

Plan Social Nacional

Responsable

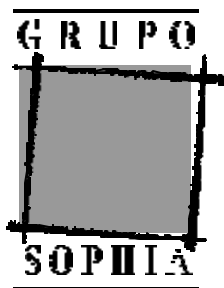
Horacio Rodríguez Larreta (h)

María Eugenia Vidal

Investigadores

Diego Gorgal

Valeria Bertot



“Mejorar el país a partir de la conformación de un equipo con capacidad y vocación para asumir responsabilidades públicas”.

El Grupo Sophia fue fundado en 1994 con el objetivo de crear canales de participación para que los jóvenes de nuestra generación pudieran expresar su vocación pública y manifestar el compromiso que tienen con su país. Está integrado de manera plural. Sus miembros tienen un perfil ejecutivo y práctico -más que académico- que permite encarar los temas de investigación en asuntos públicos desde la perspectiva de la gestión del Estado, generando propuestas concretas con gran sentido de implementación.

Creemos firmemente que la integridad ética, la responsabilidad y el profesionalismo son principios sobre los cuales debe basarse nuestro trabajo, exaltando la libertad individual y la justicia como valores fundamentales de la democracia.

Realizamos investigaciones con el propósito de analizar, generar y difundir ideas que conduzcan a soluciones innovadoras en aquellos temas y preocupaciones de la sociedad. Los aportes, resultados y conclusiones de estos trabajos, que en su mayoría son publicados, tienen difusión en los medios de comunicación y en los principales ámbitos de discusión del país.

Llevamos a cabo Proyectos de Apoyo a la Gestión Pública en organismos e instituciones nacionales, provinciales y municipales.

Desarrollamos diferentes actividades, entre las cuales cabe destacar los Seminarios de Difusión con especialistas en temas de interés nacional y los desayunos con personalidades del ámbito público, académico y empresarial para generar el debate e intercambio de ideas.

1. INTRODUCCIÓN

Casi un tercio de los argentinos viven hoy en la pobreza, o en situación de alto riesgo social, excluidos de los beneficios del empleo, la vivienda propia, la cobertura de salud y la educación secundaria.

Para ser más precisos, de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del mes de octubre de 2000 dos millones de hogares se encuentran por debajo de línea de pobreza y, lo que es más dramático, seiscientos mil por debajo de la línea de indigencia. Esto significa que estos hogares no pueden acceder con sus ingresos siquiera a una alimentación con las calorías suficientes para mantenerse sanos.

La situación de estas familias es tan desesperante que exige respuestas urgentes por parte del Gobierno. A lo largo de este trabajo profundizaremos en los datos más relevantes del diagnóstico de la situación social actual, para detallar luego una propuesta concreta, realista y factible económica y políticamente para aliviar la pobreza en nuestro país.

En lo que respecta al diagnóstico, los dos factores más importantes a tener en cuenta para explicar el avance de la desigualdad y la pobreza en los últimos años están relacionados con la evolución de la economía argentina en las últimas décadas y la crisis del Estado de Bienestar.

a) La evolución de la economía argentina en las últimas décadas.

Desde mediados de la década de los setenta, especialmente a partir de la crisis del petróleo, la economía de nuestro país se deslizó por una pendiente en donde la mitad de los años fueron de crecimiento negativo, es decir en los que la economía se achicó. La **década de los ochenta** –la “década perdida” para América Latina- **significó el fin del modelo de economía mixta, industrial y cerrada**, caracterizado por la existencia de un Estado crecientemente intervencionista, responsable de aumentos sostenidos en el gasto y propietario de las empresas de servicios públicos. Su tendencia estructural al déficit fiscal financiado vía monetización generaba una tasa de inflación creciente y crónica, una moneda permanentemente devaluada y la fuga de capitales. **Durante el período 1980-1990, la economía argentina registró un crecimiento negativo del 8.7%, con alta variabilidad año tras año, llegando a caídas de hasta el 6% anual.**

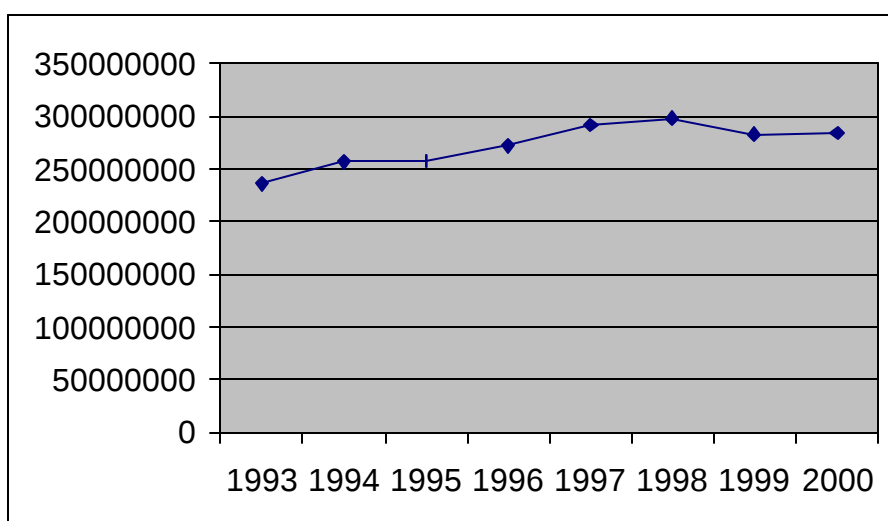
En este contexto, a comienzos de los noventa se implementaron **reformas estructurales** que transitaron por tres caminos: la **reforma del mercado** (desregulación, apertura comercial e inversión extranjera), la **reforma del Estado** (sistema presupuestario, sistema impositivo, privatizaciones y racionalización administrativa), y la **reforma monetaria** (convertibilidad).

