

## **LAS DEUDAS DE LA DEMOCRACIA: HACIA UN SEGURO CIUDADANO PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA**

**Por María Isabel Bechara**

### **Abstract**

*La presente ponencia sostiene que Argentina se encuentra en un momento en el cual se hace imprescindible producir un cambio de paradigma en la implementación de políticas sociales en función de la debilidad de las instituciones para orientar estrategias de desarrollo y garantizar la igualdad de oportunidades, que hasta el presente ha mostrado fuertes limitaciones en su funcionamiento. Este cambio propiciado deberá ser implementado de modo progresivo, paulatino, racional y que no implique tirar las buenas lecciones aprendidas ni comenzar de nuevo.*

*En la actualidad la principal política social desde el punto de vista de alcance e impacto y a nivel presupuestario lo constituyen los programas de transferencias condicionadas de ingresos. A nivel nacional existen dos grandes programas de transferencias condicionadas de ingresos fuertemente focalizados, destinados a una población mayoritariamente pobre e indigente, nacidos a la luz de la crisis del 2002.*

*La focalización de las políticas sociales requiere de una mayor eficiencia administrativa del Estado ya que siempre implica una selección de los más pobres, a quienes se quiere atender y por tanto a nivel mecanismos de selección e instrumentos de focalización de alta calidad técnica por parte de la gestión de esos programas. También requiere de mecanismos sofisticados y complejos de gestión de esos programas focalizados.*

*Por otro lado nuestro país posee grandes segmentos de población en condiciones de mayor vulnerabilidad ya que aún siendo pobres e indigentes se encuentran fuera de los programas de ingresos vigentes.*

*Se propone, a partir de las lecciones aprendidas por ambos programas, planificar una estrategia de protección social a la infancia, que de modo progresivo pueda, : (i) mejorar la gestión de los programas de transferencia condicionada de ingresos, pagando los subsidios por hijo exclusivamente, (ii) incorporar paulatinamente a todos los niños y adolescentes que se encuentran fuera de los programas de ingreso vigentes, hasta llegar a toda la población pobre e indigente. (iii) articular las acciones en la implementación de un seguro de inclusión de la infancia de carácter universal que sea aprobado por ley, desde la visión de los derechos de ciudadanía.*

*Si bien esta estrategia de protección social sería básicamente una asignación universal por hijo, se complementaría con todas las acciones gubernamentales destinadas a mejorar la provisión de servicios de salud y educación ya que implicaría para su cobro, la presentación en forma regular de certificados de salud y educación de los niños que cobran dicha asignación, con el objeto de reforzar sus condiciones de vida y romper con el círculo intergeneracional de pobreza.*

## **1. El contexto latinoamericano y argentino**

### **Década del 90. Perfil de la pobreza en Argentina.**

La década del 90 se inicia en gran parte de los países latinoamericanos en un contexto de fuerte recesión económica acompañada de una creciente pobreza en grandes sectores de la población. Este proceso que se inicia con la crisis económica, continúa con la aplicación de severas políticas de ajuste con el propósito de superar la situación de recesión. Si bien estas políticas lograron una significativa mejora de los indicadores macroeconómicos al mismo tiempo produjeron consecuencias negativas sobre las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Entre los países más afectados se encuentra la Argentina.

La reestructuración económica y social que sufrió la Argentina a fines de los 90, se produjo en el marco de fuertes transformaciones en el contexto internacional. Los cambios producidos se plasmaron en toda una serie de indicadores económicos, políticos y sociales que dan cuenta de la profundidad de los cambios realizados. La interrupción de la entrada de capitales extranjeros luego de la crisis Rusa de 1998 puso gran presión sobre los equilibrios financieros y cambiarios, repercutiendo sobre el nivel de actividad económica y el balance fiscal.

Durante el año 2001, la creciente pérdida de credibilidad en cuanto a la política económica y su sustentabilidad no pudo ser revertida. Los masivos retiros de los bancos condujeron a la adopción, por parte del gobierno, de un conjunto de medidas que prácticamente paralizaron el funcionamiento del sistema de pagos y del crédito. A esto, se sumó la suspensión del servicio de la deuda pública con acreedores privados y el abandono de la convertibilidad, lo que acentuó la incertidumbre en el entorno legal y normativo, con severas consecuencias sobre la producción de bienes y servicios, y altísimos costos sociales. En 2002, la economía sufrió una caída de 10,9% del Producto Interno Bruto (PIB), llevando a una disminución acumulada del PIB per cápita de alrededor de 23% desde mediados de 1998, y provocando que más de la mitad de la población cayera por debajo la línea de pobreza. La crisis económica que hizo eclosión social en el año 2002 provocó una trágica caída del empleo y los ingresos e implicó un significativo deterioro de la situación social. El desempleo aumentó de 12,4% en octubre de 1998 a 21,5% en mayo de 2002, situándose en un nivel record.

Los esfuerzos de estabilización y la adaptación a las nuevas circunstancias socio-económicas realizados por el gobierno de transición y el gobierno actual han conducido a una recuperación económica basada en la utilización de la capacidad ociosa por vía de la sustitución de importaciones, las exportaciones y la recuperación del consumo interno, alcanzando en 2003 una tasa de crecimiento del PIB del 8,7% y una tasa de inflación de sólo 3,7%. Ello ha dado inicio a una mejoría de los niveles de empleo y la disminución de los índices de pobreza.

Sin embargo las proyecciones sobre tasa de crecimiento y generación de empleo indican que en los próximos 10 años conviviremos con los problemas de alto desempleo, subempleo, precariedad laboral, ingresos bajos y pobreza (Aún creciendo a un 5% anual, persistirán estos problemas. Sólo si creciéramos al 7% anual durante diez años –difícil-, la pobreza se reduciría sensiblemente).

