen diferentes modelos: **a)** el de reparto con administración pública, régimen estrictamente contributivo, donde los trabajadores realizan aportes y con esos fondos se pagan los beneficios; **b)** el financiamiento por vía presupuestaria, esto es, mediante el uso de los fondos generales de los que dispone el gobierno y **c)** el de capitalización, es decir, un régimen contributivo pero separado de las cuentas fiscales, por medio de esquema de capitalización individual o colectiva, obligatoria o voluntaria. Los fondos son de los contribuyentes y gestionados por entidad privada o estatal.

En el libro se afirma que existen otras tres maneras de considerar el financiamiento: **1)** como un sistema cerrado, con recursos y erogaciones propias, **2)** como un componente más del sector público, donde los recursos son parte de las rentas generales y los gastos parte del gasto público; o incluso **3)** como parte de la asignación que la sociedad hace de su producto bruto. A través de este último enfoque nos alejamos del problema fiscal y se analiza el gasto previsional como un componente de la distribución del ingreso y el producto en una sociedad. De esta manera no importa de manera central el mecanismo de financiamiento adoptado sino cabe cuestionar si los recursos que la sociedad destina al mantenimiento de sus ancianos son adecuados, insuficientes o excesivos. Esta discusión se centra dentro del marco de la política previsional en relación al Producto Bruto Interno.

Como Política Social en el libro se proponen dos alternativas:

- a) ingreso mínimo de suma fija focalizado, a las personas sin cobertura previsional propia o
- b) ingreso mínimo de suma fija focalizado, a las personas sin cobertura previsional propia o del cónyuge.

De acuerdo a las estimaciones hechas en base a datos de la EPH, el porcentaje de población mayor de 65 años sin cobertura propia es del 29%, el de no cubiertas por sí mismas o por el cónyuge es del 19%. Estos son los valores utilizados para las estrategias a) y b), siendo ambas sólo aproximaciones, esperando que la realidad supere estos porcentajes.

En el libro se concluye: “*brindar en la actualidad una cobertura a las personas sin ingresos previsionales propios (esto es un beneficio de \$150 mensuales o \$ 1.800 anuales a las aproximadamente 1,04 millones de personas mayores de 65 años) costaría alrededor de \$1.879 millones, equivalente al 0,63% del PBI.*”<sup>24</sup> A

---

<sup>24</sup> Idem, página 74.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

medida que se restringe el beneficio (si se cubriera a las personas que carecen de beneficio previsional por sí o por su cónyuge) la participación del PBI puede llegar a disminuirse al 0,41%.

Otra restricción para el acceso al beneficio puede ser la edad del beneficiario que podría ascender a los 70 años. Esto implica una reducción en la cobertura deseada.

Más adelante se agrega: *“en resumen, parece evidente que la implementación de una propuesta de este tipo en el corto plazo requiere la asignación de recursos adicionales, por fuera de los sistemas previsionales actuales.”*<sup>25</sup> Es complejo siendo tan grandes las dificultades financieras del Estado pero no imposible, incluso pensar en una ampliación de la cobertura.

**6- Año 2000-2001. Política de Estado desde la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente: Plan Jefas de Hogar, en el marco de una política de ingreso social.**

En el marco de la corriente teórica del “ingreso social” se llevó a cabo desde la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente una política dirigida al colectivo de madres jefas de hogar desocupadas con menores de 14 años a cargo. Dicha selectividad se da en el marco de mayor vulnerabilidad de este grupo en comparación a otros (jefes de hogar, jóvenes, etc) ya que son las madres jefas de hogar desocupadas las que llevan adelante su hogar teniendo a cargo a sus hijos.

### **Intervención:**

El **Plan de Jefas de Hogar** se articula sobre cinco vectores que lo fundamentan<sup>26</sup>:

- Un acceso universal selectivo en su accesibilidad para todo el colectivo de Hogares con jefatura femenina desocupada con menores de 14 años a cargo
- Un ingreso básico como prestación
- Una mayor participación del beneficiario asumiendo nuevas responsabilidades como condición para la percepción de la prestación
- Una resignificación del concepto de trabajo, el cual incluye al estudio como tal
- Un marco de gestión articulado a diferentes niveles que permita con base en el consenso entre diferentes niveles jurisdiccionales y actores sociales representativos romper el círculo de reproducción de la exclusión social.