El **resultado** fue un período de **reactivación económica**, que en su **primer etapa**, hasta la crisis del Tequila, **acumuló un crecimiento del 34%**, con una tasa anual que alcanzó un pico del 10% en 1991 y 1992. **No obstante, la economía argentina no dejó de ser vulnerable a los ciclos internacionales.** Así pues, tanto la recesión de 1995 como la que comienza en

1998, y que continúa en nuestros días, se originan en crisis externas (Tequila en diciembre de 1994, Sudeste Asiático en 1997 y Brasil en 1998), pero que exponen un deterioro de la capacidad productiva interna y una creciente falta de competitividad internacional.

Ahora bien, tomando al período en su conjunto, si reparamos en la evolución del PBI a precios de mercado durante la década de los ochenta, el mismo se reduce significativamente acompañando el achicamiento de la economía. Recién en el año 1994, a partir del rápido crecimiento económico de los primeros años de la década pasada, se vuelve a alcanzar el PBI de 1980, que luego se contrae con la recesión del Tequila, para ascender superando en los años 1997 y 1998 los valores de 1980. A partir de 1998, se reinicia una etapa de estancamiento que perdura hasta nuestros días.

Gráfico 1: Evolución del PBI a precios de mercado 1993 - 2000



Fuente: Ministerio de Economía.

b) Crisis y transformación del Estado de Bienestar

En virtud de lo apuntado, la expansión de los llamados derechos sociales y de las instituciones públicas que velaban por su cumplimiento –esto es, el llamado Estado de Bienestar- planteó un horizonte de gastos crecientes con dudosa capacidad de **sustentabilidad de su financiamiento**, lo que lo convertía en lo que algunos denominaron un “Estado de Malestar”¹. Asimismo, la mayor **diferenciación y heterogeneidad social** producto de las reformas económicas hizo tambalear algunas de las bases del Estado de Bienestar construido sobre supuestos de homogeneidad de beneficiarios². Finalmente, sobre estas transformaciones socioeconómicas se inserta un **giro ideológico** que terminó deslegitimando todas aquellas instituciones pilares sobre las que se asentaba el Estado de Bienestar y promovió políticas e instituciones de nuevo cuño, cuya orientación se resume en el denominado “Consenso de

¹ Para un estudio de la crisis del Estado de Bienestar en la región, ver Bustelo (1997)

² Se encuentra un interesante estudio de la heterogeneidad social de las pobreza, en Murmis y Fredman (1997)

Washington”³. Así, un *coktail* explosivo derribó el aparato estatal construido a partir de la década del 30 en Argentina: crisis económica estructural, cambio social y cambio ideológico obraron como detonantes poderosos de la época⁴.

Fundamentalmente, **los ochenta trajeron un incremento del desempleo abierto y de la pobreza, la aparición de “nuevos pobres”, una disminución del gasto social y un empeoramiento de la distribución del ingreso**. Estos indicadores operaban sobre un contexto de achicamiento de la economía, tal como observamos anteriormente.

Iniciadas las reformas en los noventa, **los primeros años de la década comportaron beneficios sociales dada la estabilización y crecimiento macroeconómico**. La pobreza y la indigencia disminuían al tiempo que el gasto social se recuperaba a los niveles anteriores de la crisis. La excepción la constituyó la **distribución del ingreso**, que lejos de mejorar para los sectores en situación de pobreza, demostró una **inequidad creciente**.

No obstante la recuperación económica, los problemas originados en el mercado laboral, primero, y los ciclos económicos recesivos de la segunda mitad de la década, comenzaron a empañar el panorama social. En efecto, hoy la pobreza se incrementa y la distribución del ingreso empeora. En nuestro país, **2.089.000 hogares se encuentran por debajo de la línea de la pobreza**, de los cuales 600.000 se hallan por debajo de línea de indigencia⁵. **Esto significa que más de diez millones de personas** – casi un tercio de los argentinos **no pueden cubrir con sus ingresos una canasta básica** de alimentos, abrigo, transporte y servicios.

Este diagnóstico, junto a los indicadores sociales que presentaremos a lo largo del documento, impone la **necesidad de avanzar hacia la definición de un Plan Social Nacional**⁶ que, asumiendo las restricciones fiscales, **logre más resultados con los mismos recursos**. Ya que la situación se agrava, este Plan Social Nacional debería aumentar la cobertura e impacto del actual gasto social, porque –al menos en el corto plazo- es sumamente improbable incrementar los mismos, aunque no caben dudas que sería deseable hacerlo.