Los cambios en el mercado de trabajo y la generalización de los problemas de ingreso producidos en los últimos años están afectando a una proporción muy alta de la población, y en diferentes condiciones de educación, salud y capital.

## **2. Las respuestas a la emergencia social**

La situación antes descrita tanto en pleno fragor de la crisis como en la actualidad -en un escenario que podríamos llamar de post emergencia- planteó y plantea fuertes cuestionamientos a la Política Social, tanto por los problemas que la crisis ha generado en el acceso y la calidad de los servicios de salud y educación, como por la atención de la población en situación de pobreza y por las medidas de política que hubo que poner en marcha para atender a esta problemática social sin precedentes. Evidentemente en este contexto, las políticas sociales focalizadas muestran sus límites ya que se ven desbordadas por las necesidades y las demandas sociales.

A pesar de ello, debemos puntualizar que la crisis aludida dio lugar a algunas respuestas superadoras, qué aún con los problemas que describiremos, han implicado el inicio para lo que llamamos un cambio de paradigma necesario en la concepción, diseño e implementación de las políticas sociales.

Los Programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) por un lado y el Programa Familias por la Inclusión Social, han sido respuesta a la emergencia social, con sus variantes y sus limitaciones. En la actualidad se está dando un proceso de transición entre el PJJHD y el Programa Familias a partir de lo establecido por el decreto 1506/04 <sup>1</sup> con la conformación de un nuevo programa Familias- Segunda Etapa. Constituye un esfuerzo y una visión post emergencia del actual gobierno destinado a mejorar el desempeño de los primeros programas, constituyendo dos programas diferenciados según niveles de vulnerabilidad social (Familias) y empleabilidad (PJJHD).

### **Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)**

El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), creado por el Decreto 565/02, también llamado Derecho Familiar de Inclusión Social, con alcance a todo el territorio de la Nación e inicialmente aprobado por un año, se configuró como el núcleo central de política de contención social de la emergencia<sup>2</sup>.

Su legitimidad deriva de haber sido puesto en vigencia como una respuesta rápida y efectiva de contención social de grandes sectores de población, territorialmente extendida, y pergeñada a partir de las recomendaciones de la Mesa de Diálogo Argentino<sup>3</sup>, que núcleo en su momento a los sectores políticos, sociales y empresarios más representativos.

---

<sup>1</sup> Por el Decreto 1506/2004 del 28/10/2004 se proroga la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar. Establécese un plazo para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social realicen una clasificación de los beneficiarios del citado Programa de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos.

<sup>2</sup> En el 2002 este programa representaba 45,2% del gasto en asistencia social del gobierno nacional y 0,7% del PBI.- PCD Proyecto Apoyo al Plan Familias AR L 1006.

<sup>3</sup> Recuérdese la fuerte crisis de legitimidad político institucional que derivó de la crisis económica, en la cual instalar una medida de semejante impacto requería el consenso de amplios y representativos sectores de la sociedad. Ellos expresaron en su momento que “es importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”

El Programa prevé el pago de un subsidio de 150\$ a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los beneficiarios, de las cuales la más instalada resulta el cumplimiento de una contraprestación de tipo laboral, tanto en instituciones públicas como ONGs sociales en jornadas diarias de 4 horas.

La construcción del padrón de los beneficiarios del Jefes se realizó mediante un proceso de autofocalización por el cual cada postulante se inscribía con anterioridad al 17 de mayo del 2005. Los criterios de elegibilidad para esta población era ser desocupado a la fecha y tener hijos menores a cargo.

El financiamiento del PJJHD provino mayoritariamente del tesoro nacional (unificación de partidas presupuestarias y recursos provenientes de las retenciones a las exportaciones). Posteriormente se sumó a ello el aporte del Banco Mundial.

### **El Programa IDH Familias por la Inclusión Social.**

El Programa Familias IDH se implementó en forma posterior al PJJHD, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, con la intención de focalizar en la población indigente que por diferentes razones no pudieron ser incluidos en el padrón del Jefes. Tiene como objetivo promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza. Tiene alcance nacional aunque no se encuentra presente en todas las provincias (solo llega a los grandes aglomerados). En la actualidad cuenta con 216.000 familias beneficiarias.

La prestación monetaria que brinda el Familias varía en función del número de hijos del núcleo, partiendo de la base de 100\$ para la madre embarazada o la madre con un hijo y sumando 25\$ por cada hijo hasta llegar a 200\$. Si bien varía por el número de hijos de la familia, el subsidio promedio es de US\$54 (162 pesos).

El subsidio se encuentra en más de un 90% en cabeza de las madres de los núcleos y se encuentra sujeto a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad. También implementa acciones para facilitar el acceso de los beneficiarios a servicios básicos de salud y educación. En contraste con el PJJHD, el IDH utilizó para su focalización un índice de variables (proxy means) para estimar el ingreso y así determinar la elegibilidad de las familias. En la actualidad, el IDH beneficia a unas 210 mil familias y las erogaciones anuales 2003 fueron de casi US\$100 millones.

El organismo financiador de este programa es el Banco Interamericano de Desarrollo, que en la actualidad se encuentra identificando un programa a fin de producir la transición entre el Jefes de Hogar al Familias en una versión renovada post emergencia, y con una operatoria más sólida.

En el Documento de Proyecto del BID y respecto del análisis de impacto de este programa se expresa "Al igual que el PJJHD, el IDH contribuyó a reducir el impacto económico de la crisis en sus beneficiarios. El subsidio representa un 35% de la brecha de pobreza. En programa impactó mayoritariamente en el consumo de alimentos de los hogares (consumo de alimentos representó en promedio un 70% del gasto del subsidio),

---

mejoró sustancialmente la asistencia escolar e impactó positivamente en la decisión de los beneficiarios de matricularse en la escuela secundaria una vez que terminaron la escuela primaria.”