El plan se basa en una intervención que articula horizontalmente diferentes ministerios y verticalmente distintos niveles de Estados (municipal, provincial, nacional)

Según los autores, los siguientes son los objetivos general y específicos del Plan implementado:

### **Objetivo General:**

- Mejorar la calidad de vida de las familias con Jefatura de Hogar femenina desocupada con menores de 14 años a cargo, instalando una modalidad de intervención social haciendo eje en la promoción de los derechos sociales.

### **Objetivos específicos:**

- Garantizar una prestación económica a la JHD que aporte al sostenimiento de sus familias.

---

<sup>25</sup> Idem, página 77.

<sup>26</sup> Sandomirsky Marcelo y Saux Cecilia, **Lineamientos Generales del Plan Jefas de Hogar**; Mayo de 2001.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Generar condiciones que posibiliten la re-construcción de una trama social en el ámbito local que logre disminuir los procesos de exclusión social, haciendo eje en la educación.
- Modificar el papel de las beneficiarias, transformando su rol de asistidas, pasando de tener pocas o nulas responsabilidades, a participar activamente asumiéndolas como condición de su percepción, a través de distintas corresponsabilidades.
- Incentivar como contraprestación *la promoción de sus derechos sociales de ciudadanía*, especialmente a través de la educación, como uno de los factores decisivos con alto valor social capaz de desarmar el círculo vicioso de la exclusión social, *recuperando el capital social instalado a través del desarrollo de proyectos socialmente relevantes*.
- Vehiculizar una nueva forma de gestión en programas que incluya la articulación de actores a diferentes niveles, fortaleciendo el protagonismo de los niveles locales.

### Prestación:

Las prestaciones, basadas sobre la condición de garantizar el ejercicio de los derechos sociales que hacen a la condición de ciudadanía de los miembros de aquellos hogares vulnerables por la situación de desempleo que atraviesa su jefa, brindan en primer lugar un ingreso monetario, como ayuda para la reproducción de la vida cotidiana.

A su vez se le agrega:

- Un componente educativo que permita la reinserción al sistema de educación formal a aquellas beneficiarias que no han concluido sus estudios básicos o medios
- Un complemento performativo a aquellas beneficiarias que han concluido sus estudios secundarios, que les posibilite la participación en proyectos socialmente relevantes con resultados en sí y para la comunidad donde se inserten, en el marco de una reconceptualización del concepto de trabajo.
- Componente de *cuidado de niños menores de 6 años*, funcional al mismo en tanto vehiculiza la posibilidad de que los mayores puedan asistir a su proceso de formación a la vez que se garantiza el cuidado de sus menores a cargo. Este componente está dirigido no sólo a las jefas, para que puedan dejar los niños al cuidado de otros y asistir a la escuela, sino a los propios niños, para un desarrollo psicofísico integral de los mismos.

Según los autores, el programa pensado en forma integral tiene entre sus objetivos la resignificación del concepto de trabajo. Los mismos lo expresan de la siguiente manera: *“En el marco de este Programa, se apela a la resignificación del concepto de trabajo que incluye una prestación material como “ingreso”, extendiendo la idea de un trabajo que cotiza en el Mercado de Trabajo, exclusivamente, a una serie de actividades reconocidas por su gran utilidad en el contexto de las comunidades de quienes las llevan a cabo y que tradicionalmente no han sido remuneradas en tanto son cristalizadas como parte de la cotidianeidad de los sujetos, sin esperar el reconocimiento por ellas”*<sup>27</sup>.

Es así que se considera al trabajo en un sentido más amplio, lo que da lugar a la noción de Proyecto Socialmente Relevante (PSR). Un PSR, para ser considerado como tal, deberá incluir el desarrollo de potencialidades, capacidades y otros efectos deseables a tres niveles:

- a un nivel personal
- a nivel de los hogares
- a un nivel comunitario

Los proyectos Socialmente Relevantes adquieren significado para las beneficiarias no sólo por la remuneración a cambio que perciben y por las capacitaciones correspondientes sino también por el sentido e impacto social de tales proyectos, llevados a cabo en la comunidad donde ellas habitan.

