

V. Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política*

1. TENSIONES RECURRENTES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

El año 2009 en la Argentina se ha caracterizado por una mayor presencia de la temática de la pobreza en la agenda política. Esto da cuenta, una vez más, de que el ciclo de recuperación económica no fue suficiente para resolver las cuestiones centrales en torno a estas temáticas y, menos aún, las relacionadas con el bienestar. Tanto la denominada “década perdida” de los años ochenta, como las medidas de ajuste estructural (propias de los noventa) y la posterior caída abrupta en la crisis institucional de fines de 2001, deberían haber dejado como legado algunos aprendizajes. Lejos de ello, el fin del denominado “sexenio de abundancia”¹ ha hecho visibles los límites y tensiones que se generan cuando se toman medidas activas en el campo del empleo, pero no se redefine un sistema de políticas sociales que acompañe el período de recuperación económica para el conjunto de la población.

En la actualidad, la necesidad de adoptar políticas de reducción de la pobreza impregna los discursos de responsables gubernamentales, actores políticos, sindicales, sociales, religiosos y de la sociedad civil en general. Gobierno y oposición han planteado desde lugares distintos ciertas opciones para abordar esta problemática.

Algo diferente sucede con la declamada redistribución social, que no aparece tan claramente en la agenda política de los diversos sectores. La principal estrategia redistributiva de la gestión de la presidente Cristina Fernández se centró en la fijación de aranceles aplicados a las exportaciones (retenciones),

* Por Laura Pautassi (investigadora CONICET-UBA, Proyecto UBACYT D-413), Pilar Arcidiácono y Laura Royo (CELS). Las autoras agradecen especialmente tanto los comentarios y aportes de Claudia Giacometti y Gustavo Gamallo como la colaboración de Blanca Gómez (CELS).

¹ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina de este modo el ciclo comprendido entre 2002 y 2008, que marcó un escenario de recuperación económica importante en la región.

situación que suscitó la reacción de los sectores agropecuarios y del arco político opositor. Como se recordará, el 10 de junio de 2008, por medio del Decreto 904/08, se anunció un nuevo plan llamado Programa de Redistribución Social. En forma similar a lo ocurrido con otros planes, la única medida que se alcanzó a difundir fue su decreto de creación, en el que se anunciaba que los fondos provenientes de los derechos de exportación a las distintas variedades de soja, una vez que superaran el 35% previamente establecido, serían destinados a la construcción de hospitales públicos y salas de atención primaria de la salud (60%), a viviendas populares urbanas o rurales (20%) y el resto a la construcción y mejora de caminos rurales. Si bien esta propuesta tenía estrecha relación con la aplicación de la Resolución 125/08 –que quedó sin efecto por decisión del Congreso de la Nación–, llama la atención que desde entonces no volvieran a discutirse otras vías de financiamiento para obras de infraestructura que se consideraban fundamentales para el aumento de la cobertura de los deteriorados sectores de salud y de educación. Este ejemplo demuestra acabadamente que la demorada redistribución social no debe ser llevada a cabo por medio de planes sujetos a financiamientos esporádicos, sino que le corresponde ser el eje central de la política social.²

Ahora bien, en materia de reducción de la pobreza, en octubre de 2009, el gobierno lanzó (por medio del Decreto 1602/09) la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que consiste en una ampliación del programa de las asignaciones familiares al sector informal y a los desempleados. Esta medida sin duda generará un fuerte impacto positivo en las familias para revertir la situación de la pobreza y sobre todo de la indigencia en la Argentina. Como se precisará más adelante, debido a lo reciente de su puesta en marcha, no es posible aún realizar evaluaciones precisas sobre el resultado obtenido para alcanzar el objetivo propuesto.³ No obstante, este capítulo aportará algunos comentarios iniciales sobre su diseño y reglamentación, a fin de contribuir con el debate generado y el perfeccionamiento de la política.

2 El programa proyectaba recaudar 800 millones de dólares para el año 2008 y 1.300 millones para el año 2009, y sería administrado conjuntamente por los ministerios de Salud, Economía y de Producción y Planificación Federal (Decreto 904/08).

3 Diversos medios periodísticos han informado sobre el impacto de esta nueva política. Al respecto, véase “Comparaciones odiosas”, *Página/12*, 29 de noviembre de 2009, disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-136128-2009-11-29.html>> [última consulta: 24 de febrero de 2010]; “Boudou reconoce que la ANSeS se hará cargo de pagar la cuenta”, *Clarín*, 2 de noviembre de 2009, disponible en <<http://www.clarin.com/diario/2009/11/02/elpais/p-02031820.htm>> [última consulta: 24 de febrero de 2010].

Aunque esta medida no implica la universalización total de una asignación por niñez –como proponen desde hace varios años múltiples actores sociales y políticos (entre ellos el CELS)–, es claro que entraña un cambio significativo. Cabe comparar esta medida con los años de gestión del ex presidente Néstor Kirchner y los primeros de Cristina Fernández, cuando los objetivos de reducción de pobreza o, más ampliamente, de inclusión social, estaban sostenidos sobre todo en la promoción de políticas activas en materia de empleo en el marco de la recuperación económica. Cualquier otra política parecía inviable por dos razones fundamentales. Por un lado, por las concepciones sobre las vías privilegiadas para la superación de la pobreza. Como señala el reciente Decreto 1602 –al cual haremos referencia en el apartado 3–, “la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona”.⁴ Por otro lado, por las supuestas limitaciones presupuestarias (justificación que se daba aun en contextos de crecimiento económico), que conllevaron a diversas manifestaciones negativas sobre cualquier posibilidad de transferencias universales.

Con esta nueva política, más allá de algunas restricciones e incertidumbres que genera, se abre un camino para pensar que la vía del empleo y la de las transferencias universales no deben ser vistas como excluyentes sino, por el contrario, como estrategias que deben articularse. De eso se trata parte del desafío que queda por delante.

En este capítulo, además, repasaremos las respuestas gubernamentales de los últimos años frente a la pobreza, previas a la adopción de esta medida. Veremos que, en líneas generales, fueron políticas sociales orientadas en dos grandes líneas: por un lado, aquellas dirigidas a los trabajadores asalariados formales y, por el otro, las destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral formal –concretamente, mediante los programas sociales asistenciales de transferencia de ingresos–, lo que profundizó todavía más la brecha entre ambos grupos.⁵

Las decisiones en materia de recomposición salarial y las medidas destinadas a trabajadores asalariados formales incluyeron la revisión del régimen pre-

4 Cf. considerandos del Decreto 1602/09, “Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, 29/10/2009.

5 Cf. Laura Pautassi y otros, “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 283.

visional y de asignaciones familiares, así como también estímulos al registro del empleo, entre otros. En materia previsional, se decidieron importantes cambios, como la disolución del pilar de capitalización individual y el traspaso de los fondos a la administración pública, así como la moratoria previsional para mayores de 70 años. Por otra parte, las políticas destinadas a los grupos no incorporados al empleo formal consistieron en la implementación de programas asistenciales de transferencias condicionadas de ingresos para sectores con diverso tipo de “vulnerabilidad”, manteniendo la línea sostenida desde la salida de la crisis de 2002.⁶

Como veremos, en 2009 cobraron fuerza diversas propuestas para generar políticas de transferencia de ingresos de corte universal centradas en la infancia. De hecho, el decreto del Poder Ejecutivo se inscribe en una tendencia definida por los varios proyectos de ley en estudio en el Congreso, las medidas implementadas desde gobiernos provinciales –como es el caso de la provincia de Buenos Aires bajo la gestión del ex ministro Daniel Arroyo– y el debate promovido por diversos actores del arco religioso y de la sociedad civil.

Estas propuestas parten del hecho de que la mayoría de los niños son pobres y, a su vez, que los niños representan el mayor porcentaje entre las personas en situación de pobreza. Según el reciente panorama social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la región, por cada adulto pobre, hay 1,7 niños en esa situación, mientras que por cada varón en situación de pobreza existen 1,15 mujeres. En todos los países latinoamericanos, a excepción de El Salvador –y especialmente en los últimos seis años en la Argentina, Brasil, Panamá, Uruguay y Venezuela–, se ha agravado la brecha de pobreza de niños y adultos.⁷

En este contexto, en el debate sobre las políticas sociales se destaca el hecho de que los trabajadores que se encuentran dentro del mercado de trabajo formal reciben una asignación familiar por hijo, pero no así aquellos pertenecientes a la economía informal, cuentapropistas, desempleados no receptores del seguro de desempleo (por ejemplo, quienes reciben planes sociales), trabajadoras del servicio doméstico, migrantes, personas privadas de libertad o

6 Véanse el apartado 5 de este capítulo; “La transferencia de ingresos en la agenda pública luego de la crisis”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 317; y “Programas sociales y acceso a la justicia. Del discurso de derechos a la práctica asistencial”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 311; “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”; en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 283.

7 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, 2009.

institucionalizadas por encontrarse afectada su salud mental, entre otros. Ya el Ministerio de Trabajo había advertido en 2009 que los destinatarios efectivos de las asignaciones familiares eran las personas menores de edad y que sólo cerca de 2,7 millones de hogares de un total de 11,6 millones las percibían a través del sistema contributivo. Ello representaba el 23% del total y aproximadamente la mitad de los hogares con niños (que suman alrededor de 5,7 millones).⁸

Por ello es que en este capítulo nos proponemos analizar la nueva medida creada por el Decreto 1602/09, así como también dar cuenta de las discusiones previas, las respuestas que han protagonizado la agenda de las políticas sociales durante los últimos años, los planteos centrales del gobierno y la inserción en la agenda del Congreso, actor casi ausente en el último tiempo en el debate sobre este tema.⁹ Y si bien en el transcurso de su implementación se pueden generar modificaciones, nos interesa especialmente dejar sentadas ciertas posiciones en relación con los alcances y las limitaciones de la medida y examinar hasta qué punto ésta contribuye a superar la tensión entre miradas que han sido planteadas como antitéticas para resolver el flagelo de la pobreza.

Para comenzar, debemos señalar un hecho no menor: la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que de 2007 a la fecha ha sufrido la intromisión del poder político, que ha manipulado las estadísticas oficiales, al mismo tiempo que restringió el acceso a fuentes de información esenciales, no sólo para la medición de indicadores socioeconómicos en general, sino también para el diseño de políticas públicas.¹⁰ Es muy llamativo que a

8 Véase Roxana Maurizio, "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos", informe final 2008 *Proyecto: una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización*, OIT-Oficina Buenos Aires, pp. 27-28. Material enviado el 29 de junio de 2009 por la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en respuesta a un pedido de informes del CELS de fecha 14 de mayo de 2009.

9 Cf. el anexo de este capítulo.

10 Concretamente, desde el segundo trimestre del 2007 hasta el día 5 de diciembre de 2009, no se podía acceder a las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), apenas a los comunicados de prensa. El día mencionado se subieron a la página web oficial esas bases. Vale aclarar que, hasta la finalización de la redacción del presente capítulo, no se había podido comprobar la calidad de dicha información y tampoco se encontraban disponibles los datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH), realizada en 1996 y 2005, que habían sido difundidos antes de la intervención. Respecto de ambas bases, las autoridades del organismo no las difunden, desconociendo todo tipo de pedido al respecto, incluso cuando provienen de otros organismos del PEN.

pesar de las acciones emprendidas por diversas instancias de la sociedad civil, el cuestionamiento de organismos internacionales de derechos humanos,¹¹ los pedidos concretos de actores académicos y sociales, y las investigaciones en curso por parte de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, esta situación haya variado muy poco en los últimos tres años.¹² Sobre este tema de absoluta centralidad a la hora de definir modelos de políticas sociales, nos referiremos a continuación.