Otra cuestión relevante a puntualizar fue que en su inicio el Programa Familias iba a llegar a un número de beneficiarios mucho mayor, ya que había construido un padrón de beneficiarios a partir de los barridos SISFAM que en el año 2004 llegaría a 450 mil beneficiarios. La realidad es que sólo llegó a los 216 mil que fueron dados de alta primigeniamente, ya que hubo una decisión política de no aumentar el número de subsidios.

### **Comentarios a los programas vigentes**

Respecto de ambos Programas se podrían realizar varias consideraciones, a saber:

- El PJJHD se presenta como un programa destinado a los desocupados, pero en la realidad es un programa destinado a población pobre.
- El PJJHD se presenta en su norma de creación como un derecho de inclusión social y en la realidad no fue un programa que otorgó subsidios a todos aquellos que se encontraban "excluidos" sino solo a los que se inscribieron hasta el 17 de mayo del 2002. En ese sentido así lo han puntualizado diversos estudios y opiniones. "...en caso de garantizar el efectivo goce de un derecho social, y no a mera concesión de un beneficio asistencial, la imposición de una fecha tope como la descrita importa una restricción temporal a todas luces contraria a la naturaleza que el programa pretende satisfacer"<sup>4</sup>. En ese sentido solo se han dado de alta beneficiarios por vía de excepción y por orden judicial.
- El PJJHD en su normativa planteaba controlar salud y educación y nunca realizó los pretendidos controles.
- El PJJHD nunca tuvo en cuenta la cantidad de hijos siendo el subsidio siempre de 150\$, por lo que al interior de las familias ha tenido impacto muy desigual.
- El PJJHD en su normativa establece una contraprestación laboral de cuatro horas. Esa contraprestación debería ser organizada a partir de un actor clave del programa como son los Municipios. Sin embargo esta contraprestación laboral no ha sido exigida como fuera planteada, y en los casos en que no se cumplió los beneficiarios no fueron excluidos del programa. Este tema ha sido fuertemente criticado desde diversas ópticas. Desde el Banco Mundial, como financiador parcial del mismo, ha sido evaluado la afectación de los beneficiarios a los distintos proyectos y se ha concluido que dicha afectación es insuficiente, y que el programa requería ajustes en este sentido. En el sentido opuesto, ONGs que evaluaron dicho programa consideraron la exigencia de la contraprestación como contraria al concepto de derecho que intentaba consagrar ya que "los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular"<sup>5</sup> Otro tema a considerar sería la calidad de las actividades "laborales" propuestas como

---

<sup>4</sup> en el informe Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derecho? Del CELS Centro de Estudios Legales y Sociales. Año 2003- mayo.

<sup>5</sup> Ibidem.

contraprestación ya que mucho se ha debatido respecto de la escasa calificación y la precariedad de las tareas que realizan los Jefes, en términos generales, y por ende que ello contribuye a reemplazar puestos de trabajo y a precarizar y flexibilizarlo aún más.

- Si bien el PJJHD focaliza efectivamente en la pobreza y para ello existen diversos estudios tanto del Siempro como del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en este sentido, se han detectado diversas irregularidades en la asignación de los planes, como duplicaciones por familia (por inscripción de ambos padres dividiéndose los hijos), padrón con información insuficiente como ha sido la subdeclaración de los hijos, el clintelismo que implica el cobro de un porcentaje del beneficio en concepto de "peaje" por parte de punteros políticos, la falta de mecanismos de control adecuados y suficientes, entre muchos otros, puntualizados por organismos de control público como la SIGEN<sup>6</sup> Otro tema largamente debatido es el rol que han tenido o no han tenido los Consejos Consultivos Locales, entidades creadas a propósito de dicho programa y que han implicado asignar un rol importante a la comunidad organizada de cada Municipio. Estos Consejos han tenido éxito muy dispar, en algunos casos han funcionado muy bien y en otros se constituyeron solo al principio y dejaron de funcionar.
- En el caso del Familias IDH, los problemas han sido de tipo operativo. La focalización ha sido muy eficiente en términos de pobreza e indigencia pero no ha logrado producir un control de contraprestaciones en salud y educación de los hijos que tuviera relación con los objetivos del programa. Procedimientos artesanales, esporádicos y con fuertes niveles de ejecución de los componentes no monetarios del mismo, fruto de la ausencia de prácticas institucionales acordes a la dimensión y requerimientos del programa.
- Sin embargo debemos destacar la importancia de asignar el subsidio teniendo en cuenta el número de hijos por lo que se torna menos inequitativo que el PJJHD.

### Población por fuera de los programas vigentes.

Entre los problemas antes referidos podemos remarcar que la población vulnerable, tanto por pobre como indigente que se encuentra fuera de ambos programas es de grandes dimensiones, tal como lo muestran recientes estudios realizados por el Siempro, como por el propio INDEC a través de los análisis de la Encuesta Permanente de Hogares.

**Cuadro 1 Hogares pobres y pobres indigentes que reciben y no reciben subsidio**

Aglomerado	Hogares pobres indigentes		Total hogares pobres indigentes		Hogares Pobres no indigentes		Total hogares pobres no indigentes		Total hogares pobres		Total hogares pobres	
	Recibe ayuda	No recibe			Recibe ayuda	No recibe			Recibe ayuda	No recibe		
<b>Total País</b>	<b>273430</b>	<b>561410</b>	<b>834840</b>	<b>12,09</b>	<b>353251</b>	<b>1127696</b>	<b>1480947</b>	<b>21,45</b>	<b>626681</b>	<b>1689106</b>	<b>2315787</b>	<b>33,54</b>
	<b>32,75</b>	<b>67,25</b>	<b>100,00</b>		<b>23,85</b>	<b>76,15</b>	<b>100,00</b>		<b>27,06</b>	<b>72,94</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: EPH Indec- abril 2005

En el cuadro 1 se puede observar claramente y en forma agregada que un 67,25 % de la población pobre indigente se encuentra sin ningún tipo de apoyo y un 76,15% de hogares pobres no indigentes también. Esto nos muestra claramente que en la aplicación de este

<sup>6</sup> La SIGEN ha realizado diversos informes en el marco de la Red Federal de Control Público, a nivel general y por Municipalidad.

tipo de políticas, si es que no se hacen de manera ampliada y hacia todos los potenciales beneficiarios, se torna en fuertemente inequitativo distinguiendo entre pobres e indigentes que al menos reciben un subsidio por parte del Estado y pobres e indigentes que no reciben absolutamente nada: ganadores y perdedores dentro de la pobreza y vulnerabilidad.