Para que los proyectos puedan lograr impacto y sentido social deberá tenerse en cuenta: el perfil socioeconómico regional y local, y las necesidades de la comunidad de acuerdo con la posibilidad de que los actores involucrados hagan sustentable en el mediano y largo plazo los proyectos que dan origen a las contraprestaciones.

---

<sup>27</sup> Idem, página 12.



## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

La tipología de actividades de los proyectos que se concertan en los espacios locales, se orientará hacia las siguientes áreas, estableciendo como prioridad la *optimización del capital social instalado para la provisión de servicios sociales comunitarios*:

- Salud
- Educación
- Promoción social
- Recreación
- Saneamiento básico
- Residuos sólidos
- Hábitat y medio ambiente
- Vialidad urbana y Transporte
- Comunicación Social

Con el desarrollo de estas líneas de acción se espera contribuir a las habilidades personales y fortificar la nueva manera de considerar a los trabajos que no coticen en el mercado de bienes.

### **Co-responsabilidades:**

Con la idea de modificar el papel del beneficiario de programas sociales, resultan de alto interés el cumplimiento de las contraprestaciones ideadas para las jefas de hogar que se resumen en el siguiente cuadro:

<b><i>Nivel Educativo de las JHD</i></b>	<b><i>Corresponsabilidad</i></b>	<b><i>Prestación</i></b>
<b><i>Primario Incompleto</i></b>	Culminación del ciclo primario	Ingreso social
<b><i>Secundario Incompleto</i></b>	Culminación del ciclo secundario	Ingreso social
<b><i>Secundario Completo</i></b>	Participación en PSR's	Ingreso social

### **Población Beneficiaria:**

***Jefa de hogar desocupada con niños menores de 14 años a cargo.***

### **Criterios y Mecanismos de Elegibilidad de los beneficiarios**

Teniendo en cuenta las diferencias existentes dentro del colectivo a considerar, se incluirá dentro del plan de manera gradual, según el criterio de mayor a menor vulnerabilidad de los hogares. Por ejemplo, serán más vulnerables aquellos hogares con mayor cantidad de hijos o aquellos donde la madre está en situación de analfabetismo, en comparación con aquella que haya terminado sus estudios secundarios.

La inclusión escalonada se refiere también a los diferentes territorios del país que gradualmente se irán incorporando a lo largo del programa, dependiendo sus niveles de mayor a menor vulnerabilidad (comenzar por los centros urbanos de mayor población, etc.). También se tendrá en cuenta, para el caso de los territorios, la capacidad técnica y política de llevar el plan adelante.

### **Modelo de Gestión**

La gestión de un Plan dirigido a los Hogares con Jefaturas Femenina desocupada, estará organizada en un *modelo de gestión concertado con participación de distintos tipos de actores y de diferentes modos de articulación* que, de acuerdo con la estrategia de intervención que se adopte, se desarrollan en función de los acuerdos políticos que se establezcan entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales y, cuyo principal fin

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

es, la integración social y el mejoramiento de la calidad de vida en estos hogares. Este proceso será acompañado de nuevas legislaciones que permitan un desarrollo escalonado del Plan en cuanto la inversión de recursos por parte de los Estados participantes

### **Responsabilidades de los actores que participaran en la etapa de inversión del Plan :**

De acuerdo a la *incumbencia de responsabilidades y tipos de actividades* que se desarrollaran en la ejecución del plan participaran:

- El Estado a través de sus tres ordenes: Nacional, Provincial y Municipal,
- Las Organizaciones del Tercer Sector, y
- Las empresas.

El modelo de gestión propuesto cuenta con un núcleo ejecutivo formado por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, y demás ministerios provinciales que participen del proyecto (Desarrollo Social, Educación). A este núcleo ejecutivo se le suma el Municipio y demás organismos no gubernamentales que trabajen con la misma población objetivo.