11 La Argentina presentó este año el Cuarto Informe Periódico ante el Comité de Derechos Humanos a fin de dar cuenta del grado de cumplimiento por parte del país de las obligaciones emanadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la lista de preguntas que elaboró para que la Argentina respondiera en las audiencias de marzo de 2010, el Comité solicitó información sobre las acciones concretas llevadas adelante por el Estado argentino a fin de dar impulso al reconocimiento efectivo del derecho de acceso a la información y garantizarles a los ciudadanos su pleno ejercicio. Así, el Comité expresó: “Según informaciones con que cuenta el Comité, las actividades del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) se han visto afectadas por su falta de transparencia y por las interferencias del Ejecutivo, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de credibilidad y legitimidad de dicho organismo. Al respecto, sírvanse indicar si el Estado parte planea adoptar una normativa legal que regule el acceso a la información pública proveniente de los tres poderes estatales en todo el territorio nacional, y si la información y las estadísticas producidas por el INDEC son públicas y puestas a disposición de la población, inclusive a través de Internet” (CCPR/C/ARG/4 – Lista de preguntas elaborada por el Comité de Derechos Humanos en su 96º período de sesiones, celebrado en Ginebra del 13 al 31 de julio de 2009, disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/409/68/PDF/G0840968.pdf?OpenElement>>).

12 La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) interpuso una acción judicial contra el INDEC por falta de acceso a la información pública, en particular para que difundiera la metodología que utilizaba para calcular el Índice de Precios al Consumidor (IPC). En octubre de 2008, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia y exigió al INDEC que identificara los 132 productos cuyos precios componen el IPC y las variedades tenidas en cuenta para calcular el precio de cada producto. Asimismo, el CELS junto a numerosas instituciones y académicos solicitaron judicialmente al INDEC que publicara las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares y la información que había estado disponible sobre la Encuesta de Gastos de los Hogares, así como también la normativa del instituto relacionada con el acceso y la difusión de la información.

2. INCERTIDUMBRE DE LAS MEDICIONES SOBRE CUESTIONES SOCIALES

Los indicadores socioeconómicos de la Argentina deben considerarse dentro del contexto de la crisis financiera internacional que caracterizó al año 2009. Esta crisis impactó sobre la economía doméstica a través de diferentes vías. En primer lugar, coincidió con un freno del crecimiento económico, la evidente inflación (sobre todo de los alimentos básicos) y, más recientemente, con el debilitamiento del mercado de trabajo. En segundo lugar, un factor clave fue la caída relativa de los precios de los productos que la Argentina exporta y la reducción de la demanda de exportaciones, así como la reversión de los flujos de capitales hacia países en desarrollo, situación que podría implicar una disminución de la recepción de inversión extranjera directa y dificultades para el acceso al crédito, sumadas a las situaciones que ya enfrentaba la Argentina.

Todos estos procesos implicaron, a su vez, una caída en el nivel de actividad, especialmente en el sector industrial, y una merma en los ingresos fiscales y en los ingresos por exportaciones.¹³ El Estimador Mensual Industrial (EMI) también mostró una reducción del ritmo de crecimiento durante 2008 y un descenso en 2009. La tasa de crecimiento del EMI cayó en abril el 10% con respecto al mismo mes de 2008. En lo acumulado de 2009, la tasa de crecimiento promedio ha sido del -2%, nueve puntos porcentuales menos que en 2008.¹⁴ Las explicaciones de estas variaciones no resultan lineales y hay diversas interpretaciones al respecto; al mismo tiempo, su impacto sobre los indicadores socioeconómicos resulta dispar.¹⁵ Sin embargo, se advierte que el escenario eco-

13 Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), *El trabajo en Argentina: condiciones y perspectivas*, Informe trimestral n° 17, otoño de 2009.

14 Ministerio de Economía, *Argentina: Indicadores económicos*, septiembre de 2009.

15 Según Lo Vuolo, se suele destacar el mérito de las políticas aplicadas durante la posconvertibilidad porque favorecieron las “condiciones iniciales” para el crecimiento económico y porque, entre otros impactos, modificaron el sistema de precios relativos a favor de la producción doméstica y de su exportación, así como la generación de ahorro autóctono en niveles suficientes como para prescindir del crédito externo. Sin embargo, destaca el autor, no se menciona la contrapartida de este proceso: la caída abrupta del costo salarial –y, por ende, de los niveles de ingresos de los trabajadores– o la reducción del consumo privado, entre otros efectos, que dan cuenta de la creciente brecha entre crecimiento económico y distribución del ingreso, brecha que –a la luz de la crisis y ante la ausencia de políticas activas– tenderá a ampliarse aún más. Esta situación se correspondió con una rápida apropiación del excedente económico por parte de los propietarios del capital –por licuación de sus pasivos, caída del costo salarial, crecimiento de la productividad por trabajador ocupado, renta por tipo de cambio, entre

nómico ha cambiado de modo considerable y arroja alguna incertidumbre sobre el desempeño futuro de la economía argentina.

En cuanto a la pobreza, los porcentajes presentados por el INDEC, más allá de su poca confiabilidad, resultan alarmantes. Indican que, durante el primer semestre de 2009, se encontraban por debajo de la línea de pobreza 709 000 hogares (9,4%), los que incluyen a 3 429 000 personas (13,9%). De ese conjunto, 232 000 hogares (3,1%) se encuentran, a su vez, bajo la línea de la indigencia, lo que supone 995 000 personas indigentes (4%). Estos datos varían sustancialmente según las regiones.¹⁶ Así, por ejemplo, en las regiones del NOA y NEA, luego de seis años de crecimiento continuo del PIB a tasas superiores al 8% anual, una cuarta parte de la población vive en hogares bajo la línea de pobreza y la tasa de indigencia supera el 10% de la población.

Como es sabido, a partir de la manipulación en la producción de las estadísticas oficiales, han surgido numerosas organizaciones y consultoras que comenzaron a elaborar datos alternativos. Si bien no cuentan con el alcance y cobertura de los datos que puede producir un organismo oficial, destacan hallazgos que contrastan con los datos oficiales. Al respecto, el Observatorio de la Deuda Social Argentina¹⁷ muestra que los hogares sufrieron una pauperización de sus economías durante el período 2008-2009. Así, la proporción de hogares cuyo ingreso total no resulta suficiente para afrontar los gastos corrientes destinados a sostener un mismo nivel de vida se incrementó entre un año y otro del 37,2 al 43,9%. El efecto conjunto de la inflación y de la desaceleración económica tuvo un carácter sumamente regresivo, ya que el principal impacto lo sufrieron los hogares pertenecientes a los estratos socioeconómicos más pobres. Según estos datos, mientras que en 2008 el 58,1% de los hogares

otras causas— (cf. Rubén Lo Vuolo, *Distribución y crecimiento. Una controversia persistente*, Buenos Aires, Ciepp / Miño y Dávila Editores, 2009, p. 25).

- 16 INDEC, *Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Incidencia de la pobreza y de la indigencia. Resultados del primer semestre de 2009*, nota de prensa, 22 de septiembre de 2009, disponible en <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/nota_pob_tot_1sem09.pdf> [última consulta: 24 de febrero de 2010]. De acuerdo con la interpretación oficial, estas cifras no serían alarmantes, ya que la pobreza habría bajado en comparación con el mismo período de 2008, en el que se registraba el 11,9% de hogares bajo la línea de pobreza y el 3,8% bajo la línea de indigencia. La incertidumbre sigue abierta, ya que claramente estas cifras exponen la irregularidad que vive el sistema estadístico nacional.
- 17 UCA, *La situación social en la coyuntura 2008-2009, Condición económica de los hogares: La crisis afecta a todos los sectores pero golpea fundamentalmente a los segmentos más vulnerables de la sociedad*, disponible en <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/CONDICI-N_ECON-MICA_DE_LOS_HOGARES.pdf> [última consulta: 24 de febrero de 2010].

de más bajos recursos indicaba que el dinero ganado mensualmente no les alcanzaba para sus gastos corrientes, en 2009 dicho porcentaje asciende al 74,3%.

En relación con las mediciones sobre cuestiones laborales, según el INDEC la tasa de desocupación en el segundo trimestre de 2009 fue del 8,8%. La desocupación entre los jefes de hogar fue del 5%. La mayor tasa se observa entre las mujeres de hasta 29 años (18,6%), mientras que la más baja se registra entre los varones de 30 a 64 años (5,2%).

Por su parte, el Observatorio de la Deuda Social Argentina¹⁸ revela que, en los aglomerados urbanos de 200 000 habitantes o más, el desempleo trepó del 10,1 al 11,8% entre 2008 y 2009. En el interior del país, el incremento fue mucho mayor y pasó del 7,4% en 2008 al 12% en mayo de 2009, mientras que en el área metropolitana de Buenos Aires se mantuvo en torno al 11%. El aumento más pronunciado en la tasa de desempleo lo padecieron los sectores de menores recursos, que son, a su vez, los que se insertan de manera más precaria e inestable en el mercado laboral. Mientras que en los sectores medios altos el indicador se mantuvo en torno al 6% (desempleo friccional), en los segmentos más pobres trepó del 14,7 al 22,2% de un año al otro (con un importante componente estructural). Según esta institución privada, en este último sector, el desempleo inestable (changas y trabajos de muy baja productividad) trepó del 21,4 al 27,8% en el mismo período. Esta modificación en la tasa de desempleo se refleja en el deterioro del nivel adquisitivo del ingreso en general y de los salarios en los estratos más bajos en particular. De acuerdo con estos datos, el 60% del segmento más pobre que trabaja en empleos de muy baja calidad y el 56,3% de quienes están desempleados indican que en su hogar el ingreso mensual total percibido por los miembros no resulta suficiente para afrontar los gastos corrientes. A su vez, y según datos del INDEC, la tasa de empleo no registrado para los asalariados mayores de 14 años es del 36,2%.¹⁹

Para resumir, es posible afirmar que desde la reactivación económica comenzada en 2003, el mercado de trabajo ha tenido un papel fundamental en la reducción de la pobreza, tanto a través de la generación de empleo como de la recuperación salarial. Sin embargo, existen núcleos de población en condiciones de pobreza estructural que no percibieron los beneficios de dicha recuperación, ya que las herramientas estatales implementadas no alcanzaron para achicar esa brecha. Si bien resulta difícil realizar estudios de im-

18 *Ibíd.*

19 Cf. <<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>> [última consulta: 24 de febrero de 2010].

pacto de las políticas sociales implementadas –en función de la escasa confianza en las estadísticas oficiales, sumada a la proliferación de estimaciones alternativas, muchas de las cuales carecen de un marco de seriedad y confianza–, hay datos incontrastables. Como se verá en el apartado 5, los planes de transferencia de ingresos condicionados (principales herramientas de intervención social) conservaron el mismo monto desde su creación –que resultó licuado por la inflación– y mantuvieron cerrada su inscripción para nuevas incorporaciones.

Por lo demás, muchos de quienes accedieron a nuevos puestos de trabajo en los últimos años, lo hicieron como asalariados no registrados en la seguridad social, por lo que el impacto de la mejora en las condiciones socioeconómicas y laborales fue dispar. De este modo, la recuperación económica no alcanza si no se acompaña de medidas integrales, tanto en el campo de las políticas sociales como de las redistributivas.

Como señala Basualdo,

debido a la recuperación que registró el salario real y la ocupación durante los últimos años, las condiciones de vida de la clase trabajadora para 2007 son mejores que durante la crisis e incluso que antes de ella (2001), pero su participación en el valor agregado (en la distribución del ingreso) es menor, porque el PIB creció más que la masa salarial. Visto del otro lado, se puede decir entonces que el capital está en mejores condiciones que antes debido a que se apropió a través de sus ganancias de una porción mayor del valor agregado generado anualmente, registrándose una participación creciente del mismo en el ingreso.

Esta situación se empeora por el impacto del bajo nivel de sindicalización y la cuasi extinción de las comisiones internas, lo que constituye “un fenómeno de gran importancia estructural porque implica mantener una inédita desigualdad entre el capital y el trabajo, donde este último no tiene posibilidades de actuar en defensa de sus intereses en los lugares de trabajo”.²⁰

20 Eduardo Basualdo, “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 311. Véase también Luis Campos y otros, “Libertad sindical y mecanismos institucionales de tutela: un análisis crítico a la luz de su eficacia como garantía de los derechos sindicales”, en Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Del Puerto, 2009, pp. 207-241.