En estos últimos años se insistió mucho en avanzar en una reforma en serio del sistema de políticas sociales nacionales. Sin embargo, el problema permaneció prácticamente inalterable, acentuándose en algunos casos las situaciones de fragmentación y superposición de acciones.

³ Decálogo del Consenso de Washington: 1) Disciplina fiscal; 2) Prioridades del gasto público; 3) Reforma impositiva; 4) Tasa de interés; 5) Tasa de cambio; 6) Liberalización comercial; 7) Inversión Extranjera Directa, 8) Privatización; 9) Desregulación; 10) Derechos de propiedad. Ver Williamson (1990).

⁴ Es bien sabido que el Estado de Bienestar instaurado en América latina posee caracteres propios que lo diferencian de la experiencia europea. De la misma forma, las causas que obraron en aquella latitud fueron distintas a las operantes en esta. Para conocer lo sucedido en el Viejo Continente –a los efectuar un estudio comparado de los procesos de crisis y reforma- ver Sada (2000).

⁵ Mrio de Economía – INDEC: EPH Octubre de 2000.

⁶ La política social como política pública involucra en sentido amplio las políticas de salud, de educación, laboral, impositiva, etc. Sin embargo, en este caso consideraremos al Plan Social Nacional únicamente como la política dirigida al alivio de las situaciones de pobreza.

En este sentido, la inacción no tiene consecuencias exclusivamente económicas, políticas o administrativas. **La inacción significa que más personas caen en la indigencia y la pobreza en nuestro país cada día**, sin una red de contención social que les asegure las condiciones mínimas de subsistencia.

En síntesis, hoy tenemos un escenario que se caracteriza por el incremento de los hogares y las personas pobres e indigentes y por las restricciones crecientes de los recursos. La salida de este callejón la encontramos en la **reasignación del gasto social** en función de la definición de un **Plan Social Nacional**. El mismo debe comenzar con la **unificación de los programas existentes, garantizando que lleguen a todos los más necesitados** y a los que se acceda por una única ventanilla en la administración pública.

2. SITUACION SOCIAL EN LA ARGENTINA DEL 2001

Durante los últimos años los indicadores sociales demuestran un marcado deterioro para la población en situación de pobreza, tal como señalaremos a continuación. No sólo el ingreso de las familias pobres ha sufrido un deterioro en términos absolutos, sino también en términos relativos con respecto a los ingresos de las familias no pobres, conformando un proceso de desigualdad creciente.

Asimismo, se observan fuertes restricciones para la población en el acceso al empleo, agravándose esto en las regiones más pobres y en los estratos de menores recursos. En esta sección analizaremos la evolución de cada uno de los indicadores que demuestran el deterioro de la situación social mencionado.

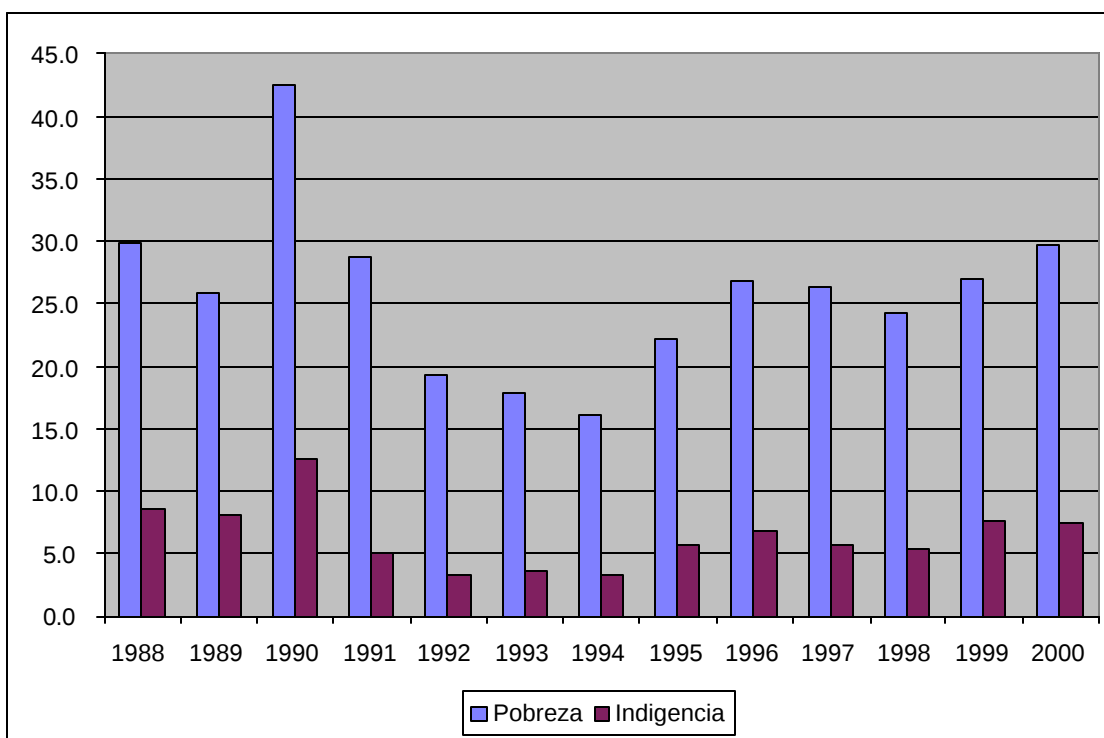
a) Pobreza

Según datos del Censo Nacional de 1991⁷, la **pobreza estructural (Necesidades Básicas Insatisfechas) urbana** alcanzaba en nuestro país al **16,5% de los hogares** y al **19,9% de la población**, producida por los efectos comentados de la década perdida y la hiperinflación que azotaba nuestro país.