En las reuniones periódicas se cumplirán diferentes objetivos: *“diseño de estrategias específicas por regiones, la cooperación horizontal entre los diferentes niveles de estado, trazado de lineamientos para el desarrollo de las regiones, definición de prioridades referentes a problemáticas compartidas, y contribuir a la resolución de problemáticas comunes en forma conjunta, entre otras.”*<sup>28</sup>

En estas instancias cada lugar con sus particularidades definirá sus necesidades y plan de acción a seguir. No pretenden ser instancias homogeneizadoras.

Según los autores y teniendo en cuenta las actividades que deberán desarrollar cada uno de los actores, a continuación se explican los roles a cumplir por cada uno, tal cual aparece en el trabajo citado:

### **Tipos de actividades del Núcleo Ejecutivo:**

**El Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (MDSyMA)** a través del Plan:

- a) Prepara los marcos de ejecución y las normativas para la implementación (documento de plan, circuitos administrativos, mecanismos de desembolsos)
- b) Selecciona las diferentes localizaciones de acuerdo a criterios ad-hoc de elegibilidad.
- c) Elabora el diagnóstico social de la población a atender (potencial)
- d) Diseña el formato, sistematiza y analiza en forma cruzada los datos de los registros de beneficiarios que se implementarán en forma georeferenciada.
- e) Releva y construye el mapa de actores que intervendrían y organiza las instancias de concertación para la articulación de recursos y actividades.
- f) Diseña e implementa las actividades de seguimiento y acompañamiento de los proyectos en terreno concertando con los actores que intervendrán (Gobierno Provincial y Municipal).
- g) Releva los recursos de capital social y humano instalados en esa localización elegible, construyendo un inventario de los recursos para el desarrollo de actividades con los menores de la unidad familiar mientras su jefa participa en la contraprestación.
- h) Sistematización del modelo de gestión de la intervención.
- i) Elaboración del informe de evaluación de los resultados del plan.

**Los Estados Provinciales**, a través de sus respectivos Organismos del Área Educativa, Salud y del Área Social:

- a) Generan condiciones para la articulación con los actores intervinientes en las localizaciones municipales.
- b) Colaboran con los Estados Municipales para la implementación de la contraprestación.

---

<sup>28</sup> Idem, página 21.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

- c) Disponen de recursos físicos y humanos para su implementación.
- d) Brindan la información sustanciada en el registro de beneficiarios provinciales para consolidar en una sola base los datos de los participantes del Plan.
- e) Participan como veedor en el seguimiento y acompañamiento de las acciones en terreno concertando con el MDSyMA y los actores locales.
- f) Participan en la auditoria de los fondos desembolsados.
- g) Comprometen recursos de distinta índole para la sustentabilidad de las acciones en el mediano y largo plazo.

### **Tipos de actividades del Municipio:**

**Los Estados Municipales**, a través de sus respectivos Organismos del Área Social:

- a) Generan condiciones y participa en la preparación del escenario para la articulación con los actores locales: beneficiarios, ongs, empresas.
- b) Implementan el registro de los beneficiarios de acuerdo a los criterios y formatos establecidos y consensuados con la Unidad Central del Plan (UCP).
- c) Colaboran administrativamente con las Gerencias Locales de Empleo y Capacitación para la implementación de las transferencias directas a los beneficiarios.
- h) Disponen de recursos físicos y humanos para la implementación del Plan.
- i) Participan como veedores a través de sus equipos técnicos en el seguimiento y acompañamiento de las acciones en terreno concertando con el MDSyMA y los actores locales.
- j) Participan en la auditoria de los fondos desembolsados.
- k) Comprometen recursos de distinta índole para la sustentabilidad de las acciones en el mediano y largo plazo.