3. CAMBIO DE ESCENARIO: LA EXTENSIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

Casi sobre fin de año, la Presidente de la nación anunció la firma del Decreto 1602/09 de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que modificó la Ley de Asignaciones Familiares al crear una asignación para familias cuyos jefes se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Mediante este plan se otorgará una prestación mensual de 180 pesos a padre, tutor, curador o pariente por cada menor de 18 años y sin límite de edad cuando se trate de hijo discapacitado. Esta medida pretende alcanzar a los niños de desocupados y de trabajadores del sector informal. Si bien, como veremos, aún quedan excluidos algunos sectores –por lo que no corresponde considerarse “universal”–, su reglamentación posterior incluyó a un grupo importante, como son los trabajadores del servicio doméstico, que habían quedado fuera del Decreto 1602.²¹

De acuerdo con información periodística, el Ministerio de Economía realizó algunos estudios para medir el impacto que tendrá la medida cuando se complete el universo comprendido en el decreto presidencial:

Casi el 40% de los hogares que la recibirán integran el decil de ingresos más bajo y poco menos del 30% el que le sigue [...]. La Consultora Equis afirma que, tomando en cuenta el número de beneficiarios y la inflación prevista, la pobreza descenderá en 2010 del 32 al 17,7% de la población económicamente activa y la indigencia del 12 al 2,6%.²²

Por su parte, un estudio de CIFRA, el Centro de Investigaciones Económicas de la Secretaría General de la CTA (Central de los Trabajadores Argentinos),²³ estima que esta medida ampliará de cuatro a nueve millones de niños la población alcanzada por el régimen de asignaciones familiares. Y considera que el porcentaje de la población que vive en hogares pobres bajará del 29,8% actual

21 Mario Wainfeld, “Millones de razones”, *Página/12*, 1º de noviembre de 2009, disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-134482-2009-11-01.html>> [última consulta: 24 de febrero de 2010]. Véase también el art. 4 de la Resolución 393/09 de la ANSeS.

22 Horacio Verbitsky, “Comparaciones odiosas”, *Página/12*, 29 de noviembre de 2009, disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-136128-2009-11-29.html>> [última consulta: 24 de febrero de 2010].

23 “A y B”, *Página/12*, 6 de diciembre de 2009, disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-136533-2009-12-06.html>> [última consulta: 24 de febrero de 2010].

hasta el 25,2%, con lo que cerca de 1,8 millones de personas dejarán de ser pobres; la indigencia se reducirá del 12,1 al 6% de la población, por beneficio de casi 2,4 millones de personas.²⁴ Una vez más, surge el inconveniente de la disparidad entre los resultados de los análisis, proveniente del uso de diversas fuentes de información, debido a la pérdida de confiabilidad de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y la imposibilidad de acceso a las bases usuarias de dicha encuesta.

A partir de esta medida, se ha producido un avance en términos cualitativos y también cuantitativos, por la población que será cubierta y por su impacto en los niveles de pobreza e indigencia. Más allá del gran vacío de información existente, sin duda la medida incrementará los ingresos de los hogares más vulnerables, implica un aumento de los valores de los planes actuales e instala paulatinamente la necesidad de definir políticas de corte universal para toda la ciudadanía.

Esta medida, aun con sus deficiencias y limitaciones, debe ser analizada como respuesta a una demanda sostenida, desde hace muchos años, por diversos actores sociales y políticos. La primera iniciativa legislativa fue la creación de un Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez (FINCINI), presentada en la Cámara de Diputados en marzo de 1997. Finalizando el gobierno de la Alianza, apareció el fallido intento de implementar el Sistema de Protección Familiar, con restricciones por edad e ingresos del hogar.²⁵ En la misma línea es posible recuperar las campañas del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y de la CTA y las contribuciones académicas del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) desde 1995.²⁶ También el CELS –desde un enfoque de derechos humanos– ha planteado muchas veces la necesidad de generar políticas de transferencia de corte universal, a la luz de reiterados cuestionamientos a los programas condicionados de transfe-

24 CIFRA también ha comparado esta política con otras similares existentes en el ámbito regional: comprometerá el 0,83% del Producto Interno Bruto, más del doble de lo que le cuesta a Brasil el programa Bolsa Familia (0,37% del PIB brasileño) y casi el triple del programa Oportunidades de México (0,31% del PIB de México). Respecto del monto que se transferirá a una familia tipo, será de 166 dólares en la Argentina, y es de 101 en México y 78 en Brasil.

25 Cf. Decreto 1382/01, del 1º de noviembre de 2001.

26 El primer trabajo presentado sobre Ingreso Ciudadano en la Argentina fue *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, compilado por Rubén Lo Vuolo (Buenos Aires, Miño y Dávila, 1995) y recoge trabajos de varios autores; esta línea fue ampliada en diversos trabajos posteriores. En la actualidad funciona además la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC).

rencia de ingresos que se implementaron con posterioridad a la crisis de fines de 2001.

Dicho esto, corresponde también efectuar una serie de observaciones preliminares sobre su diseño, alcance y reglamentación, que –de tomarse en cuenta– redundarían en una ampliación y perfeccionamiento de esta medida.

En primer lugar, cabe cuestionar el surgimiento de esta nueva asignación por vía de un decreto de necesidad y urgencia, pese a los anuncios públicos previos sobre el supuesto envío de un proyecto de ley para su posterior debate parlamentario. Esta opción es incluso más controvertida a la luz de los numerosos proyectos de ley con estado parlamentario presentados en el Congreso, que serán analizados en el anexo de este capítulo. Muchos de estos proyectos habían sido presentados con antelación, pero no tuvieron visibilidad pública ni llegaron a ser tratados en comisiones, por lo cual perdieron estado parlamentario. Es claro que una decisión como ésta, avalada legislativamente, contribuiría a darle mayor legitimidad institucional y política, en tanto garantizaría consensos básicos en torno al rumbo de las políticas sociales en nuestro país.

Por otra parte, llama la atención que el vocabulario del decreto no resulte acorde con el enfoque de derechos. A diferencia de los intentos realizados por ejemplo en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, esta medida efectúa apenas algunas apelaciones aisladas a instrumentos de derechos humanos (como la Convención de los Derechos del Niño y la Ley de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes). En general, el texto del decreto tiene una impronta discursiva más próxima a la política social de cuño asistencialista, pues utiliza términos como “menores”, “beneficio” y “beneficiarios”, entre otros. Sin ir más lejos, los considerandos de la norma sintetizan algunas de estas ideas cuando afirman, por ejemplo “que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza”.

Por último, es válido introducir algunos cuestionamientos para esclarecer en qué medida se trata de un planteo universal, como su nombre sugiere. ¿Cuáles son los sujetos titulares de la prestación? ¿Cuáles permanecen excluidos? ¿Hasta qué punto este plan representa una superación de la supuesta tensión planteada entre inserción por vía del trabajo o por vía del ingreso?

Como veremos, teniendo en cuenta el tipo de intervención estatal que define, a pesar de la alusión al concepto “universal”, en lo concreto esta política está pensada como la extensión del sistema de las asignaciones familiares a otros sectores antes no cubiertos. Y si bien constituye un avance, la universalidad completa sigue siendo una deuda pendiente.

En diferentes oportunidades el CELS ha bregado por políticas universales. Así lo hizo al impulsar el FRENAPO en el contexto de la crisis de 2001 y 2002,²⁷ y al evaluar desde una perspectiva de derechos humanos las políticas sociales adoptadas en los últimos años. En particular, en las críticas al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, se planteaba que

si bien se esgrime un criterio de universalidad en los componentes del programa, el acceso es restringido. En los hechos, la cantidad de personas que está percibiendo el beneficio es significativamente menor que la afectada por problemas de inserción social y desempleo [...] Resulta imperativo por ende que, en forma inmediata, se dispongan los mecanismos necesarios tendientes a garantizar el principio de universalidad, en reemplazo del criterio focalizador utilizado actualmente.²⁸

Años más tarde, ya en un contexto de recuperación económica, se insistió sobre este punto al señalar que

el aumento de los montos de las Asignaciones Familiares mejora la situación de los asalariados formales pero también amplía la brecha entre trabajadores incluidos y excluidos del mercado formal de trabajo, al no garantizar transferencias universales en materia de ingresos [...]. Pensar en políticas sociales universales aparece como una deuda pendiente ineludible, en especial teniendo por delante buenas perspectivas de desempeño económico.²⁹

Esta medida del Ejecutivo, en cambio, marca una clara diferencia respecto de una política pensada en clave de sistema de asignación/ingreso universal por niñez, en el que los derechos se encuentran en cabeza de los niños, niñas y adolescentes, y el adulto sólo aparece como un intermediario operativo, y no como titular del beneficio. El texto del decreto es muy preciso al respecto:

27 Propuesta de Seguro de Empleo y Formación del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO).

28 “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, CELS, 2004, disponible en <<http://www.cels.org.ar>>.

29 “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”, CELS, 2007, disponible en <<http://www.cels.org.ar>>. Véase también Pautassi y otros, “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, p. 283.

El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.³⁰

Esta decisión política trae aparejadas otras consecuencias. En primer lugar, existen todavía sectores excluidos. Si bien la inclusión de los desocupados y los trabajadores del sector informal es importante, los monotributistas –excepto los monotributistas sociales–, los migrantes que no tengan residencia de tres años o más, aquellos que no tengan DNI y, sobre todo, quienes declaren tener un salario superior al salario mínimo vital y móvil no podrán recibir la asignación.³¹ En segundo lugar, salvo en el caso de los migrantes, las condiciones de acceso están centradas en los adultos. Otra de las consecuencias negativas del recorte del universo es que pueden generarse inequidades. Por ejemplo, la existencia de techos como el de salario mínimo, vital y móvil provocará que aquellos que se encuentren apenas por debajo del límite del ingreso cobrarán el subsidio, mientras que aquellos que se encuentren apenas por encima no lo recibirán y quedarán en inmediata situación de desventaja. Como es sabido, los límites en este tipo de políticas se caracterizan por un alto nivel de discrecionalidad; sin embargo, hay que plantearse cuál es el error que resulta más tolerable: si incluir a quienes “no lo merecen” o excluir a quienes así lo requieren, en tanto muchas veces, la línea divisoria por ingresos en niveles tan bajos es muy difícil de ponderar.³²

Además, el establecimiento de estos requisitos requiere diseñar un instrumental de gestión que permita determinar la condición laboral de los titulares de la asignación. De hecho, subyace entre los considerandos del decreto la concepción del mercado de trabajo como una cuestión estática respecto de la condición laboral, que no toma en cuenta las trayectorias laborales dinámicas de las personas. Si se hubiera elegido un sistema destinado *efectivamente* a la niñez, esto no sería un problema ni teórico ni técnico, pues la titu-

30 Cf. Decreto 1602/09, art. 6, inc. f.

31 Como dijimos, también los trabajadores del servicio doméstico estaban originalmente excluidos de la política, aunque fueron incluidos en la reglamentación posterior siempre que cumplan con el resto de las cláusulas previstas en el decreto (M. Wainfeld, “Millones de razones”, *Página/12*). Véase también el art. 4 de la Resolución 393/09 de la ANSeS).

32 Cf. Mario Wainfeld, “Ciudadanos bajitos”, *Página/12*, 20 de noviembre de 2009, disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/137342-44263-2009-12-20.html>> [última consulta: 24 de febrero de 2010].

laridad de la transferencia se autonomizaría de la condición o trayectoria laboral del adulto.