A partir de la década de los noventa – como demuestran los cuadros y gráficos a continuación - **tanto la pobreza como la indigencia acompañan los ciclos económicos**, disminuyendo durante los períodos de expansión económica y aumentando en los períodos recesivos. Así, la bonanza social traída por la primera etapa de la convertibilidad (1991–1994) se interrumpe con la crisis del Tequila (1995-1996), vuelve a mejorar con la recuperación económica posterior (1997-1998) para luego empeorar con la recesión producida por la seguidilla de crisis internacionales (Sudeste asiático, rusa y devaluación brasilera). Sucede que la tasa de desocupación y el número de personas y hogares por debajo de la línea de pobreza están fuertemente correlacionados. Tal como observaremos en el apartado siguiente, a partir de 1994 el desempleo y la pobreza aumentan.

⁷ Dado que la pobreza medida según necesidades básicas insatisfechas sólo se registra de manera censal (cada diez años) la última información sobre población con NBI es del año 1991.

Gráfico 2: Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza y por debajo de la línea de indigencia. Aglomerado Gran Buenos Aires. Mayo 1988 - Mayo 2000



Fuente: Indec, EPH - Octubre 2000.

La medición de octubre de 2000 de la EPH del INDEC, arrojó que en el total de aglomerados urbanos **2.089.000 hogares se encuentran por debajo de la línea de pobreza, lo cual significa 10.445.000 de personas**⁸. Dentro de ese conjunto, **600.000 hogares se encuentran, a su vez, bajo la línea de indigencia, lo que representa 3.000.000 personas indigentes**.⁹ Dado que los hogares pobres tienen más miembros, la incidencia de la pobreza es mayor para las personas que para los hogares.

En este segmento de población pobre, un dato particularmente problemático es el de la **incidencia de la pobreza en los niños**. Durante la última década se ha iniciado un proceso de infantilización de la pobreza que acerca a nuestro país al resto de América Latina. La mitad de los niños son pobres y la mitad de los pobres son niños. Mientras en 1997 el 46% de los niños eran pobres, las cifras en el 2000 alcanzaron al 53%¹⁰.

⁸ Se consideran hogares bajo la línea de pobreza a aquellos que con el total de ingresos familiares no alcanzan a cubrir una canasta básica de alimentos, servicios y transportes.

⁹ Se consideran hogares bajo la línea de indigencia a aquellos que con el total de ingresos no pueden cubrir una canasta básica alimentaria, sin contar servicios ni transporte.

¹⁰ Informe del Banco Mundial 2000.

La incidencia de la pobreza entre los menores de 18 años es el doble que en el resto de la población (47,7% y 24,3% respectivamente). Esta situación se replica para la indigencia: la proporción de niños indigentes es del 16,6% mientras que en el resto de la población la incidencia es del 6,6%. Si comparamos los niveles de pobreza de mayo de 1991 y 1999 vemos que los niños fueron los más perjudicados. En GBA la pobreza disminuyó levemente durante este período del 28,8% al 27,2%. Sin embargo, entre los menores de 18 años la incidencia de la pobreza se incremento del 40,9% al 43,2%. Este fenómeno responde en parte a que los hogares pobres tienen más hijos en promedio que los hogares no pobres.

El impacto de la infantilización de la pobreza actúa comprometiendo el capital humano en el futuro, favoreciendo la reproducción intergeneracional de la pobreza. Los indicadores que presentaremos a continuación, detallan como las condiciones de empleo, salud, educación y vivienda de la población de menores recursos se vuelven más precarias ante la situación de pobreza, restringiendo la igualdad de oportunidades y contribuyendo a la multiplicación de las familias pobres.

b) Empleo

Los problemas de empleo son la principal causa del malestar social dado que los individuos de menores ingresos dependen casi exclusivamente de los ingresos laborales. Un deterioro e inestabilidad en los mismos se proyecta sobre todo el campo social y acentúa la polarización y el proceso de desintegración social que sufre nuestro país.

En el mercado de trabajo de la Argentina se han producido cambios muy importantes, sobretodo en la década de los noventa. En efecto, desde 1980 el mercado de trabajo muestra una tendencia creciente al desempleo y subempleo. Excepto en ciertos años (1983, 1984 y 1986), el resto de la década generó tasas crecientes año a año, haciendo que **el desempleo en 1989 fuera del 8%, mientras a comienzos de los ochenta, la cifra no alcanzaba un 3%.**

Entre 1990 y 1992 se crearon 700.000 empleos, **reduciéndose la tasa de desempleo** debido al aumento en la demanda de trabajo derivada del incremento del consumo y la inversión que siguió a la estabilización.