### **Lecciones aprendidas y deudas pendientes.**

Entre las lecciones aprendidas podemos destacar que:

- Ambos Programas contribuyeron a hacer frente a situaciones de emergencia extrema, desnutrición infantil, desocupación, más de la mitad de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza y conflictividad creciente.
- Innovaciones de gestión: la rápida y masiva puesta en marcha de los programas (tanto en la configuración del Jefes como en el redireccionamiento de la cartera de préstamos del BID en el Familias).
- Participación social: se produjo la movilización de buena parte de la sociedad en su gestión y control a partir de la creación de los consejos consultivos locales, provinciales y nacional.
- Se logró un rápido consenso social para poner el marcha los Planes, involucrando a organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, líderes políticos y empresarios; este consenso se materializó en aportes diversos de todos los sectores, incluso un importante porcentaje de fondos para cubrir las prestaciones se acordó devengarlos de retenciones a las exportaciones nacionales...
- Una lección aprendida a partir de la comparación entre el Jefes y el IDH es que el procedimiento de configuración del padrón del programa resulta fundamental a la hora de legitimar una política. No es lo mismo un proceso de autofocalización, en el cual se inscribieron los que se enteraron e inscribieron en muchos casos solo alguno de sus hijos, que un padrón a partir de un barrido SISFAM que brinda muchísima información sobre la situación real y de ingresos de los potenciales beneficiarios y pone una línea de corte a partir del ICV (Índice de calidad de vida).

Deudas pendientes:

- Los Programas se convirtieron para un sector de la sociedad en una herramienta de poder político, tornándose, en algunos casos, en 'moneda de cambio' de disputas entre sectores diversos; los 'piqueteros' aparecen como imagen pública de esta disputa con el Estado, tiñendo y distorsionando el sentido de los Planes para la opinión pública...
- La sostenibilidad de los Programas está en cuestión; luego de tres años de implementación existe una gran variedad de opiniones en relación a la necesidad de su continuidad y a la viabilidad política de su suspensión y/o transformación<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Las recientes declaraciones de Lavagna y Tomada en los medios de comunicación respecto de la posibilidad de transformar el Programa Jefes en un seguro de desempleo del mes de mayo de 2005 demuestran que la sostenibilidad de dichos programas con el formato actual está en cuestión.

- A partir de esos remedios de emergencia, especialmente el JJHD no hay retorno a la etapa anterior. El desafío consiste en mejorar, fortalecer, rediseñar estos programas pero nunca eliminarlos. A partir de estos programas la sociedad toda y especialmente los beneficiarios potenciales continuarán demandando remedios generales y proporcionales a la magnitud de la crisis vivida. Nada volverá a ser igual.
- Se pueden realizar muchos avances, que deberán ser aplicados con mesura, con planificación y con mucho cuidado, y desde un Estado que tenga una visión política y estratégica y asuma este desafío como una verdadera política de Estado.
- A este punto resultaría útil analizar las principales argumentaciones que hacen al debate de la focalización vs universalización en la aplicación de estas políticas.

### 3. De la focalización a la universalización. Debate actual y perspectivas

El debate en este sentido ha llenado libros, artículos especializados y seminarios en busca de la "clave de bóveda" que sirva para afrontar de un modo menos ineficiente los graves problemas de exclusión a la que se enfrenta nuestro subcontinente y en especial la República Argentina.

Durante años la focalización se encontraba plenamente justificada como abordaje de lo social, ya que "el modelo pre noventa tenía un supuesto básico, el mercado de trabajo era el eje de un sistema de progreso. En estas condiciones las intervenciones sociales apuntaban a generar las condiciones para que aquellos que tenían dificultades para entrar al mercado de trabajo pudieran hacerlo. Los problemas a enfrentar competían al ámbito de la nutrición, la educación, la infraestructura básica, la vivienda y ciertos problemas de estructura social."<sup>8</sup>

Si bien los programas han contribuido a mejorar parcial y temporariamente algunas situaciones sociales críticas, son numerosos los argumentos que surgen de estudios diversos (y de la opinión pública en general...) sobre los límites de la focalización y su ineficiencia<sup>9</sup>; alguno de ellos son:

- a. refuerzan la '*estigmatización social de la pobreza*', ampliando la brecha 'simbólica' entre la población que recibe los planes ('los beneficiarios') y el resto de la sociedad...
- b. generan innumerable cantidad de sospechas sobre el '*uso político*' de los fondos a asignar...
- c. producen *inestabilidad y dependencia en los beneficiarios* de los planes, con temor permanente a perder este ingreso.
- d. desincentivan la búsqueda de empleo ya que al cruzar por la variable empleo formal temen perder el acceso a los planes...
- e. incentivan el empleo informal y en negro
- f. reproducen mecanismos de asistencialismo y paternalismo (dádiva...)...

---

<sup>8</sup> Amadeo Eduardo "Desafíos y perspectivas de la política social en la Argentina" en Betranou, Julián, Palacio Juan Manuel, Serrano Gerardo compiladores "En el país del no me acuerdo (Des- memoria institucional e historia de la política social en la Argentina- Prometeo, Buenos Aires, nov. 2004.