Otra de las exclusiones –tal vez uno de los puntos en que mejor se evidencia que el sistema está pensado desde la titularidad del adulto trabajador– es el límite de cinco hijos. El decreto no fundamenta ni explica por qué se ha establecido este límite. Esta restricción demuestra con claridad que los destinatarios no son efectivamente los hijos sino sus padres, respecto de los cuales se pretende no duplicar el beneficio. Esta limitación también puede estar relacionada con los temores –ya existentes en los orígenes del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados– sobre la posibilidad de crear un efecto distorsionador en el mercado de trabajo. Como señalan algunos autores, este límite pareciera estar ligado directamente a no superar el valor de la Canasta Básica Alimentaria.³³

Asimismo, llama la atención que el decreto establezca que los hijos de los receptores tengan que concurrir a establecimientos educativos públicos.³⁴ De hecho, una investigación reciente³⁵ indica que en 2006 el 26,7% de los niños y niñas de 5 a 17 años pertenecientes a hogares del quintil 2³⁶ asistía a escuelas privadas (mientras que en 2003 lo hacía el 19,2%). Esto significa que un importante número de niños que deberían recibir esta asignación no lo hará. En la mayoría de los casos, se trata de chicos que concurren a escuelas parroquiales o confesionales, las que tienen subsidios públicos o de órdenes religiosas, y que recurren a sistemas de becas escolares. Nuevamente, la universalidad sería correctora de estas desigualdades, por lo que sería deseable que, a medida que se avanzara en su implementación, fueran solucionándose estas situaciones a favor de la inclusión efectiva de todos los niños, niñas y adolescentes.

33 Claudio Lozano y otros, “¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?”, Instituto de Estudios y Formación (CTA), noviembre de 2009, disponible en <<http://www.cta.org.ar/base/article14243.html>> [última consulta: 24 de febrero de 2010].

34 Decreto 1602/09, art. 6, inc. e: “Hasta los cuatro (4) años de edad –inclusive–, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco (5) años de edad y hasta los dieciocho (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos”.

35 Gustavo Gamallo, *Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)*, Documento de Trabajo n° 2/08, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires, 2008, disponible en <http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/276_variaciones%20en%20el%20acceso.pdf> [última consulta: 24 de febrero de 2010].

36 Cada quintil constituye el 20% de la población; se ordenan de menor (quintil 1) a mayor (quintil 5). Véase INDEC, “Sistema de estadísticas sociodemográficas”, disponible en <<http://www.indec.gov.ar>>.

Es posible también formular algunas observaciones vinculadas con las diferencias entre esta norma y la de las asignaciones familiares ya existente. Por supuesto, es positivo que se haya dispuesto una asignación monetaria básica cuyo monto es equivalente al de las asignaciones familiares. No obstante, no se han contemplado otras asignaciones establecidas por la misma normativa, tales como la asignación por nacimiento o adopción o la de escolaridad. En un futuro, sería importante incluir estas asignaciones para mantener el espíritu general de la política que, partiendo del reconocimiento de las transformaciones del mercado laboral y de la estructura productiva en la Argentina, intenta acotar las situaciones de desigualdad de los niños y niñas en relación con la situación laboral de los padres. Lo mismo puede decirse sobre los mecanismos de actualización de los montos, que, por ahora, no se han previsto.

De esta manera, el Decreto 1602/09 ha creado un subsistema no contributivo de transferencia por hijo dentro del régimen de las asignaciones familiares, al que se le agregan condicionalidades. Además de estos dos subsistemas, persistirán tanto las pensiones no contributivas como las deducciones por hijos del impuesto a las ganancias. Y cada uno de éstos tiene montos, mecanismos de acceso y condiciones diferentes. Además, permanecen vigentes los restantes planes sociales de transferencia de ingresos –entre ellos, el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Familias–, los otros instrumentos de intervención del Ministerio de Desarrollo Social y los planes bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. A la fecha no queda claro qué mecanismos van a implementarse durante la transición y adónde irán sus partidas presupuestarias ya afectadas. El Decreto 1602 sólo ha establecido con total claridad la incompatibilidad entre planes: el receptor debe optar entre el nuevo sistema y los viejos planes sociales, sobre todo en el caso de las pensiones no contributivas, que tienen carácter vitalicio.

Ante este panorama, no parece cercana la posibilidad de consolidar un sistema homogéneo. Es más, la multiplicidad de sistemas de asignaciones coexistentes –en vez de uno totalmente universal de transferencias monetarias por niñez– favorece las inequidades. Así, por ejemplo, las poblaciones que pagan el impuesto a las ganancias mediante las deducciones reciben una suma mucho mayor por hijo (5000 pesos por año por hijo/a de hasta 24 años de edad).³⁷ De hecho, esta suma es mayor de la que reciben los tradicionales re-

37 Cf. Decreto 1426/08, art. 23: “Las personas de existencia visible tendrán derecho a deducir de sus ganancias netas: [...] b) En concepto de cargas de familia siempre que las personas que se indican sean residentes en el país, estén a cargo del contribuyente y no tengan en el año entradas netas superiores a nueve mil pesos (\$9000), cualquiera sea su origen y estén o no sujetas al impuesto; [...] 2. cinco mil pesos (\$5000) anuales por cada hijo,

ceptores de las asignaciones familiares con remuneración de hasta 4800 pesos, los receptores del nuevo plan y los históricos receptores de los programas sociales.

Otra clara diferencia entre el sistema contributivo y la nueva política de asignación por hijo radica en las condicionalidades. Ello por cuanto el Decreto 1602/09 dispone que el 80% del monto previsto en este programa se abonará mensualmente a través de la ANSeS y el 20% restante será reservado en una caja de ahorro que podrá ser cobrado cuando el titular acredite el cumplimiento de controles sanitarios, plan de vacunación y asistencia escolar.³⁸ Además, tal como advirtieron algunos especialistas, “en tanto persistan tendencias alcistas en los precios el poder adquisitivo las sumas que se acumulan (si no se ajustan por alguna variable) disminuirán al ritmo de la inflación”.³⁹ Este requisito –impuesto bajo apercibimiento de que la falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio– implica un grave retroceso respecto del avance que se había registrado en otros planes sociales, como por ejemplo el Programa Familias, y representa una vulneración al principio de igualdad y no discriminación, ya que los que cobran la asignación por el sistema contributivo no tienen que cumplir con dichas exigencias y no corren peligro de que su prestación sea dada de baja.

Condicionar las transferencias a otras exigencias –relacionadas con la educación o la salud de los hijos– parte del supuesto no explicitado de que resulta necesario generar un compromiso de parte de los pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que estos sectores no necesariamente realizan estas tareas de cuidado por sí mismos. En vez de estos condicionantes, sería importante que el Estado focalizara su atención en el déficit de la oferta en estos campos de las políticas sociales, lección que dejó la implementación de los programas de transferencia de ingresos.⁴⁰

hija, hijastro o hijastra menor de veinticuatro (24) años o incapacitado para el trabajo”.

38 Cf. Decreto 1602/09.

39 Claudio Lozano y otros, *ob. cit.*, p. 8.

40 Asimismo, las investigaciones no han podido determinar si el alto cumplimiento de las condicionalidades, en algunas zonas geográficas, ha sido resultado del “estímulo” de los programas o bien era un compromiso preexistente a su puesta en marcha. Si se analizan las trayectorias de las madres titulares del beneficio, se pueden identificar diversas estrategias para poder sobrevivir y garantizar cierto bienestar de sus hijos e hijas. En el caso argentino, entonces, de ninguna manera podría afirmarse que estos resultados sean un efecto del Plan Jefes y Jefas de Hogar o del Programa Familias. Posiblemente, algunas diferencias en los resultados de las investigaciones se deban a una cuestión metodológica, puesto que algunas

Tampoco queda claro cuáles son las medidas que se tomarán con aquellos adultos cuyos hijos no estén cubiertos por el sistema educativo. En este aspecto, las desigualdades entre provincias son notorias. Si bien la Argentina tiene un alto nivel de ingreso al sistema educativo, no ha sido capaz de desarrollar estrategias y ofertas que aseguren la permanencia para el desarrollo de la carrera escolar y la igualdad de oportunidades educativas. Según UNESCO,⁴¹ en la Argentina en 2007 la tasa neta de matriculación en primaria era del 98%, lo que implicaba una cobertura casi total. Sin embargo, en secundaria y preprimaria los datos descendían a 78 y 66%, respectivamente. Estos valores evidencian que no existe una capacidad instalada que permita incorporar en un plazo razonable a quienes están afuera del sistema. A las falencias en materia edilicia se les suma la necesidad de crear ofertas que contemplen las necesidades de quienes abandonaron el sistema educativo. Estas dimensiones, no obstante, no están contempladas en el nuevo plan. Sólo se prevé el castigo a quienes se encuentran afuera del sistema.

Estas falencias resultan más claras al revisar la reglamentación, que señala:

La existencia de niños, adolescentes y discapacitados que no cumplan las condiciones para generar el derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, cualquiera fuese el motivo, no impedirá el cobro de la prestación a las personas que lo tienen a su cargo por el resto de los integrantes del grupo familiar en condiciones de percibirlo.

investigaciones circunscriben el análisis al período post-asistencia social, omitiendo el contexto familiar anterior y las trayectorias previas, y por lo tanto no permiten identificar puntos de ruptura y continuidad con la dinámica familiar previa al programa. Véase Carla Zibecchi, "Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina", revista *Aportes Andinos*, n° 21 "Derechos Humanos y Políticas Públicas", Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008 (disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=1590>); Laura Pautassi y Carla Zibecchi, *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*, documento preparado para la Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: *Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2009 (en prensa, disponible en <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/38537/sps159-dds-provision-cuidado.pdf>>).

41 UNESCO, *Compendio mundial de la educación 2009. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal.

Es decir que el plan prevé que el Estado pagará el beneficio por algunos hijos de una familia que no cumpla los requisitos y por otros no. Es entonces importante, por un lado, repensar esta condicionalidad (en tanto castigo) y, por otro, que el Estado asuma la coordinación de las acciones que llevan adelante sus agencias para poder lograr la inclusión de este sector que se encontrará en mayor vulnerabilidad.

Al respecto, y sobre todo a la luz de las experiencias judiciales de los anteriores planes sociales,⁴² es fundamental fortalecer los mecanismos de reclamo para una política de esta envergadura.

Corresponde también realizar una serie de observaciones sobre la fuente de financiamiento escogida. Como vimos, esta medida implicará la transferencia de una masa mensual de recursos muy importante para un número más que significativo de familias. Y, a diferencia de otros planes, se reducirá la posibilidad de subejecución presupuestaria.⁴³

Ahora bien, aunque algunos proyectos de ley⁴⁴ pretendían financiar un sistema universal para la niñez a partir de una reforma tributaria –lo que sin lugar a duda implicaría, más allá de un impacto en descenso de pobreza/indigencia, un potencial redistribuidor–, el Decreto 1602 optó por un financiamiento con fondos de la ANSeS, lo cual motivó algunas críticas.

Hay quienes advierten que es inconveniente que los fondos provengan de la misma institución que es además la encargada de pagar dicha asignación, dictar normas operativas, supervisar y controlar del pago de las prestaciones. Otros sostienen que esta medida le quitaría a la ANSeS los recursos destinados a solventar los haberes jubilatorios. Al respecto, es importante resaltar que, de acuerdo con datos presentados por la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo,⁴⁵ en 2008 el 54,4% del total de los ingresos del sistema integrado previsional argentino (aproximadamente 40 000 millones de pesos) provino de recursos fiscales, mientras el 45,6% restante fueron aportes y contribuciones. Es claro entonces que el sistema se financia de modo no contributivo, pese a que otorga beneficios de modo contributivo. Aunque no es el objetivo de este informe abrir otras discusiones relacionadas con el mantenimiento de un sistema contributivo y no contributivo –las cuales

42 Cf. Arcidiácono y otros, “La judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda?”, en Abramovich y Pautassi, ob. cit., p. 91.