En el período que comprende **los años 1992 a 1995**, el empleo se redujo en 160.000 puestos, lo que determinó un **alza marcada del desempleo**. Entre 1990 y 1995 se produce un crecimiento anual del producto del orden del 6% al tiempo que el crecimiento anual del empleo solo alcanzó el 1% promedio anual (ver gráfico 3). Esto origina una elasticidad producto-empleo sumamente baja. El epílogo de esta época no es nada feliz pues contempla la recesión producida por el efecto Tequila que implicó una destrucción neta de puestos de trabajo.

Por último, **entre 1996 y 1997** se recuperaron el 60% de los puestos de trabajo destruidos, con la consiguiente **reducción del desempleo**. Aquí la elasticidad producto-empleo comienza a subir, pues mientras el crecimiento anual del producto tiende a ser del 6%, el empleo creció en un 3.7% anual. Mientras que en el anterior subperíodo la mayor producción no redundaba

en mayor empleo, a partir de 1996 la tendencia pareciera revertirse. Sin embargo, el nuevo período recesivo que comenzó en 1998 cuestiona la competitividad de nuestra economía y su verdadera capacidad de generar empleos.

Llegamos así a la **tasa actual de desocupación que alcanza a un 16,4%** de la población activa (INDEC – EPH, mayo 2001), casi dos puntos más que en 1998. También se observa un incremento durante los últimos años de la población con problemas de empleo (gráfico 4) y una disminución en la tasa de actividad y empleo desde 1999 al 2000.

Respecto a la población con problemas de empleo, si sólo tomamos el desempleo abierto y el subempleo, desde 1998 observamos una pendiente ascendente que prácticamente iguala la situación de 1996 en plena recesión por el efecto tequila. Es decir, **desde el punto de vista laboral, estamos en presencia de los índices más altos de la época.**

Gráfico 3

Fuente: EPH, INDEC.

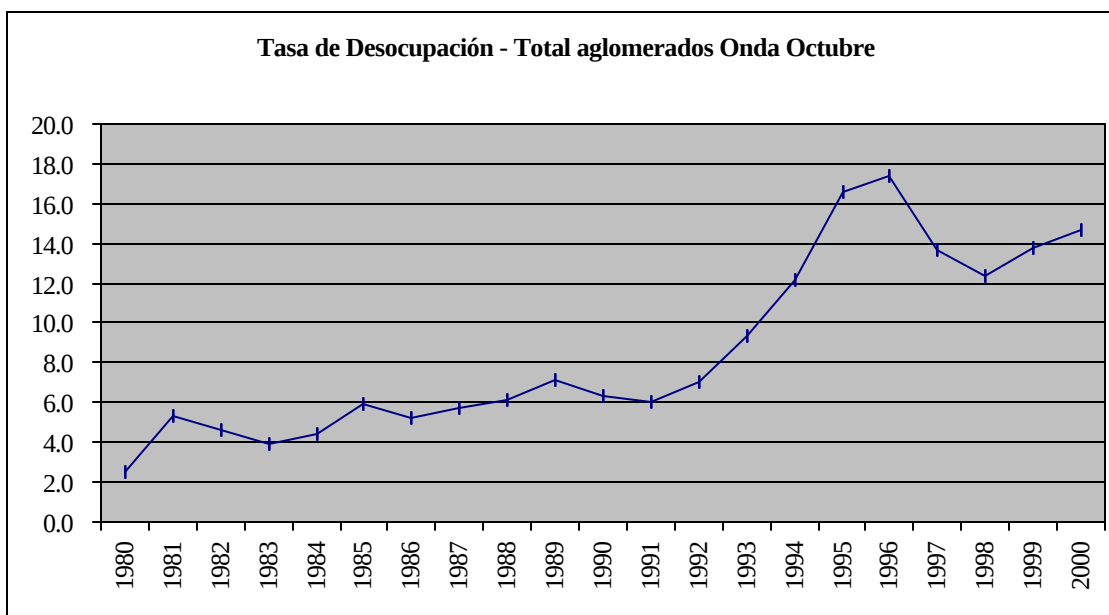
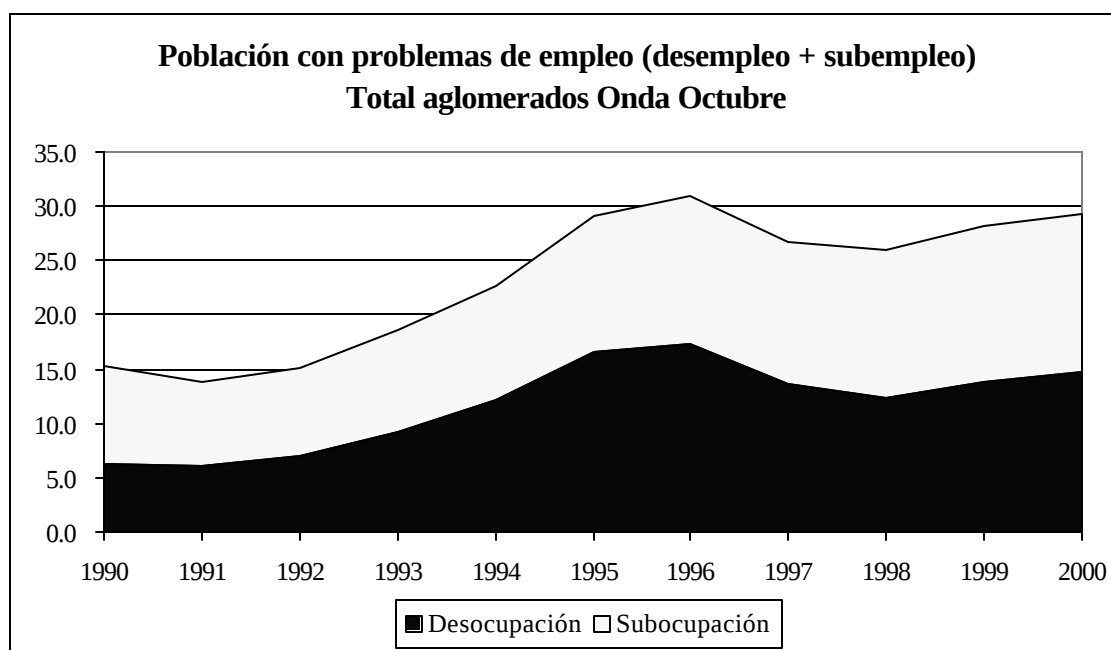