### **Tipos de actividades de los actores sociales relevantes en el territorio local:**

**Las Organizaciones No Gubernamentales:**

- a) Generan condiciones y participa en la preparación del escenario para la articulación con los actores locales: beneficiarios, organismos gubernamentales, empresas.
- b) Identifican junto a los organismos municipales del Área Social, las alternativas factibles de proyectos de acuerdo a la tipología diseñada por la UCP y preparan los proyectos para la inversión social del Plan del MDSyMA.
- c) Colaboran con recursos físicos y humanos para la implementación de los proyectos.
- d) Participan en la auditoria de los fondos desembolsados en los proyectos.
- e) Participan en el seguimiento y acompañamiento de los proyectos en terreno concertando con el MDSyMA y los actores locales.
- f) Comprometen recursos de distinta índole para la sustentabilidad de los proyectos en el mediano y largo plazo.

**Las Empresas locales:**

- a) Generan condiciones y participan en la preparación del escenario para la articulación con los actores locales: beneficiarios, organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales.
- b) Colaboran con recursos físicos y humanos para la implementación de los proyectos.
- c) Participan en la auditoria de los fondos desembolsados en los proyectos.
- d) Participan en el seguimiento y acompañamiento de los proyectos en terreno concertando con el MDSyMA y los actores locales.
- e) Comprometen recursos de distinta índole para la sustentabilidad de los proyectos en el mediano y largo plazo.

Para el inicio del plan la estrategia se centra en el siguiente conjunto poblacional:

**Hogares monoparentales con jefatura femenina:**

Según los datos son más las mujeres solas que los hombres en hogares monoparentales. Además, son ellas las encargadas de la crianza de los hijos como también es mayor su participación en instancias comunitarias por los que las convierte en un grupo poblacional estratégico para atacar el problema de la pobreza y la vulnerabilidad de estos hogares. Con este Plan se pretende llegar a las mujeres solas desocupadas con menores de 14 años a cargo.

*“La estrategia escalonada por género y por grado crítico según tamaño y composición del hogar, parte de habilitar en primera instancia, dos de los derechos que hacen a su condición de ciudadanía: la compensación alimentaria y el acceso y promoción del nivel educativo básico. En segundo lugar se garantizaría su promoción en salud y tercero su calificación para participar en proyectos socialmente relevantes en su comunidad a partir de una noción reconceptualizada del trabajo.*

*La meta operativa del Plan consiste en garantizar esto como una experiencia de inclusión e integración social para esta población objetivo asegurando marcos de ejecución y modelos propositivos al mismo sobre la base de la inversión escalonada territorialmente.”<sup>29</sup>*

**Etapas para la Instrumentación del Tipo de Alternativa seleccionada:**

**Demanda Potencial de beneficiarios:**

**Registración de la Población Beneficiaria:**

**1.Convocatoria**

El llamado a los potenciales beneficiarios no se hará por medios masivos de comunicación sino que se los convocará a través de afiches, trípticos ubicados en los lugares que los mismos frecuentan.

Se fijará un lugar único de inscripción por municipio, y en el se instalará un equipo mixto, específicamente capacitado para la tarea, que estará compuesto por personal del municipio y personal del Organismo de Contraparte Provincial del MDSyMA.

La conformación de estos equipos mixtos tiene por objeto garantizar la universalidad en la inscripción y la confiabilidad y homogeneidad de los datos recabados.

La inscripción (alta al Plan) se realiza sólo en una oportunidad anual. En el registro se inscriben a todas las personas que cumplen con las condiciones que hacen a la elegibilidad de los beneficiarios del Plan:

***Jefa de hogar desocupado con niños menores de 14 años a cargo.***

Para la registración deberán concurrir con:

- Documento de identidad.
- Libreta de familia y/o Partida de nacimiento de sus hijos.

Se le informará a quienes se inscriban en el registro y cumplimenten la elegibilidad que es beneficiaria a los efectos de participar de un Plan que se comenzará a implementar en el 1º semestre del año en curso y que esta previsto que tendrá corresponsabilidades a cumplir para permanecer en el marco del Plan.

Luego, con los datos obtenidos se los cruzan con los programas nacionales y provinciales, para verificar que las personas inscriptas no cuenten con dobles beneficios. En el caso de ser así, se les dará la opción del beneficio que prefieran conservar.