43 Véase el apartado 6 de este capítulo.

44 Véase el apartado 4 de este capítulo.

45 Presentación realizada por la licenciada Emilia Roca el 26 de agosto de 2009 en la sede del Banco Mundial, Buenos Aires.

también han sido recogidas por la Corte Suprema—,⁴⁶ vale acotar que este escenario no debería llamar la atención. Hace ya mucho tiempo que el Estado paga con recursos no contributivos —es decir, con recursos tributarios generales— los baches del sistema previsional y de las asignaciones familiares (sobre todo después de la reducción de las contribuciones patronales en 1993).

En definitiva, estas elecciones tratan de un proceso de toma de decisiones sobre lo que el Estado decide o no proteger. Como se ha visto, luego de años de apelaciones a la carencia de dinero para apoyar ya sea un ingreso universal o la extensión del sistema de asignaciones familiares y la persistente negativa a las políticas universales —en tanto se concebía al empleo como el único modo de inclusión social—, se decide sostener esta última política. Sin embargo, se deja de lado un proceso de mayor debate social y se omite fortalecer esta decisión con los consensos que podrían provenir del Congreso, incluso para así poder avanzar en una reforma tributaria y un nuevo régimen de coparticipación federal de ingresos.

Finalmente, quedan ciertas dudas —aun con una primera reglamentación ya promulgada— que comenzarán a ser esclarecidas recién con la implementación. Algunas se vinculan con la capacidad de gestión de la administración pública para llevar a cabo una medida tan importante. A modo de ejemplo: inmediatamente después de anunciado el decreto, las oficinas de la ANSeS se vieron abarrotadas de solicitantes de la asignación, quienes, por otra parte, sostuvieron vigiliadas de toda la noche a fin de obtener los primeros turnos para inscribirse.

Otra cuestión no menor es de qué modo se hará la transición respecto a los planes de transferencia de ingresos actualmente vigentes y cuál será la articulación con las provincias, en particular con la provincia de Buenos Aires, que ya se encontraba implementando un sistema similar.

En este sentido, en la provincia de Buenos Aires, bajo la gestión de Daniel Arroyo, se creó el Programa Derecho Garantizado para la Niñez. Su objetivo

46 Particularmente, en el caso “Badaro” (“Badaro, Adolfo Valentín c. ANSeS s/ reajustes varios”, 8/08/2006), en el que la Corte profundiza el sentido de la garantía constitucional de la movilidad jubilatoria y el alcance de las obligaciones del Congreso y del propio sistema judicial en relación con la implementación de esta garantía, y fija un nuevo marco conceptual que permite orientar una nueva regulación de la seguridad social, ya que, a partir de este tipo de sentencias, se obliga al Ejecutivo y al Congreso a tomar una dirección determinada, aunque preservándoles importantes márgenes de decisión en el diseño e implementación de políticas públicas. Para un análisis en profundidad, véase Víctor Abramovich, “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”, en Abramovich y Pautassi, ob. cit., pp. 1-90.

primordial es el otorgamiento de una asignación mensual no remunerativa para los niños y niñas de la provincia de Buenos Aires, a partir de la inscripción de su nacimiento y en forma progresiva hasta alcanzar los 6 años de edad. Los fondos para financiarlo provienen de cuentas provinciales.⁴⁷ Según información oficial,⁴⁸ este programa se ha implementado de manera efectiva en 39 municipios, y ya se pusieron en marcha los ciclos de capacitaciones en el resto de los 134 municipios de la provincia. Para la segunda etapa se prevé incorporar a todos los niños nacidos en el territorio provincial a partir de octubre de 2009. Teniendo en cuenta que su exigibilidad está condicionada por la existencia de los recursos necesarios, se calcula que en 2009 habría alcanzado a aproximadamente 40 000 niños –con un presupuesto estimativo de 30 millones de pesos– y que, en 2010, alcanzará a 75 900 niños, con un presupuesto previsto de 73,8 millones.⁴⁹

Hasta la fecha de cierre de este informe no se había precisado si los receptores de algunos de los actuales planes sociales (al menos del Plan Familias, del Plan Jefes y Jefas y del Programa de Empleo Comunitario, que a priori no serían discontinuados como mecanismos de asignación de recursos) recibirían la diferencia entre lo que venían percibiendo y el nuevo sistema para evitar la doble percepción de las transferencias.⁵⁰

El gran desafío es, como señaló Mario Wainfeld, “que en lo escrito y en las directivas ‘bajadas’ desde los órganos de aplicación, se haga carne la vocación universal de la asignación, como criterio orientador para resolver las dudas y los conflictos”.⁵¹ Entre otras cosas, es necesario reconocer que, para la imple-

47 Este programa contempla además la articulación con el Registro Provincial de las Personas y el Ministerio de Salud provincial.

48 Cf. pedido de informes realizado por el CELS el 13 de octubre de 2009, que fuera respondido por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires el 27 de octubre.

49 El Consejo Consultivo de Políticas Sociales ha trabajado en la fundamentación de un proyecto de ley que data de marzo de 2009; se desconoce hasta el momento su tratamiento legislativo.

50 Según el art. 21 de la Resolución 393/09 de la ANSeS, “para el caso de la liquidación de los devengados correspondientes a los meses noviembre y diciembre de 2009, deberá preverse que se efectúen los descuentos que fueren pertinentes para evitar la doble percepción del ‘Programa Familias’ perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, del ‘Programa Jefes de Hogar’ y del ‘Programa de Empleo Comunitario’ del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la prestación que se reglamenta en la presente Resolución. A tales efectos deberán adoptarse las medidas necesarias para asegurar el pago sólo de las diferencias que correspondan en base a la información remitida por ambos Organismos”.

51 Mario Wainfeld, “Desafíos y breches”, *Página/12*, 22 de noviembre de 2009.

mentación de este tipo de medidas, que implican un alcance cuantitativo considerable e involucran otra dinámica en el campo de las políticas sociales, es fundamental contar con capacidades institucionales para hacer frente a los desafíos de su puesta en marcha. Esto requiere, por ejemplo, desarticular lógicas políticas y burocráticas propias del modelo neoliberal, que en gran parte permanecen arraigadas en las estructuras del Estado argentino.

4. LA CONTINUIDAD DE LOS NUNCA BIEN PONDERADOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESOS

En este apartado se buscará analizar la situación de un conjunto de políticas sociales –que, como vimos, coexistirán con la creada por el Decreto 1602/09– que han sido desde 2002 la respuesta privilegiada para “hacer frente a la pobreza”.

Luego de la crisis de 2001 y 2002, la respuesta a los grupos que quedaron al margen del mercado fue fundamentalmente el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Éste apareció como emergente en el escenario de crisis económica y de elevado nivel de conflictividad social que signó los últimos años de la convertibilidad en la Argentina. Consiste, básicamente, en un programa centrado en el pago de una ayuda monetaria (150 pesos por titular) con el fin retórico de “garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social”⁵² a partir de una serie de propósitos: asegurar la concurrencia escolar de los hijos y el control de salud, incorporar a los receptores a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral, e incorporar a los receptores en proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”.⁵³

52 Cf. Decreto 565/02.

53 Los programas sociales de transferencias de ingresos fueron analizados ampliamente en trabajos anteriores, por lo que en el presente capítulo se mencionarán sólo en la medida que constituyan novedades institucionales. Para más información, véanse CELS: “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, Colección Investigación y Análisis n° 1, 2004 (disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/jefes_jefas.pdf>); CELS: *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, Buenos Aires, Colección Investigación y Análisis n° 2, 2004 (disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/pensiones_por_vejez.pdf>); CELS: “Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos”,

Sin duda, uno de los principales logros de este plan fue el alcance cuantitativo que logró en un breve lapso de tiempo. En junio de 2003 contaba con 1 992 497 receptores, en noviembre de 2007 con 795 274 y, en 2008, el Ministerio de Trabajo⁵⁴ indicó que se registraron 1 034 814 receptores de Programas de empleo.⁵⁵ Como veremos más adelante, desde entonces se produjo una merma en la cantidad de receptores; algunos, porque optaron por el traspaso a otros programas sociales, como el Programa Familias por la Inclusión Social; otros consiguieron empleo –aunque en este caso el porcentaje no fue muy significativo–; otros, porque los hijos superaron los 19 años.⁵⁶

En 2003, luego del cierre del Plan Jefes y Jefas de Hogar, el gobierno creó el Programa de Empleo Comunitario (PEC), que mantiene la lógica de los programas sociales típicos de la década de 1990. Todos los esfuerzos discursivos colocados en el Plan Jefes y Jefas –sobre la transparencia, la participación social en el programa, la autofocalización– fueron dejados de lado en el lanzamiento de este programa, que fue creado por resolución ministerial, con escasa normativa, cuya implementación fue poco difundida y que consistía en el apoyo a proyectos de organizaciones otorgado de manera discrecional y sin duración establecida previamente.⁵⁷

Buenos Aires (mimeo), 2006; y CELS: *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Colección Investigación y Análisis n° 4, Buenos Aires, 2007 (disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf>).

54 Entre los programas con mayor concentración de destinatarios, se destaca el Programa Jefes de Hogar (datos disponibles en <<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/belDisplay.asp?idSeccion=1&idSubseccion=3>>).

55 Según información del Ministerio de Trabajo, en diciembre de 2008 el total de los receptores de programas de empleo alcanzaba a 970.000. Véase también *Clarín*, 6 de abril de 2009.

56 De acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo de marzo de 2008, los motivos de desvinculación del Programa fueron: en el 38,6% de los casos por el traspaso o migración al Programa Familias por la Inclusión Social; el 32,3% por incorporaciones al empleo registrado; y el 12,1% por incumplimiento de requisitos (los que en muchos casos no sería incumplimiento sino pérdida de requisitos, como la mayoría de edad de los hijos). Las desvinculaciones por adhesiones al Seguro de Capacitación y Empleo fueron del 7,1% (cf. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008a): *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Resumen*, marzo de 2008, Secretaría de Empleo, MTEySS, Buenos Aires).

57 Según Gabriel Sued, “El PEC –lanzado en enero de 2003 también por Duhalde y destinado a los desocupados mayores de 18 años que no cumplieran con los requisitos del Jefes y Jefas de Hogar– tuvo 330 567 beneficiarios en 2003; 284 137, en 2004; 299 020, en 2005; 285 965, en 2006, y hasta febrero de este año ya llevaba 215 815” (“Se reparten sin control planes sociales”, *La Nación*, 17 de junio de 2007).

En 2006, ya en un contexto de crecimiento económico, se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo⁵⁸ para los receptores del Plan Jefes y Jefas considerados empleables o en vías de serlo. Según los últimos datos de enero de 2009, habían ingresado en este programa apenas 78 000 personas, lo que da cuenta de su baja implementación.⁵⁹ Según señala Esther Levy, esta escasa cantidad de traspasos desde el Plan Jefes y Jefas al Seguro de Capacitación y Empleo se explica en que “la duración del Seguro sería sólo de dos años y se supone que en ese proceso que implica formación-terminalidad primaria, secundaria y/o formación profesional y aprender a buscar empleo a través de un trabajo de apoyo y seguimiento de las gerencias de empleo”.⁶⁰

Luego de este proceso, se presumía que las personas estarían en condiciones de conseguir trabajo, hecho que en general no se concretó.

En 2007, entonces, el gobierno nacional creó el Plan Familias, destinado a aquellos –y en especial aquellas– considerados en los primeros tiempos “inempleables” y, luego, “vulnerables sociales”. Para el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del plan,⁶¹ “el criterio de elegibilidad para el traspaso de destinatarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados al Plan Familias es *mujeres con secundario incompleto que tengan de dos o más hijos*”. Según los datos oficiales, en 2007 este programa contaba con 497 793 destinatarios y en septiembre de 2009 el número había ascendido a 640 756. Los destinatarios son –casi en su totalidad– mujeres, que reciben una prestación variable según la cantidad de hijos o menores de 19 años o discapacitados de cualquier edad a su cargo. El monto básico es de 155 pesos (con un solo niño a cargo) y la cifra puede llegar a los 380 (si tiene 6 hijos); en el caso de tener siete hijos o más, las madres reciben una pensión específica de aproximadamente 700 pesos.⁶²

En varias oportunidades se sostuvo que, en líneas generales, estos programas no respetan estándares internacionales de derechos humanos. En particu-

58 Decreto 336/06. La asignación mensual es de 225 pesos (unos 60 dólares):

75 pesos más la ayuda económica del Plan Jefes y Jefas de Hogar (150 pesos).