<sup>9</sup> Ver los trabajos de Grillo (2003), Galasso & Ravallión - Banco Mundial (2003) y Lozano (2002)



g. implican *complejos y costosos sistemas burocrático-administrativos* ya que el control de los mismos (padrón, cruces permanentes, control de contraprestaciones, etc, implican un sistema de gestión estatal que por los resultados de los programas descriptos es difícil poner en marcha en la situación actual.

Además de los argumentos señalados, los sistemas focalizados han generado en la sociedad serios cuestionamientos, en relación a los criterios de focalización utilizados y a la transparencia en el manejo de los fondos destinados a los Planes.

Es a partir de esta evidencia y de la necesidad de analizar la continuidad de la política social una vez concluidos los planes de ingreso en marcha (J&J e IDH), que se propone una '**salida**' concreta y contundente a este tipo de planes de asistencia focalizados.

En contrario sentido a lo antes expuesto, y al igual que los sistemas universales de educación y salud pública, un seguro de inclusión para menores 18 años, contribuiría a:

- a. romper con la estigmatización producida por los programas focalizados sistemáticos y reciclados recurrentemente, la asignación es para '*todos los ciudadanos*', que tienen derecho a recibirla y elimina otras prestaciones monetarias focalizadas;
- b. se reduciría considerablemente la posibilidad de que los fondos puedan ser utilizados para otros fines y con criterios diferentes (discrecionalidad en la asignación, clientelismo, malversación...);
- c. las personas que reciben la asignación no estarían dependientes de una posible 'quita' de la prestación, liberando su posibilidad de generar emprendimientos o insertarse en el mercado de trabajo;
- d. cambiaría radicalmente el sentido de la acción del estado, desde una posición de '*asistencia al necesitado o vulnerable*' a una de '*garante de los derechos sociales de los ciudadanos*';
- e. se produciría una sensible reducción de costos de operación, ahorrando una importante cantidad de dinero que en la actualidad se gasta en complejos mecanismos de focalización y control y por multiplicidad de planes y de sistemas de operación...

## **El debate legislativo. Proyectos.**

### **A nivel nacional:**

A nivel nacional existen una serie de proyectos enmarcados en la línea propuesta.

Se adjunta una matriz que intenta sintetizar los principales aspectos de tres proyectos de ley que se encuentran en el parlamento presentados por A.Neri, A.Cafiero y E.Carrió (representado por Adrián Perez). Por falta de espacio se presentan solo los principales aspectos técnicos y operativos.

## DESCRIPCION COMPARATIVA DE PROYECTOS DE LEY DE INGRESO CIUDADANO O SOCIAL

VARIABLES	PROYECTO NERI <sup>10</sup> (UCR)	PROYECTO CAFIERO (PJ)	PROYECTO CARRIÓ- PEREZ (ARI)
FECHA	2002 / 2003	MAYO 2002	MARZO DEL 2000- ABRIL 2005
NOMBRE	Régimen universal de ingreso social materno infantil	Derecho Familiar de Inclusión Social Eva Perón	Fondo del Ingreso Ciudadano de la Niñez (Fincini)
PRESTACION /  OBJETIVOS EXPLICITOS  POBLACION DESTINATARIA	<p>a) Ingreso para el niño (menores de 18 años).</p> <p>b) Adicional al discapacitado.</p> <p>c) Ingreso para la embarazada (durante la gestación)</p> <p>d) Ingreso por maternidad.</p> <p>(independientemente de su condición laboral y del nivel de ingreso propio o familiar)</p>	<p>a) Asignación para Jefes/as de hogar desocupados con hijos menores de 18 años o con discapacidad de cualquier edad.</p> <p>b) Asignación para mujeres embarazadas en situación de desamparo.</p> <p>c) Asignación para mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65, y jóvenes en las condiciones que establezca la reglamentación, siempre que se encuentren desocupados y que no gocen de beneficios previsionales.</p>	Consiste en una asignación monetaria que se abonará mensualmente y a la que tienen derecho la totalidad de los niños y niñas argentinos/as hasta los dieciocho (18) años de edad
AGLUTINA O REEMPLAZA	El ingreso fijado en el artículo anterior será financiado por las provincias mediante convenio con la nación. Dicho convenio estipulará la forma en que la nación se hará cargo de abonar el ingreso al niño y a la embarazada, establecidos en el art. 1º de la presente ley, en reemplazo de las asignaciones familiares abonadas por las jurisdicciones provincial y municipal a sus empleados	Asignaciones familiares diversas	<p>a) Asignación por hijo</p> <p>b) Asignación por hijo con discapacidad</p> <p>c) Asignación prenatal;</p> <p>d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal</p>

VARIABLES	PROYECTO NERI <sup>11</sup> (UCR)	PROYECTO CAFIERO (PJ)	PROYECTO CARRIO (ARI)
INGRESO PREVISTO	-----	La asignación será proporcional al valor de la canasta alimentaria básica, debiendo ajustarse conforme sus variaciones	El monto se fija en el valor mínimo inicial de sesenta pesos (\$ 60) por cada beneficiario/a, a valores monetarios del mes de diciembre de 1996. Dicho monto se actualizará semestralmente conforme la variación del índice de precios al consumidor, nivel general,

<sup>10</sup> El presente proyecto mantiene afinidad con otros presentados en este Congreso, fundamentalmente con el del año 1997 de la diputada Elisa Carca, reproducido por la diputada Elisa Carrió en 1999 y 2001, Expte 1460-D-01

<sup>11</sup> El presente proyecto mantiene afinidad con otros presentados en este Congreso, fundamentalmente con el del año 1997 de la diputada Elisa Carca, reproducido por la diputada Elisa Carrió en 1999 y 2001, Expte 1460-D-01