Gráfico 4



Fuente: EPH, INDEC.

Esta realidad afecta más profundamente a la población en situación de pobreza, ascendiendo la tasa de desocupación para los hogares en el primer quintil de ingresos al 29,9%¹¹. Sin contar que aquellos miembros de estos hogares que sí cuentan con un empleo, se insertan en un 64,2% en el sector informal¹². En resumen, el acceso al mercado laboral para los más pobres ha registrado un deterioro creciente en los últimos años, tal como lo demuestra la tabla a continuación.

Cuadro 1: Evolución de la tasa de desocupación para el primer quintil de ingreso familiar per capita.

	Octubre 1997	Octubre 1998	Octubre 1999	Octubre 2000
Tasa total de desocupación	13.7	12.4	13.7	14.7
Tasa de desocupación para el primer quintil	26.9	26.2	27.0	29.9

Fuente: INDEC - EPH

¹¹ EPH . Onda Octubre de 2000.

¹² Ministerio de Desarrollo Social – SIEMPRO: EDS,1998.

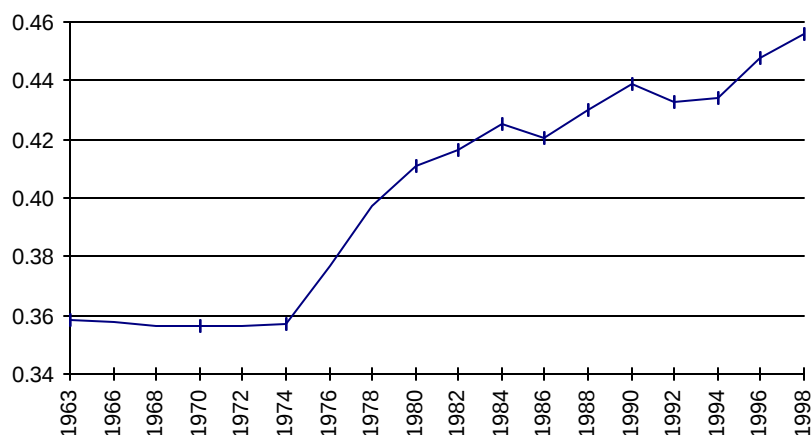
El impacto del desempleo también ha alcanzado a la seguridad social. En la actualidad **cerca del 30% de la población mayor de 65 años no percibe beneficio alguno**, cifra que se reduce aproximadamente el 15% si se excluye a quienes tienen ingresos laborales propios o ingresos laborales o previsionales por medio de su cónyuge. Aunque no resultan alarmantes por sí mismas, la tendencia de estas cifras marca un fuerte deterioro en el futuro. Esto se percibe al considerarse la situación en las edades activas donde vemos que **sólo el 42% de la población activa realizaba aportes previsionales a fines de 1999**. Este porcentaje es significativamente inferior al vigente cinco años atrás, cuando alcanzaba a casi el 50%. De mantenerse esta tendencia, los problemas futuros de cobertura serán indudablemente muy serios.¹³

c) Distribución del ingreso

No sólo los indicadores de pobreza y empleo evidencian un deterioro. En los últimos años, la distribución del ingreso demuestra una inequidad creciente. En GBA desde principios de los ochenta a la actualidad, la desigualdad ha evolucionado de manera oscilatoria, pero con un patrón claramente ascendente. **En 15 años de democracia, la desigualdad del ingreso total familiar medida de acuerdo al Coeficiente de Gini aumentó cerca de 4 puntos porcentuales.**

Ahora bien, si consideramos la evolución de la desigualdad en el **ingreso per cápita familiar**, observamos que es mayor pues las familias pobres se caracterizan por tener mayor cantidad de hijos. De esta forma, para el período 1974-1998 observamos un fuerte crecimiento de la desigualdad entre 1974 y principios de los ochenta. A partir de esa fecha hasta la actualidad la desigualdad ha continuado creciendo, aunque a tasas algo menores. **Las etapas de aumento más acelerado se dieron entre 1986 y 1988 y entre 1994 y la actualidad.**

Gráfico 5 : Coeficiente de Gini - Ingreso total familiar. *Gran Buenos Aires, 1963-1998*



Fuente: FIEL (1999), en base a datos de Altimir (1986) y la EPH, GBA.