59 Cf. <http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pueblos_seguro.asp>.

60 Cf. Esther Levy, “Políticas públicas y formación de trabajadores desocupados en Argentina. Entre el derecho y la compensación”, XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), “Repensando las desigualdades”, Río de Janeiro, Brasil. 11 al 14 de junio, 2009. Disponible en <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/LevyEsther.pdf>>.

61 Cf. respuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de fecha 4 de noviembre de 2009 al pedido de informes efectuado por el CELS el 13 de octubre.

62 Dado que las cifras no se encuentran en la web oficial, por diversas fuentes el valor final se estima entre los 700 y 750 pesos.

lar, porque no garantizan el “contenido mínimo” de los derechos sociales, ya que al no ser universales vulneran los principios de igualdad y no discriminación,⁶³ y porque no respetan el derecho de acceso a la justicia y a la información pública. Por lo tanto, resaltamos que aun cuando el discurso reconocía “derechos”, su diseño e implementación continuaban pensándose bajo la lógica de “beneficios”.

Asimismo, pese a la significativa magnitud que tuvieron estos programas sociales, la disminución del porcentaje de pobreza e indigencia entre 2002 y 2007 difícilmente sea atribuible a ellos, cuyo aporte se puede evaluar más como un alivio que como una estrategia de superación de la pobreza.⁶⁴ Esta situación se agravó en la medida que el monto de los planes se ha visto depreciado a causa de los crecientes niveles de inflación y la ausencia de actualizaciones significativas.⁶⁵ En líneas generales, los subsidios resultaron cada vez

63 Los ingresos al Plan Jefes y Jefas y al Programa Familias se encuentran cerrados, por lo que para muchos sectores la universalidad de la cobertura en el marco de los criterios seleccionados fue sólo una ilusión. Así, las únicas vías de acceso en los últimos años fueron amparos judiciales y la demostración de encontrarse en estado de extrema vulnerabilidad o riesgo social, criterio que en sí mismo resulta amplio y discrecional. En este sentido, según el Ministerio de Desarrollo Social, la tipificación del riesgo social es la siguiente: “niños desnutridos (al menos un niño desnutrido); titular mayor de 50 años o menor de 20 años; enfermedad terminal o pandemia del titular y/o cónyuge; casos de violencia familiar [...] o abuso sexual; casos judiciales provenientes de juzgados civiles, asesores de menores; trabajo infantil; [...] vulnerabilidad territorial (Plan Ahí y municipios asociados); familias pertenecientes a comunidades indígenas asentadas en zonas rurales y semirurales y/o de difícil acceso y aquellas que refieran doble pertenencia que no perciban ningún ingreso social; pérdida de la fuente laboral; mujeres con pena privativa de libertad; desastre natural o ambiental /catástrofe; carencia total de ingresos o recursos (desalojados o en situación de calle)” (disponible en <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/resena.asp>>). Cf. respuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de fecha 4 de noviembre de 2009 al pedido de informes efectuado por el CELS el 13 de octubre. Para ampliar las críticas a estos planes, véase Arcidiácono y otros, ob. cit., p. 91; y Luis Campos y otros, “Programas sociales y acceso a la justicia. Del discurso de derechos a la práctica asistencial”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, p. 311.

64 Según los datos del INDEC correspondientes al segundo semestre de 2006, el ingreso proveniente del PJJHD provocaba una reducción absoluta de alrededor de 0,7 puntos porcentuales en la línea de indigencia y de 0,3 puntos porcentuales en la línea de pobreza (del 11,9 al 11,2% y del 31,7 al 31,4%, respectivamente). Fuente: <<http://www.indec.gov.ar>>.

65 El Ministerio de Desarrollo Social afirma que “a la fecha no está previsto un aumento en los montos señalados” (cf. respuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de fecha 4 de noviembre de 2009 al pedido de informes efectuado por el CELS el 13 de octubre).

más insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de una familia y para permitir el acceso a prestaciones esenciales que garanticen un nivel de vida adecuado.

Hacia 2009, si bien el número de receptores del Plan Jefes y Jefas disminuyó por diversas razones, su alcance resulta todavía significativo y, como se señaló, permanecerá vigente coexistiendo con las asignaciones familiares extendidas por el Decreto 1602/09.

A lo largo de estos años, y frente al cierre de los planes mencionados, se ha incrementado el otorgamiento de pensiones no contributivas.⁶⁶ Según informó el Ministerio de Desarrollo Social,⁶⁷ las pensiones por invalidez aumentaron de 225 411 en 2007 a 414 963 en 2009, mientras que las pensiones de madres de más de siete hijos aumentaron de 155 607 a 254 257 en los mismos años, lo que da cuenta de un crecimiento significativo en la cobertura con requisitos de acceso que son diametralmente diferentes de los de los otros planes.⁶⁸ Los interrogantes principales son cómo se llega a canalizar esta demanda, cuáles son los criterios de distribución territorial, si se respetan cupos por provincias y cómo es el procedimiento efectivo para su acceso.

5. OTROS ENSAYOS DEL GOBIERNO DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS: SUMANDO PLANES

En 2009, cuando todavía se sostenían ciertas resistencias a las modalidades de transferencias más universales, el Poder Ejecutivo lanzó una nueva respuesta. El 14 de agosto la presidente Cristina Fernández anunció en conferencia de prensa el Programa de Ingreso Social con Trabajo, cuyo principal objetivo era

la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuinos, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de

66 Pensión a la vejez (Ley 13 478), pensión por invalidez (Ley 18 910) y pensión por madre de más de siete hijos (Ley 23 746).

67 Cf. respuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de fecha 4 de noviembre de 2009 al pedido de informes efectuado por el CELS con fecha 13 de octubre.

68 En el caso de la pensión para madres de siete o más hijos, el incremento demuestra los límites que tiene un programa de salud sexual y reproductiva que, si bien ha significado un importante avance, aún presenta déficit de cobertura.

trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones pertinentes.⁶⁹

Según los anuncios oficiales, el plan generará alrededor de 100 000 nuevos puestos de trabajo y contará con un presupuesto inicial de 9 mil millones de pesos. Los puestos de trabajo se organizarán en torno a cooperativas de entre 20 y 40 miembros, que se dedicarán a la construcción de infraestructura básica en los municipios. El programa se complementará con un abordaje integral en el territorio en el que funcione cada cooperativa. De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Desarrollo Social

en una primera etapa se proyecta alcanzar 37 municipios seleccionados por su particular composición y densidad de población, representando casi 10 millones de habitantes de los cuales más del 18% conviven con NBI. [Y agrega que] cuando se evalúan cuestiones relativas a las ciencias sociales no existen criterios “exactos” o “cerrados”, sin perjuicio de lo cual se han fijado pautas a los fines de construir un índice que permitiera la correcta individualización de las necesidades de cada jurisdicción. [Para luego aclarar que] no se encuentra definido un límite en ese sentido teniendo en cuenta que, en base a las necesidades y recursos de cada zona se promueve la formación de nuevas cooperativas o se trabaja reforzando las existentes,

Lo cual pone en evidencia cierto margen de discrecionalidad.⁷⁰

Con este plan el gobierno volvió a insistir en la idea del trabajo como vía privilegiada para el logro de la inclusión social. En respuesta a un pedido de información formulado por el CELS, se argumentó que el trabajo genuino –léase un empleo remunerado con el salario mínimo vigente (de 1440 pesos), encuadrado como monotributista y con la cobertura de la correspondiente obra social– es más justo y más incluyente que un subsidio.⁷¹

Según la información proporcionada, las acciones del programa se encuentran “destinadas a la conformación y aprobación de proyectos, capacitación a cooperativistas y ejecución de tareas preliminares previas a la ejecución de

69 Considerandos del Decreto 1067/09. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/156699/norma.htm>.

70 Cf. respuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de fecha 4 de noviembre de 2009 al pedido de informes efectuado por el CELS el 13 de octubre.

71 *Ibíd.*

obras”, por lo que según las propias respuestas del Ministerio de Desarrollo, aún son pocas las líneas efectivamente implementadas.

Por lo demás, llama la atención la ausencia del Ministerio de Trabajo tanto en el diseño como en la implementación de políticas públicas relacionadas con la de trabajo genuino, lo que deja al menos un interrogante, si esta “generación de puestos” es genuina o son medidas netamente asistenciales nominadas como productivas.

Asimismo, asombra el optimismo puesto en la economía social cuando el Plan Manos a la Obra⁷² –también creado como parte de la oferta estatal en materia social post crisis de 2001– ha demostrado tener importantes limitaciones como estrategia de intervención. En este sentido, no se trata de desconocer los potenciales transformadores de los planteos de la economía social, sino de señalar que el problema emerge cuando ésta se vuelve una economía paralela y residual para los sectores pobres.

Otro de los planes que surgió en 2008, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, fue el Plan Nacional de Abordaje Integral “Ahí, en el lugar”. Según la información oficial, “durante 2008 y 2009 se abordaron 434 pequeñas localidades y localidades rurales con sus respectivos puestos y parajes de 14 provincias de las regiones noroeste, noreste, centro y cuyo y barrios de 14 partidos del conurbano bonaerense”. En sus anuncios se había mencionado que alcanzaría a 223 localidades de todo el país con población menor a 12 000 habitantes y 140 barrios, asentamientos y villas de emergencia de ocho partidos del conurbano bonaerense, para llegar a 4 554 177 habitantes y 1 054 662 personas con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Este plan se implementa mediante una articulación de los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social con los distintos actores de la comunidad y

72 Surgido en 2003, también en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

Este plan se propuso financiar proyectos productivos que favorecieran la inclusión social, nacidos a partir de las distintas experiencias, oficios, recursos y habilidades de los vecinos y de las características propias de cada municipio y localidad. Pretendió también consolidar los vínculos entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, integrando el capital social y el capital económico existente en diversas experiencias asociativas, redes de cooperación y organizaciones orientadas a la promoción social y económica. Concretamente, financia insumos, herramientas y maquinarias, pero no la compra de bienes inmuebles, infraestructura, rodados, pago de deudas, ni salarios; y los proyectos presentados pueden estar destinados a la producción agroindustrial, la elaboración de manufacturas, servicios o comercio. Este plan está dirigido a grupos de personas organizadas en forma asociada que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral que estén llevando adelante o precisen apoyo para empezar.

establece cuatro polos de intervención: organización social, productivo y de servicios, prestaciones y servicios, e infraestructura y equipamiento social. La idea es intervenir en la formación y capacitación de actores locales, en la sensibilización y formación en salud y creación de espacios participativos y organizativos para la restitución de derechos, en la protección familiar, el reconocimiento y respeto por la identidad individual y colectiva, en la creación de espacios para la recreación y la expresión cultural, el acceso y permanencia en el sistema educativo, la realización de controles médicos y promoción de hábitos saludables, en la conformación de redes de emprendimientos socio-productivos para el desarrollo local y en el apoyo al envejecimiento activo y seguro.⁷³

En los hechos, este plan dista de tener una visión universal, pues está asociado a una perspectiva focalizada y fragmentada de la cuestión de bienestar, y representa un claro retroceso frente al “enfoque de derechos”.⁷⁴

En síntesis, hasta aquí llama la atención el intento sostenido desde el discurso del Ejecutivo de que, a pesar de las apelaciones a la falta de recursos, se privilegien opciones de inclusión social a partir de la creación de programas focalizados en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, lo que da cuenta de una visión residual y fragmentada de la política social y sus destinatarios. En rigor, se señala que la mejor vía para la inclusión social es el empleo y, a la hora de diseñar políticas inclusivas, se vuelve a la vieja práctica de planes focalizados de corte asistencial.⁷⁵

73 Además, convoca a los promotores territoriales, a las cooperativas, a los municipios, a las mesas de gestión de los centros de integración comunitaria y a las organizaciones sociales, y establece cuatro polos de intervención: organización social; productivo y de servicios; prestaciones y servicios; e infraestructura y equipamiento social. Todo ello “a fin de intervenir en los núcleos duros de la pobreza para promover el ejercicio de los derechos sociales”.