COMO SE FINANCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rentas Generales del Presupuesto Nacional.</li> <li>Una Contribución a cargo de los empleadores.</li> <li>Una contribución de igual cuantía a la establecida en el punto anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley N° 24.557, sobre Riesgos de Trabajo.</li> <li>Intereses, multas y recargos.</li> <li>Rentas provenientes de inversiones.</li> <li>Donaciones, legados y otro tipo de contribuciones.</li> <li>Recursos provenientes del artículo 18 de la Ley N° 24.241.</li> <li>Ahorros generados por la concentración o reformulación de programas sociales.</li> </ul>	El Poder Ejecutivo nacional incluirá anualmente en el proyecto de presupuesto remitido a este Congreso, la partida destinada a solventar los Programas correspondientes, con cargo a Rentas Generales	calculado por el INDEC. <ul style="list-style-type: none"> <li>Los recursos provenientes de la contribución a cargo del empleador</li> <li>El 40 % del producido del impuesto a las ganancias;</li> <li>Los recursos que anualmente fije el Honorable Congreso en el presupuesto general de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido para el cumplimiento de la presente ley.</li> </ul>
CONTRA- PRESTACION	Todas las formas de ingreso social que establece esta ley son inembargables, no constituyen remuneración, ni están sujetas a gravámenes	-----	-----
VARIABLES	<b>PROYECTO NERI <sup>12</sup> (UCR)</b>	<b>PROYECTO CAFIERO (PJ)</b>	<b>PROYECTO CARRIO (ARI)</b>
ADMINIS- TRACION	La Administración del Régimen Universal de Ingreso Social Materno Infantil estará en todo el país bajo la responsabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES),	El Poder Ejecutivo garantizará la transparencia y cumplimiento efectivo de este derecho de ciudadanía, constituyendo Consejos Consultivos Provinciales, Municipales y Barriales, que tendrán funciones de control y deberán integrarse con representantes sociales	-----
OTRAS CARACT.	El sistema de incorporación de personas al sistema, se prevé progresivo	-----	-----

A estos tres proyectos debemos incorporar el proyecto presentado por el Diputado Claudio Lozano con fecha 5 de abril del 2005 que propone una modificación de la ley

<sup>12</sup> El presente proyecto mantiene afinidad con otros presentados en este Congreso, fundamentalmente con el del año 1997 de la diputada Elisa Carca, reproducido por la diputada Elisa Carrió en 1999 y 2001, Expte 1460-D-01

25.967 de Presupuesto General de la Administración Nacional creando un programa de asignación universal para los menores de \$60 (para todos aquellos que no perciben ninguna prestación especificada en la ley 24.714.. Asimismo plantea una asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal para todos los menores entre 6 y 18 años que concurren regularmente a establecimientos de enseñanza inicial, general básica y polimodal que no estén alcanzados por el beneficio que fija el inciso d) del artículo 6° de la ley 24.714.

El proyecto presentado por Lozano se basa en la actual subdeclaración de recursos de carácter tributario en que se funda la citada ley de Presupuesto (por ajuste en la tasa de crecimiento). Esta propuesta no exige a cambio de su pago ningún tipo de contraprestación o corresponsabilidad en el entendido

En la ciudad de Buenos Aires, se ha sancionado el texto definitivo de la **ley 1669 Ley de Inclusión Social de la Niñez**, que tiene por objeto la protección integral de los derechos de los niños y niñas hasta los dos años de edad y las mujeres embarazadas desde la acreditación fehaciente del embarazo, residentes en la ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pone en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Social la autoridad de aplicación de la ley en relación a la confección del padrón de beneficiarios (notificación, entrega de la orden de pago del subsidio, registro general de beneficiarios). Dentro de las condiciones de acceso está la acreditación de un mínimo de 2 años de residencia ininterrumpida en la ciudad de Buenos Aires al momento de solicitar el subsidio y no recibir ninguna otra asignación familiar por hijo o por embarazo ni por si ni a través de su cónyuge. El pago del subsidio se realizará a la madre de la familia, como representante de los titulares beneficiarios excepto que se compruebe ausencia, muerte o incapacidad.

Dentro de las contraprestaciones que se exigen para el pago efectivo del subsidio se encuentran los controles de salud de los niños y la embarazada y orientación educativa para las madres. Esta ley prevé un financiamiento por parte de un Fondo Especial para la Inclusión Social de la Niñez conformado por partidas presupuestarias del Presupuesto de la Ciudad Autónoma y aportes específicos que se obtengan para este fin desde el Estado nacional, organismos o instituciones internacionales u otros Estados.

#### 4. Propuesta

La propuesta consiste en la implementación de una política tendiente a universalizar el régimen de asignaciones familiares de la ley 24.714 (a todos los menores de 18 años), sin vincular los beneficios de los menores con la condición de empleabilidad de sus padres o mayores a cargo, a partir de la aplicación de diferentes fases por las cuales:

- (i) Se comience a pagar por hijo a todos los titulares de los programas de transferencia condicionadas vigentes en la actualidad (PJJHD, Familias por la Inclusión Social, otros).
- (ii) Se extienda este beneficio a todos los menores cuyos padres o mayores a cargo se encuentran fuera de los aludidos programas y que no están percibiendo
- (iii) Se unifiquen ambos sistemas configurando un seguro de inclusión de los niños y adolescentes único que reemplace la ley 24.714.

El monto del seguro debería ser definida en función de diversas cuestiones que ya considera la ley 24.714. Para la población por fuera del mercado laboral formal de las fases 1 y 2 el subsidio se debería acercar al monto para la población con menores ingresos de la mencionada ley.