---

<sup>29</sup> Idem, página 23.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

### Desarrollo del Plan en distintas regiones del país. Datos.

Los siguientes son los municipios de las distintas provincias que integraron la experiencia del Plan Jefas de Hogar:

<b>Municipios que integraron cada experiencia</b>				
Chaco	Corrientes	Mendoza	Río Negro	Tierra del Fuego
Puerto Vilelas Margarita Belén Colonia Benítez Barranqueras Resistencia	Corrientes	Godoy Cruz Guaymallén Las Heras Capital	Cipolletti General Enrique Godoy General Roca Ingeniero Huergo Mainque Villa Regina	Río Grande Ushuaia

<b>Cantidad de beneficiarias directas por Provincia</b>				
Chaco	Corrientes	Mendoza	Río Negro	Tierra del Fuego
1519	2136	2249	1161	354

<b>Cantidad de beneficiarias discriminadas por nivel educativo</b>					
Nivel Educ.	Chaco	Corrientes	Mendoza	Río Negro	Tierra del Fuego
Primaria Incompleta	1084	1416	716	724	50
Secundaria Incompleta	0	123	1270	0	92

<b>Cantidad de beneficiarias en P.S.R.'s</b>				
Chaco	Corrientes	Mendoza	Río Negro	Tierra del Fuego
435	597	263	437	212

<b>Cantidad de niños que asisten a Centro de Cuidado Infantil</b>				
Chaco	Corrientes	Mendoza	Río Negro	Tierra del Fuego
767	1472	606	428	250

<b>Cantidad de docentes por Provincia</b>				
Chaco	Corrientes	Mendoza	Río Negro	Tierra del Fuego
167	50	487	34	2

<b>Tiempo de inicio ejecución del Plan</b>				
Chaco	Corrientes	Mendoza	Río Negro	Tierra del Fuego
Agosto 2000	Julio 2001	Marzo 2000	Marzo 2001	Junio 2001

## **7- EL PLAN JEFAS DE HOGAR DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS BENEFICIARIAS.**

Los datos que siguen a continuación fueron obtenidos de una encuesta realizada a las madres jefas de hogar de la provincia de Mendoza, a través de la metodología del azar, seleccionando un aula de CEBA (educación básica), un aula de CENS (educación secundaria) y un aula de Cuidado Infantil por cada Municipio<sup>30</sup>. El trabajo de campo se realizó del 27 al 29 de septiembre de 2000.

### ***Llamado a Registro:***

Una de las cuestiones a indagar era la referida a cómo se enteraron las madres de la existencia del registro. Un tercio de las madres se enteró a través de una amiga, mientras que el 31,6% lo hizo a través de un cartel, y el 27,1% lo hizo a través de los promotores municipales. La difusión a través de las FM barriales no fue todo lo potente que se esperaba, ya que solo el 3,4% dice haberse enterado por ese medio. De las 56 mujeres que se enteraron a través de un cartel, el 41% lo hicieron a través de un cartel puesto en la escuela, el 25% en otro lugar y el 22% en salitas de salud.

Ante la pregunta ¿cuando la convocaron a una reunión y le contaron de este plan social, qué pensó?, el **51,7% respondió que era una oportunidad para culminar los estudios**, mientras que el 34,5% pensó que era una buena propuesta, sólo el 15,5% sostuvo que era una ayuda económica.

La pregunta siguiente era ¿qué cosas le sirven de lo que aprende en la escuela (o en la capacitación recibida si ud. cuida a los niños del Plan)? En este caso el 51,2% contestó que le sirve para mejorar la percepción que tienen de sí mismas. Esta categoría se construyó sobre respuestas del siguiente tenor “me siento una persona más responsable”, “me ayuda a superarme como persona”, “me ayuda a defenderme en la vida tanto social como espiritualmente, me siento persona”, “no quedarse, cultivarse, crecer y progresar”, etc. Mientras que el 48,3% pensó que elevaba su nivel cultural. Ambas categorías remiten al aprendizaje como un valor en sí mismo que les permite mejorar como persona.