74 Sólo a modo de ejemplo se señalan algunos elementos que figuran en la respuesta del Ministerio de Desarrollo Social al pedido de información del CELS. La respuesta, que consta de 172 páginas, proporciona listados de municipios en que se intervino y de las medidas adoptadas en cada uno de ellos. Por ejemplo: “Provincia de Santa Fe: en las localidades del Plan Ahí se han entregado becas de la Ley 20 843 (ahijado presidencial) y becas de la Ley 23 490 (hijos de ex combatientes de Malvinas)”. En el Municipio de Bernal: “Programa Familias: traspasos, pensiones nacionales, altas, entregas de becas secundaria, entregas de becas del Programa Nacional de Inserción Educativa (Ministerio de Educación de la Nación), entrega de libros a alumnos de los primeros años de la escuela primaria; construcción del CIC rural, inscripción en el registro de efectores: personas físicas”.

75 Cabe señalar que, el 12 de febrero de 2009, la presidente Cristina Fernández anunció el Plan de Políticas Sociales para el bienio 2009-2011, el cual incluye una “nueva etapa” en la política social, fundamentada en la mejora de los indicadores sociales, y en la que se establecen modificaciones en las líneas de

6. RESOLVER TENSIONES: DESAFÍOS DE UNA AGENDA FUTURA

Durante varios años, el gobierno nacional sostuvo las condiciones macroeconómicas que permitieron el proceso de reactivación económica y lo acompañó con algunas políticas y acciones destinadas a mejorar los ingresos de los sectores insertos como asalariados formales (aumentos en los montos de las asignaciones familiares y del salario mínimo vital y móvil, entre otras), quienes han mejorado sus condiciones en relación con las políticas aplicadas durante los años noventa. Sin embargo, la persistencia de un elevado nivel de empleo no registrado y de un alto nivel de pobreza e indigencia ha disminuido el impacto de las medidas orientadas al trabajador asalariado formal y aumentó las disparidades entre aquellos excluidos del mercado laboral formal, en especial en relación con los perceptores de un programa de transferencia de ingresos. Por otra parte, la intervención al INDEC dificulta saber con precisión quiénes efectivamente están necesitando de estas medidas e impide diseñar políticas con el consiguiente respaldo empírico.

En este contexto, la decisión del gobierno de extender las asignaciones familiares resulta claramente alentadora para disminuir las diferencias entre aquellos que están incluidos y los que están excluidos del mercado de trabajo formal, y como mecanismo para introducir ingresos en los hogares, reducir los niveles de pobreza e indigencia y activar el consumo. Sin lugar a dudas, en términos de acceso, cobertura⁷⁶ y montos, la nueva política implica un avance con relación a los planes de transferencias condicionadas de ingresos implementados todos estos años, así como también respecto de la falsa dicotomía entre la inclusión por el trabajo formal y algún tipo de transferencia de ingresos más extendida.

implementación de los programas (especialmente, mecanismos de contralor de las condicionalidades y de las bases de datos de los receptores de los programas). Sin embargo, al menos según la escasa información disponible sobre qué ocurrió con esta “nueva etapa”, no se manifiesta un cambio en la dinámica de abordaje, como tampoco se expresa de qué manera se va a acompañar a las provincias en la implementación de las políticas sociales, cuestión no menor en tanto éstas son las principales encargadas de la implementación de las políticas sociales, en particular del sector salud y educación.

⁷⁶ Como señala Wainfeld, “el ala optimista racional del Ejecutivo, por darle un nombre, cree que en una primera tanda (digamos en diciembre o enero) el ingreso universal llegará a dos millones de menores y que el universo general (aún indeterminado por falta de datos, pero que se supone mayor al doble, tal vez el triple) se estará cobrando a mediados de 2010”, “Desafíos y breches”, *Página/12*, 22 de noviembre de 2009.

Sin embargo, este capítulo ha demostrado que aún se advierten resistencias a pensar la *universalidad total*, es decir, a fundar la titularidad de un ingreso básico en la condición de ciudadanos –sean niños, niñas, adolescentes o adultos–,⁷⁷ y que se insiste en que las políticas sociales estén asociadas a las condiciones laborales. En muchos casos estas miradas se explican a partir de la concepción sobre el papel de las políticas sociales y sobre las expectativas futuras respecto del modelo económico.

Sólo cuando se opte por un sistema de universalidad total entrará a jugar otro dispositivo de política social –tanto en términos de principios como de gestión–, puesto que se deslindarán por completo las cuestiones asociadas al bienestar de la situación de las personas en el mercado laboral (formal o informal). Sin lugar a dudas sería darles continuidad, por ejemplo, a los avances comenzados en materia previsional durante la presidencia de Néstor Kirchner.⁷⁸ Como se ha visto a lo largo de este capítulo, al presentar todavía elementos que restringen el universo y focalizan dentro de un sector (de por sí muy amplio), la política creada por el Decreto 1602 arrastra los problemas propios de decidir quiénes son o no sus merecedores y la falta de voluntad política por romper con esquemas meritocráticos. Un planteo más universalista prefiere soportar el error de inclusión (subsidiar a quienes no lo “merecen”) que el de exclusión (no subsidiar a quienes lo “merecen”) como se da en las políticas que la Argentina viene sosteniendo todos estos años con los planes cerrados y los receptores ingresando por vía judicial o asistencia del Ministerio de Desarrollo Social.

Ahora bien, sea la extensión de las asignaciones familiares o la universalidad total de un ingreso por niñez, es cierto que no se le puede pedir a estas propuestas que resuelvan por sí solas la problemática de la pobreza y la exclusión social. Al respecto, el propio decreto que extiende las asignaciones familiares reconoce:

esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aun-

77 La elección de extender las asignaciones familiares en lugar de universalizar un ingreso por niñez pareció ser el mecanismo para sortear las diferencias, incluso en el interior del gobierno, entre las miradas más focalizadas y asistencialistas de las políticas sociales (representadas por el Ministerio de Desarrollo Social) y los esfuerzos por generar inclusión por la vía del empleo (protagonizados por el Ministerio de Trabajo). Esta decisión posiblemente es la que motivó que la CGT se manifestara a favor de este tipo de políticas, pues mantiene el sistema contributivo para aquellos que están en el mercado formal.

78 Cf. Laura Pautassi y otros, ob. cit., p. 283.

que resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Es necesario asumir que la política social continúa siendo central para construir las condiciones de una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales, al mismo tiempo que configura una vía para superar efectivamente la dinámica excluyente de las últimas décadas. Para ello es fundamental contar con información pública confiable, de calidad y en cantidad suficiente, que permita avanzar en la sustentabilidad de las políticas sociales. Sería interesante que el Congreso de la Nación –haciendo uso de sus facultades⁷⁹ y teniendo en cuenta que ha sido un actor relevante en la presentación de propuestas– retomara estos aspectos en la agenda legislativa del próximo año.

Entre otras cuestiones, una agenda de transformación debería incluir, además de políticas sociales de corte universal, la recomposición de los deteriorados sistemas de salud y educación pública y el fortalecimiento de las ofertas públicas de cuidado de niños, niñas y adolescentes. En tal sentido, la disponibilidad de ingreso no alcanza. Además, habrá que revertir una situación en la que la infraestructura estatal es prácticamente nula, y que ha dejado en manos de las familias –de las mujeres, en particular– la articulación de responsabilidades laborales con las familiares, lo cual para sectores de alta vulnerabilidad es aún más grave.⁸⁰

Finalmente, un nuevo pacto fiscal, de la mano de una reforma tributaria progresiva, es una medida de extrema urgencia, por la cual la Nación y las provincias puedan avanzar de manera consensuada hacia instancias de mayor equidad fiscal en el marco de un Estado federal. La exclusión de las personas de los bienes y servicios sociales no se resuelve sólo con transferencias monetarias, sino que se requiere un conjunto de acciones articuladas para abordar integralmente una problemática de semejante complejidad. Y si de exclusiones se trata, la exclusión de los niños, niñas y en especial adolescentes del sistema educativo es una de las más graves, por lo que sería una inmejorable

79 Cf. Ley 26 122, que regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de decretos que dicta el Poder Ejecutivo.

80 Propiciar políticas activas en torno al cuidado fue una de las medidas adoptadas en el “Consenso de Quito” en el marco de la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (2007), donde los gobiernos de la región se comprometieron a satisfacer esta obligación positiva. Al respecto, véase <<http://www.cepal.org.cl/mujer>>.

oportunidad para (re)diseñar formas de inclusión y permanencia como primera medida de garantía ciudadana.

ANEXO. LA POBREZA EN LA AGENDA LEGISLATIVA: AUMENTANDO COMPETENCIAS⁸¹

Como se ha señalado previamente, a lo largo de estos dos últimos años se presentaron en el Congreso⁸² numerosos proyectos de ley en materia de transferencia de ingresos, que se analizarán en este anexo con la convicción de que resulta importante difundir el contenido de las diferentes propuestas para contribuir a la superación de los problemas y las limitaciones que hoy presenta la asignación universal por hijo. En el análisis se identificarán los siguientes aspectos: si proponen crear un sistema nuevo o ampliar el sistema actual de asignaciones familiares, quiénes son los receptores, el monto y tipo de prestación, cuáles las condicionalidades y consecuencias del incumplimiento de las condicionalidades, y algunas cuestiones relacionadas con el financiamiento.

En cuanto al *tipo de sistema* que se propone, un primer grupo de proyectos postula crear uno nuevo pensado con base en los niños, y no como ampliación del sistema de asignaciones familiares. Por ejemplo, en el proyecto de la diputada Elisa Carca, los receptores son todos los niños y niñas argentinos, nativos o por opción, hasta los 18 años de edad, que acrediten residencia en el país;

81 Cabe destacar que para el desarrollo de este apartado se han tomado como insumo principal las contribuciones de Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy.

82 Los proyectos en análisis son los siguientes: Elisa Carca (Coalición Cívica), “Fondo para el ingreso ciudadano de la niñez (FINCINI)”, Expte. 2467-D-2008; Héctor Recalde (Frente para la Victoria), “Régimen de asignaciones familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados”, Expte. 3755-D-2008; Francisco de Narváez (Unión Celeste y Blanco), “Ingreso Básico Familiar” – Expte. 3892-D-2009; Elena Mercedes Corregido Frente para la Victoria), “Asignación universal por hijo”, Expte. 0440-S-2009; Silvia Augsburguer (Frente Progresista, Cívico y Social -PS-), “Programa ingreso universal a la niñez y la adolescencia”, Expte. 1914-D-2009; Claudio Lozano (Buenos Aires para Todos, en Proyecto Sur), “Asignación universal por hijo”, Expte. 3644-D-2009; Ernesto Sanz y Gerardo Morales (UCR), “Programa de asignación familiar para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia”, Expte. 1230-S-2009; Paula Cecilia Merchán (Partido Frente Grande), “Sistema solidario de redistribución social (SISORS)”, Expte. 6029-D-2008.

las mujeres embarazadas que acrediten cinco años de residencia inmediata en el país; y las personas argentinas, nativas o por opción con residencia en el país, que demuestren tener alguna discapacidad (para este último grupo no se prevé límite de edad). El proyecto de Sanz-Morales establece la asignación universal para los argentinos y residentes menores de 18 años, y para las mujeres embarazadas; y contempla un ahorro universal que se efectivizaría entre los 18 y 21 años, para quienes hayan cobrado la asignación y que cumplan con algunos requisitos. El proyecto de la senadora Elena Mercedes Corregido define a los sujetos de su política como “hijos de 18 años de edad a cargo, o sin límite de edad cuando se trata de hijos discapacitados”. El proyecto de Silvia Augsburger tiene como sujetos a los niños, niñas y adolescentes residentes en el país de 0 a 18 años y a las mujeres embarazadas residentes en el país que acrediten su estado mediante certificado médico.