## **Principios rectores de esta propuesta:**

### **1. Protección de la infancia como Política de Estado a largo plazo.**

En la sociedad argentina existe un amplio consenso acerca de la necesidad de realizar una política de protección a la infancia, en el entendido que es el grupo etáreo de mayor alcance y nivel de vulnerabilidad<sup>13</sup>

En el informe de UNICEF conjuntamente con el Ministerio de Economía Inversión Social en la Niñez Argentina, se destaca que invertir en la infancia es un imperativo necesario y posible. "En particular se destaca la necesidad de reforzar las políticas sociales destinadas directa o indirectamente a la infancia, como condición necesaria para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Como señaló Amartya Sen durante la conferencia del BID en 1999, '...además de la relevancia que la supervivencia y el cuidado de la salud de la niñez tienen desde una perspectiva de crecimiento económico. Existe una serie de conexiones entre la niñez y la edad adulta que condicionan el desarrollo de un país.' En ese sentido remarcan cuatro efectos de estas políticas:

1. Un efecto directo ya que una niñez segura transitada como etapa preparatoria, aumenta nuestras habilidades para vivir una buena vida.
2. Conexión económica indirecta ya que esta preparación en la niñez contribuye para desarrollar la habilidad de los seres humanos para ganarse la vida y ser económicamente productivos.
3. Los vínculos sociales, una vida de convivencia social y democrática también está influenciada por las aptitudes que adquirimos como niños.
4. Efecto de tipo político, la ciudadanía activa y completa se inicia y fortalece en esta etapa de la vida.

### **2. Progresividad.**

La propuesta no implica cambiarlo todo ya. Implica tener en cuenta la realidad de la que partimos y progresivamente ir caminando al objetivo de universalizar un seguro para la infancia y la adolescencia. Implica la implementación de una política a mediano plazo, por fases, pero que implica un horizonte de universalidad para todos los niños y adolescentes.

### **3. Pago directo al beneficiario.**

Esta propuesta considera que hay que poner el beneficio en cabeza de la madre ya que existe probada literatura e investigación que remarca que las mujeres son más eficientes con la administración del dinero a la hora del gasto en los hijos.

El pago se realizaría en forma directa, y de modo absolutamente bancarizado como es el cobro de las jubilaciones o a través de una tarjeta de débito como se ha venido implementando el sistema de pagos en el PJJHD.

Concidimos con la mayoría de los proyectos de ley descriptos en lo que se refiere al rol del ANSES en el pago de este seguro.

---

<sup>13</sup> En el año 2002 y según las estimaciones del INDEC, el 70% de los menores de 18 años pertenecían a familias bajo la línea de pobreza. Casi la mitad de estas familias se encontraba en ese momento bajo la línea de la indigencia.

#### **4. Transparencia.**

Este sistema sería monitoreado a través de las diversas instancias de la sociedad civil a partir de los datos que obrarían en INTERNET.

#### **5. Cobertura universal.**

En el mediano plazo todos los ciudadanos menores de este país, se les daría este beneficio sin vinculación ninguna con la situación laboral de sus padres.

#### **6. Enfoque de derecho y ciudadanía**

Al ser universal, sería el inicio del reconocimiento del derecho de ciudadanía para esta franja etárea (que no excluye cualquier otra, como los mayores de 70 años pero que no es el objeto del presente trabajo).

#### **7. Régimen de corresponsabilidades de las familias.**

La propuesta no desvincula el cobro del seguro con el cumplimiento de una serie de condiciones entre las cuales consideramos que la asistencia a la escuela y los controles de salud y vacunación serían imprescindibles a la hora de romper con el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sólo con niños en la escuela y con acceso efectivo al sistema de salud tendremos ciudadanos en condiciones de superar sus condiciones de vulnerabilidad de base. Sabemos perfectamente lo que implicaría la exigencia de estas corresponsabilidades a nivel administrativo y de gestión, para que fueran lo suficientemente efectivos y permitieran poner en marcha una serie de dispositivos de control de riesgo social que impulsen acciones correctivas. Por otro lado sabemos también los problemas que presenta especialmente el sector salud a la hora de una presión tan fuerte desde la demanda. Sin embargo son los desafíos de tener una verdadera política de estado en este sentido, que otorgue contenido a la labor sectorial de los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social.

#### **8. Institucionalidad.**

La intersectorialidad de esta propuesta desde las áreas de Salud, Educación, Desarrollo Social, fundamentalmente y en coordinación con el área de Empleo, exige avanzar sustantivamente en la coordinación y articulación institucional tanto horizontal (en todos los ministerios sociales ahora sí de manera eficiente) como a nivel vertical, en las diferentes instancias jurisdiccionales de la Nación, las Provincias y los Municipios desde la implementación y desde el financiamiento. El problema de pobreza de la infancia no es un problema ni de un Ministerio ni de la Nación en forma exclusiva.

La implementación de esta política implicaría el refuerzo a las capacidades institucionales de los Ministerios involucrados en pos de un Estado más eficiente, más equitativo y más involucrado con las necesidades de sus ciudadanos.

#### **9. Complementariedad de políticas sociales específicas.**

Una propuesta como la presente no implica dejar "sin trabajo" a ningún área del Estado, sino por el contrario, partiendo de una base en la cual todos los niños tendrán acceso a determinados pisos mínimos de salud, educación y alimentación, se pudieran

complementar las otras políticas sustantivas de promoción del empleo de sus padres, de nutrición, capital social y todas las que se consideren necesarias para promover un auténtico desarrollo humano y social.

## **10. Consagración a través de una ley**

Para evitar las fluctuaciones derivadas de los sucesivos gobiernos, y reforzar la legitimidad de esta política se propone la consagración legislativa de una propuesta de esta naturaleza, teniendo en cuenta el alto consenso que ya tienen los proyectos vigentes en el Senado de la Nación y en la Cámara de Diputados.

## **5. Viabilidad de la propuesta desde lo presupuestario. La concurrencia presupuestaria Nación - Provincias.**

Sabemos que la propuesta exige un compromiso presupuestario sin precedentes desde el punto de vista de las partidas requeridas para solventar este seguro de inclusión para la infancia y la adolescencia. Sin embargo creemos en la fortaleza que conlleva la política desde el punto de vista de la redistribución del ingreso. En este sentido nadie puede considerar que la sola percepción de este ingreso será suficiente para desalentar a los ciudadanos en la búsqueda de un empleo, en la medida que las otras políticas sectoriales de empleo se dirijan a fortalecer las condiciones integrales de la oferta laboral. Por lo tanto, consideramos que resulta viable teniendo en cuenta los niveles de crecimiento que se proyectan para los próximos años, la mejora permanente en la recaudación impositiva.