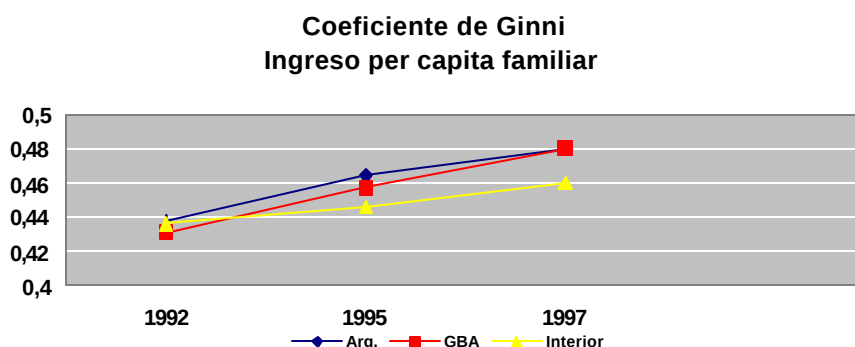
¹³ Ministerio de Desarrollo Humano: Informe sobre la Tercera Edad en la Argentina. Año 2000.

Como podemos observar, **en 1997 el Gran Buenos Aires es más desigual que a comienzos de la década de los años ochenta, e incluso, la desigualdad es mayor que en 1990, no habiendo ningún año de la presente década con coeficientes menores que los de 1980.**

Respecto a los resultados del total del país, seleccionando 16 aglomerados urbanos¹⁴ en tres momentos del tiempo de esta década: 1992, 1995 y 1997¹⁵, notamos que la distribución del ingreso en estos sigue un patrón semejante al del GBA. Sin embargo, **la magnitud del incremento en la desigualdad ha sido significativamente mayor en la Capital y el Conurbano. De hecho, mientras que los indicadores de desigualdad en el GBA eran inferiores a los del interior a principios de los noventa, esa relación se invierte en 1995 y 1997.** Dada la magnitud de la población de esa región, la evolución de la desigualdad en el GBA ejerce una influencia decisiva en las estadísticas de desigualdad nacionales.

En el gráfico a continuación se indica el coeficiente de Gini para el **ingreso per capita familiar** en 1992, 1995 y 1997. En cada año se presenta la situación agregada de los 16 aglomerados (bajo el rótulo “Argentina”), la del aglomerado Gran Buenos Aires y la del resto (bajo el rótulo “Interior”).

Gráfico 7



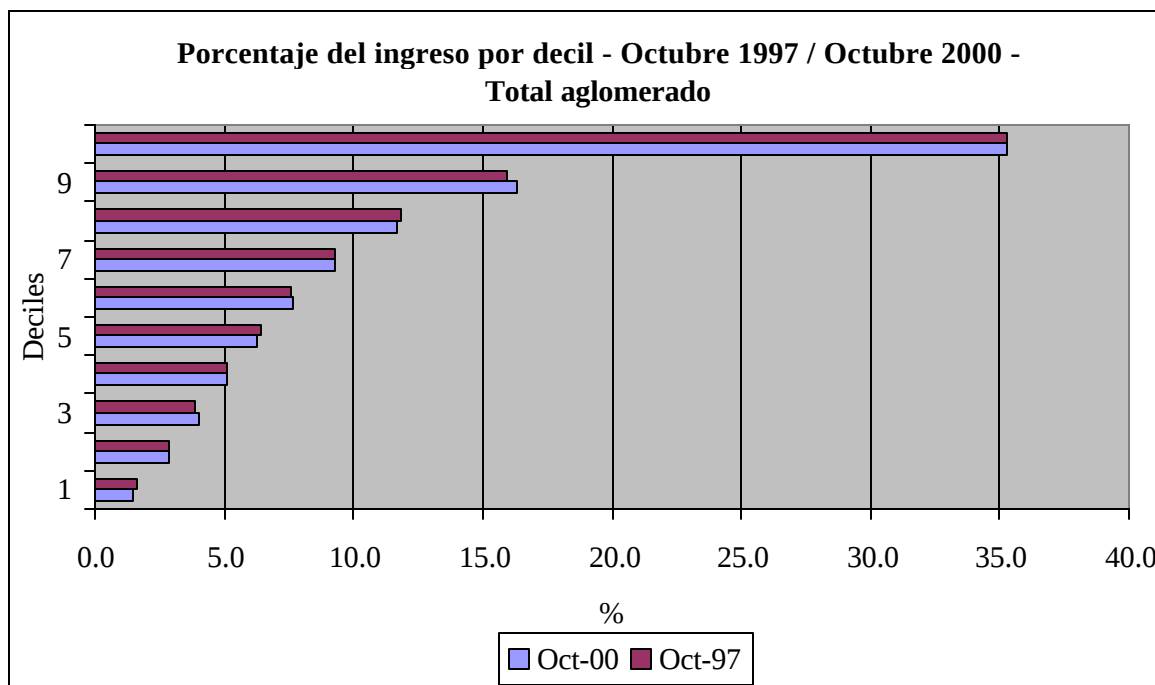
Fuente: FIEL (1999)

Tomando datos para el total nacional, observamos que en los últimos tres años de la década pasada se modificó la participación de los distintos deciles en la riqueza, incrementándose la participación del 9º decil.