Resulta altamente significativo que el 27,3% de las mujeres dicen que es para acompañar a sus hijos en las tareas, “para ayudar a mis hijos en la escuela”, “estudio por tener chicos a cargo y poder ayudarlos” etc.

Se les preguntó si ¿por el mismo ingreso y cantidad de horas, prefiere ir a trabajar o realizar otra actividad en vez de concurrir a la escuela? El **89,3%** respondió que **NO**.

Finalmente el 19,9% dice que los aspectos negativos son referidos a cuestiones económicas como por ejemplo “se nos reduce el ingreso porque tenemos que pagar el colectivo”, “que hay que comprar los útiles”, etc.

## **8 – CONCLUSIONES.**

Los problemas sociales suscitados en la década del '90 tuvieron escasa respuesta en las políticas públicas sociales aplicadas en el mismo decenio, a juzgar por el tipo de estructura del gasto social que existió.

Corrientes de pensamiento europeas, con repercusión en Argentina tienden a adecuarse a los problemas sociales ocurridos en los últimos años: fin de la era del trabajo, alta desocupación, altos niveles de pobreza y de indigencia. Esas nuevas políticas son las llamadas de “ingreso ciudadano” que tienen como fin otorgar un ingreso a los ciudadanos que sirva para su subsistencia a cambio de realizar o no una contraprestación a cambio.

En el caso Argentino, recién a fines del '90 y principios del 2000 existió una propuesta de origen de “ingreso ciudadano” en un plan de acción que nació desde la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación. Esta política social estaba pensada para

---

<sup>30</sup> Extraído del Informe de Misión del Licenciado Roberto Ghetti, consultor del PAGV, Plan Jefas de Hogar. Octubre de 2000.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

aplicarse a los distintos grupos sociales más vulnerables de la sociedad argentina: ancianos desocupados, jefes de hogar desocupados y jóvenes desocupados.

Por restricciones presupuestarias sólo se pudo llevar adelante una prueba piloto dirigida a las madres jefas de hogar con hijos menores de 14 años a cargo, política estructurada sobre dos ejes fundamentales: otorgar un ingreso mínimo a todas las mujeres que cumplan con las condiciones a cambio de realizar una contraprestación terminando el primario, el secundario o realizando una actividad dentro de los Proyectos Socialmente Relevantes en el marco de una reconceptualización del trabajo.

Los problemas sociales seguirán el mismo camino que tomaron a mediados de la década del '90 y pocos cambios habrá si no se implementan nuevas políticas tendientes a eliminarlos o al menos a intentar corregirlos. Existió en ese sentido un proyecto grande para llevar adelante en materia de problemas sociales, dirigido a los grupos más vulnerables, pero sólo pudo llevarse adelante una parte del mismo. Actualmente (año 2002) está en vigencia un programa de ingreso para jefes y jefas de hogar a través del cual se les otorga un ingreso a algunas personas desocupadas. Pero este programa adolece de varios puntos: no es un programa gestionado por los tres niveles de Estados sino que es el Municipio el responsable de la puesta en marcha de los mismos, a pesar de que el presupuesto lo recibe de la Nación a través de la Provincia. No es un programa pensado para eliminar el clientelismo político ya que la manera de elegir los beneficiarios es de forma tradicional, donde cuenta mucho la cercanía al partido político. Y, fundamentalmente, este programa adolece de una contraprestación como obligación para las edades activas que lo compongan, contraprestación que no sólo sirve como camino de dignidad a recorrer por quien lo perciba, sino que también contribuye a la re-socialización en el marco del fin del trabajo y de las relaciones laborales, a las cuales hay que responder con un nuevo tipo de socialización. Sólo el 7% de los que perciben este ingreso está empleados con contraprestación, el resto sólo percibe el ingreso y no realiza nada a cambio (datos año 2002).

Tenemos los recursos económicos, institucionales, humanos para poder llevar adelante una política de ingreso social tendiente a paliar tanta vulnerabilidad. Sólo hace falta consenso político para que esta sea una Política de Estado y perdure a lo largo de los cambios de gobierno.

***Natalia Marcó***  
***Licenciada en Sociología***  
***Universidad Nacional de La Plata***