Un segundo grupo de proyectos, en cambio, parten del sistema actual de asignaciones familiares y ponen como condición la situación laboral de los padres, aunque varían en su alcance. Por ejemplo, el proyecto de Paula Cecilia Merchán tiene como destinatario a “toda persona que tuviere a su cargo, en razón de su parentesco, guarda o tutela, niños o niñas menores de 18 años de edad con residencia permanente en la República Argentina y que no preste servicios remunerados en relación de dependencia, ni sea beneficiario de la Ley sobre Riesgos de Trabajo ni beneficiario del Seguro de Desempleo”. De igual manera, el proyecto legislativo de Claudio Lozano propone como universo a los niños de 0 a 18 años que, residiendo en la República Argentina, no reciban asignaciones familiares. De manera diferente, el proyecto del diputado Héctor Recalde se limita a los niños y niñas de hasta 18 años, hijos de trabajadores en relación de dependencia registrados y no registrados, pero en este caso requiere que el destinatario presente la denuncia sobre la relación informal de trabajo. Resulta en este punto conflictiva la idea de que el mismo proyecto implique que directa o indirectamente el trabajador pueda quedar expuesto a tener que denunciar a su empleador y que esto conlleve algún tipo de amenaza para su continuidad laboral. A su vez, se confunden las funciones indelegables del Estado, en tanto el poder de policía en materia laboral es una función de contralor a cargo del Ministerio de Trabajo.

Por su parte, el proyecto presentado por Francisco de Narváez, si bien propone un ingreso básico por niñez –al contemplar como destinatarias a las familias pobres con hijos menores de 18 años, argentinas o con residencia en el país de al menos dos años–, no formaría parte de ninguno de ambos grupos, pues a diferencia de los anteriores proyectos, termina siendo un programa absolutamente focalizado.

En relación a quiénes son los *receptores* de la suma establecida, para algunos proyectos de ley es la madre, para otros puede ser indistintamente la madre, el

padre o tutor y para otros es indefinido. En el primer grupo se encuentran los proyectos de Carca, Lozano, Augsburger y De Narváez, pues establecen que las receptoras son principalmente las madres y que sólo en caso de que ésta no conviva con el niño será receptor el padre o el tutor.

En el segundo grupo se encuentra el proyecto del diputado Recalde, que, al poner énfasis en los trabajadores, dispone que el receptor sea el empleado en relación de dependencia, independientemente de si es la madre o el padre. Por su parte, en el proyecto de Sanz-Morales se prevé que los titulares sean los padres, tutores o quien tuviera otorgada la guarda, sin establecer distinción de género.

En el tercer y último grupo (con receptor indefinido), se ubican los proyectos de Corregido, que deja la decisión librada a la autoridad de aplicación, y de Merchán, en el cual el punto en cuestión no ha sido mencionado.

En cuanto al *monto de la prestación*, los proyectos pueden catalogarse según los tres parámetros utilizados para fijarlo (hay algunos proyectos que, como veremos, fijaron un monto sin seguir un parámetro previo).

En un primer grupo se encuentran los proyectos que establecen que el monto debe ser equivalente al establecido por el actual sistema de asignaciones familiares. Los diputados que eligen este criterio son Lozano, Recalde y Merchán. En lo que respecta al tipo de prestación, el proyecto de Lozano contempla únicamente la asignación mensual establecida para la menor categoría salarial en la ley 24 413; el de Recalde prevé las asignaciones por hijo y la ayuda escolar, por un monto equivalente al establecido en la ley 24 413; y el proyecto de Merchán dispone la asignación por hijo, por hijo con discapacidad, prenatal y por ayuda escolar anual, por los montos establecidos para la menor categoría salarial. A su vez, este último proyecto prevé tres asignaciones adicionales de estímulo al año, para los casos en que los hijos de los receptores tengan entre 13 y 21 años y se mantengan dentro del sistema educativo.

Un segundo grupo de proyectos de ley ha utilizado como parámetro para establecer el monto de la prestación el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). Así Augsburger toma la CBA establecida por el INDEC, que para marzo de 2009 fue de 143,40 pesos por adulto equivalente. De Narváez se aparta de los índices del INDEC y toma una Canasta Básica Total (CBT) de 1600 pesos (cuyo valor sería actualizado en forma periódica conforme lo establezca el Consejo Interministerial creado por la misma ley). Este proyecto entonces establece que se otorgará a cada familia beneficiaria –que tiene que ser pobre o indigente, con o sin hijos menores de 18 años a cargo– un monto mensual equivalente al 50% del valor de la CBT, es decir 800 pesos, que se incrementará de acuerdo con la cantidad de miembros menores de 18 años en la familia.

Un tercer parámetro utilizado en el proyecto de la senadora Corregido fija el monto con relación al ingreso jubilatorio mínimo y establece que la prestación no podrá ser inferior a 1/5 de éste.⁸³

Otros proyectos, sin embargo, establecen montos propios que no se encuentran atados a ninguna otra unidad de medida. El proyecto de Carca fija los siguientes: prenatal y de 0 a 5 años: 130 pesos, de 6 a 15 años: 214 pesos, de 16 a 17 años: 244 pesos. Por discapacidad: 488 pesos, por nacimiento: 390 pesos, por adopción: 2 440 pesos. Por su parte, los senadores radicales Sanz y Morales estipulan una asignación mensual por niño de 100 pesos, que se convierten en 200 pesos en caso de discapacidad; 100 pesos por prenatal mensual, una asignación única por nacimiento de 240 pesos y una asignación anual por ayuda escolar para la educación básica y polimodal de 200 pesos.⁸⁴

En cuarto lugar, cabe señalar que se ha producido un cambio en la denominación de las históricas *contraprestaciones* para pasar a denominarlas “condicionalidades” o “responsabilidades”. Las denominaciones varían en cada uno de los proyectos, pero no así en su contenido sustancial. Todos los proyectos que fueron analizados prevén algún tipo de condicionalidad educativa y/o de salud, y en función de quiénes son definidos como sujetos de derecho de los proyectos, las condicionalidades se aplican o no a todo el universo etario en condición de embarazo o discapacidad. Incluso, algunos proyectos plantean condicionalidades educativas que no forman parte de la currícula obligatoria según la Ley Nacional de Educación.

Los proyectos de Carca, Corregido, Sanz-Morales y Augsburguer establecen condicionalidades de asistencia a educación formal y controles de salud que se fijan para toda la población por igual, pero el de Augsburguer, además, prevé la obligación de asistir a jardines maternos, mandato no incluido en la Ley Nacional de Educación.

Por otra parte, los proyectos de Recalde, Lozano y De Narváez exigen condicionalidades cuyo cumplimiento sería requerido solamente a los sujetos de derecho de ese proyecto, mientras que quienes acceden a las asignaciones familiares por la vía del trabajo no las deberían cumplir. En el proyecto de Re-

83 Respecto del monto se advierten en el mismo proyecto dos definiciones que parecerían ser contradictorias: el art. 3 dispone que “el monto no podrá ser inferior a 1/5 del ingreso jubilatorio mínimo”; y el art. 4, que “el ingreso no podrá ser inferior a 1/6 del haber jubilatorio mínimo”.

84 Es interesante mencionar en este punto que los montos propuestos por estos últimos dos proyectos son inferiores a los establecidos en el actual régimen de asignaciones familiares para las categorías laborales inferiores, por lo cual –de aprobarse– implementarían una política regresiva para quienes se inscribirían en el actual régimen.

calde, se requiere la asistencia a la educación formal; en el de Lozano, la asistencia a educación formal y controles de salud; y en el de De Narváez, la acreditación de controles de salud y la asistencia a establecimientos educativos desde los 3 años de edad.⁸⁵ Finalmente el proyecto de Merchán no modifica las condicionalidades establecidas por la actual Ley de Asignaciones Familiares y, por lo tanto, el único requisito que señala es el de presentar el certificado de asistencia a educación formal para cobrar el componente de ayuda escolar anual, mientras que para la prestación mensual no establece ningún tipo de condicionalidad.

Si bien todos los proyectos estipulan condicionalidades, algunos no explicitan cuáles serían las consecuencias ante su incumplimiento. Entre ellos se encuentran los de Corregido, Lozano, Carca, Recalde y Sanz-Morales. El proyecto de Augsburger es el único que explicita que “la prestación mensual no podrá ser objeto de compensación o descuento, y será absolutamente nulo todo acto privado que implique privar o restringir el derecho a la prestación”.⁸⁶ Por su parte, el proyecto de De Narváez establece explícitamente que el incumplimiento de las condicionalidades redundaría en la baja del programa.

Finalmente, un aspecto central para analizar este tipo de iniciativas parlamentarias es la *fente de financiamiento* que prevé. Si bien hay diversas propuestas para financiarlas, es posible catalogar los diferentes proyectos entre aquellos que proponen modificar el impuesto a las ganancias y aquellos que no, a fin de captar su potencial redistribuidor.

Los proyectos de Carca y Augsburger proponen hacer un único sistema basado en la niñez y toman en consideración los fondos actualmente destinados al Sistema de Asignaciones Familiares. Específicamente el de Carca establece contribuciones del empleador de 7,5%, del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley de Riesgos del Trabajo (de igual cuantía) y el ahorro de “los recursos provenientes de la eliminación y/o reformulación de programas asistenciales de transferencia de ingreso basados en la niñez, la discapacidad o la familia”.

El proyecto de Lozano prevé que el Congreso de la Nación fije anualmente fondos para cubrir la prestación y contempla los ahorros de los programas de transferencia de ingresos nacionales basados en la niñez.⁸⁷ El proyecto de

85 En este punto, merece la misma crítica que el proyecto de Augsburger.

86 Proyecto de ley, art. 23.

87 Es interesante remarcar que en 2008 este diputado había presentado un proyecto similar al aquí analizado, pero para su financiamiento únicamente preveía fondos no asignados del presupuesto nacional. Dada la nueva situación financiera, decidió modificar la fuente de financiamiento.

Augsburger también dispone que el Congreso Nacional determine los fondos cada año, contempla los recursos del Programa Familias por la Inclusión Social y propone implementar modificaciones al Sistema Integrado Previsional Argentino. El proyecto de Merchán, en tanto, establece como fuente de financiamiento gravar el impuesto a las ganancias y la renta financiera.

Por su parte, los proyectos que no establecen modificaciones en el impuesto a las ganancias son los de De Narváez, Sanz-Morales y Corregido. El primero prevé para su financiamiento el ahorro de las partidas presupuestarias destinadas a los planes Familias y Jefes y Jefas, los arreglos presupuestarios que realice el jefe de Gabinete y los posibles recursos provistos por organismos multilaterales, de gobiernos extranjeros u organizaciones no gubernamentales. El proyecto de Sanz-Morales establece para su financiamiento las partidas presupuestarias destinadas por el Congreso Nacional y el ahorro de las políticas sociales ya existentes de transferencia de ingresos. El proyecto de Corregido simplemente expresa que se financiará con modificaciones presupuestarias que realice el Poder Ejecutivo nacional. El de Recalde explicita que se financiará la prestación con las partidas que se determinen para tal fin en el presupuesto nacional.

Tal como se pudo comprobar, las propuestas no buscaban incorporar solamente a algunos de los que no estaban cubiertos. A excepción de los proyectos de Recalde y De Narváez, la titularidad del beneficio estaba puesta en los niños y no en la condición laboral de sus padres, al mismo tiempo que no se responsabilizaba por la falta de cobertura a los adultos sino que el objetivo consistía en transferir ingresos a los menores de edad. De allí la importancia de que continúe y se amplíe el debate de este tipo de propuestas para poder, en el futuro, sumar consensos en una ley que efectivamente universalice las transferencias y que se acompañe por una reforma tributaria.