El compromiso presupuestario no puede recaer solamente en la Nación. Se ha comprobado que cuando la Nación asume una política las Provincias disminuyen proporcionalmente su gasto en estas áreas. En este caso se propone que el gasto sea concurrente por parte de la Nación y las Provincias (con retenciones directas al Régimen de Coparticipación Federal) y los Municipios tengan un rol asignado en el sistema de control de las corresponsabilidades.

A nivel financiero y presupuestario no se parte de cero ya que en la primera etapa implica el redireccionamiento de recursos de los programas vigentes.

## **6. Conclusiones**

A partir de las reflexiones vertidas se concluye que:

Hay consenso respecto del cambio de las condiciones de la implementación de política social a partir de un cambio sustantivo de las condiciones socio económicas post años 90, lo que implica necesariamente un cambio de paradigma.

Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos como fue en pleno fragor de la crisis el Programa Jefes y Jefas de Hogar y posteriormente el Programa Familias por la Inclusión Social implicaron un salto cualitativo en la implementación de políticas sociales de carácter masivo, que si bien han sido muy efectivos para mitigar la crisis, (o aliviar las fallas del mercado<sup>14</sup>) no han sido suficientemente extendidos como para configurar ni programas focalizados extendidos (ya que muchos potenciales

---

<sup>14</sup> Jishnu Das Quy Toan Do Berk Ozler- Conditional Cash Transfers and the Equity Efficiency Debate- Word Bank- April 2004.

beneficiarios han quedado afuera de los procesos de inscripción y selección) ni el reconocimiento de un Derecho de Inclusión Social como lo consagrara el decreto de creación del PJJHD.

Ambos programas, enfrentan diversos problemas y desafíos que plantean deudas pendientes y lecciones aprendidas.

Existe un creciente debate en torno a la focalización vs. universalización que se ha expresado en diversas iniciativas legislativas tendientes a instaurar un ingreso para la niñez y adolescencia, de tipo universal.

Que en ese sentido se propone la implementación de una auténtica política de Estado para la protección de la infancia y adolescencia en el entendido que posee alta legitimidad política y social apostar a quebrar las condiciones de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Que el sistema que se propone toma en cuenta las necesidades de progresividad de política que implica la implementación en tres fases: (i) Fase 1. mejorar la implementación de los problemas vigentes (PJJHD y Familias) pagando exclusivamente por hijos. (ii) Fase 2. incorporar la población por fuera de ambos programas y que no está recibiendo las asignaciones familiares de la ley 24.714 (iii) Fase 3. Hacer un sistema integrado y universal.

Que esta propuesta se basa en cobro directo, asignación universal, enfoque de derecho y ciudadanía, transparencia, institucionalidad, entre otros.

La democracia como régimen político requiere para mejorar su desempeño saldar algunas deudas con la ciudadanía: una deuda pendiente es con la infancia y adolescencia- grupos etáreos en situación de reconocido riesgo social- a fin de apostar a ciudadanos plenos y en condiciones de participar en su vida adulta, que puedan continuar el mejoramiento social continuo que es el supuesto fundamental de la práctica de los valores democráticos.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Amadeo Eduardo "Desafíos y perspectivas de la política social en la Argentina" en Betranou, Julián, Palacio Juan Manuel, Serrano Gerardo compiladores "En el país del no me acuerdo (Des- memoria institucional e historia de la política social en la Argentina- Prometeo, Buenos Aires, nov. 2004.

Betranou, Julián, Palacio Juan Manuel, Serrano Gerardo compiladores "En el país del no me acuerdo (Des- memoria institucional e historia de la política social en la Argentina- Prometeo, Buenos Aires, nov. 2004.

Isuani, Ernesto Aldo- "Reflexiones sobre políticas de ingreso social" en Betranou, Julián, Palacio Juan Manuel, Serrano Gerardo compiladores "En el país del no me acuerdo (Des- memoria institucional e historia de la política social en la Argentina- Prometeo, Buenos Aires, nov. 2004.

CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales- "Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?- Buenos Aires, mayo de 2003.

UNICEF- "Inversión Social en la Niñez Argentina" Serie de Inversión Social- Boletín de Divulgación N°1.

Das, Jishnu, Quy Toan Do, Olxler Berk- "Conditional Cash Transfers and the Equity Efficiency Debate"- The World Bank- April 19, 2004.

Informes de PNUD, de la Dirección de Estudios de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Informes del equipo de trabajo del MDS coordinado por Felix Bombarolo en el año 2004 sobre propuesta de un Sistema de Inclusión Social.

### **Proyectos de ley con estado parlamentario:**

Expte 1570-D-05 "Asignación Universal para Menores de 18 años y Universalización de la Ayuda Escolar Anual" Primer Firmante: Diputado Nacional Claudio Lozano, otros firmantes: Patricia Walsh, Graciela Camaño, Marta Maffei, Nilda Garré, María América Gonzalez, Alicia Castro, Lucrecia Monteagudo, Margarita Stolbizer, Margarita Jarque, Juan Carlos Lucio Godoy, Alberto Piccinini, Mario Cafiero, Jorge Rivas, Ariel Baseteiro.

"Régimen Universal de Ingreso Social Materno Infantil": Diputado Nacional Aldo Neri.

"Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez"- Diputado Adrián Perez- (re-presetación del proyecto de la diputada Elisa Carrió".

"Derecho Familiar de Inclusión Social Eva Perón" Proyecto del Senador Antonio Cafiero.

Ley 1669 de Inclusión Social de la Niñez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