¹⁴ Comodoro Rivadavia, Córdoba, Gran Buenos Aires, Río Gallegos, Jujuy, La Pampa, La Plata, Mendoza, Neuquén, Paraná, Rosario, Salta, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán

¹⁵ Los años y ondas analizados (mayo de 1992 y 1995 y octubre de 1997) responden esencialmente a la disponibilidad de información para un número razonable de aglomerados.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH, Indec.

Hay cierto consenso respecto a los **factores que deterioraron la distribución del ingreso**, a saber (FIEL, 1999):

- la **desigualdad en los ingresos laborales horarios**, fundamentalmente salarios, debido, básicamente, a los cambios en la educación y en la formación de capital humano.
- el **crecimiento del desempleo** y el crecimiento de la desigualdad de las horas trabajadas. Tanto el aumento en la tasa de desempleo como la precarización del trabajo (aumento de la subempleabilidad y disminución de los salarios de trabajadores no calificados), produce un aumento en la desigualdad de los ingresos laborales horarios y desigualdad en las horas trabajadas. Esto genera brechas salariales que afectan negativamente sobre la distribución del ingreso.
- el **crecimiento** de la participación de los **ingresos de capital**
- el **aumento relativo del tamaño de las familias de menores ingresos** respecto de las de mayores ingresos, lo que, frente a salarios constantes, reduce el ingreso per cápita familiar.

Asimismo, los estudios que realizaron un **análisis de descomposiciones** con el objeto de determinar los factores que afectan la desigualdad, llegaron a la conclusión que el papel de la **educación**, la **calificación** y el **sector de actividad** resulta muy importante para explicar el aumento de la desigualdad. No así con las diferencias de ingreso por sexo, edad y región.

Una de las consecuencias sociales más importantes de esta dispersión en los ingresos es la generación de una nueva categoría de análisis social: los denominados “nuevos pobres”, personas formadas y con costumbres de clase media, pero con ingresos económicos propios de sectores pobres.

Los nuevos pobres

Desde mediados de los ochenta aparece en la literatura social el término “nueva pobreza”, intentando poner el acento en los cambios en las formas habituales de pobreza. El concepto va unido a la **pauperización de los sectores medios, dada la disminución en los ingresos**¹⁶. La aparición de los nuevos pobres se halla estrechamente relacionada con la crisis ocupacional, que afectó a un gran número de hogares de la clase media, ubicándolos por primera vez en situación de riesgo económico. La referencia a nuevos pobres no tiene relación entonces con condiciones de pobreza estructural -necesidades básicas insatisfechas- sino con la pérdida de ingresos.

La novedad y el interés en el tratamiento del tema se deben a que los nuevos pobres son un estrato híbrido:

(...) próximos a los sectores medios en variables ligadas a aspectos económico-cultural que actúan en el largo plazo, como la educación y la composición de la familia, y próximos a los pobres estructurales en el nivel de ingresos, el subempleo y la ausencia de cobertura social, es decir, en variables de corto plazo, producto de la crisis (Kessler, 1998).

La nueva pobreza es de “puertas adentro”, es decir, los nuevos pobres no se ubican geográficamente en un área en particular ni tienen identidades como tales, a diferencia de los pobres estructurales ubicados mayoritariamente en villas de emergencia o barrios carenciados. Contrariamente a esto, los nuevos pobres “privatizan” esa pobreza, la hacen un hecho privado, de “puertas adentro”, ya que culturalmente se resisten a asumir el nuevo status social (Feijoo, 1997).

La suma de las características mencionadas obliga a repensar desde el gobierno las políticas necesarias para aliviar la pobreza de estos sectores.

¹⁶ A diferencia de lo sucedido en Europa donde los nuevos pobres se deben al aumento del desempleo y la precarización laboral, en Argentina la disminución de los ingresos es el factor explicativo.

3. CONDICIONANTES DE LA POBREZA

Existen una serie de factores – **salud, educación y vivienda** - **que condicionan la pobreza y su reproducción a lo largo de la vida de las personas**. Para comprender su incidencia, el mejor camino es adoptar el enfoque del “**ciclo de vida**”, entendido como las sucesivas etapas cronológicas en el crecimiento de un individuo desde su gestación. A partir de este enfoque podremos identificar cuales son los momentos en los que la salud, la educación y la vivienda pueden condicionar en mayor medida a la población pobre y donde las intervenciones a tiempo pueden evitar dificultades futuras.

a) El acceso a la salud como condicionante de la pobreza

Existe un consenso científico generalizado respecto del poderoso impacto que tienen las condiciones de desarrollo iniciales sobre el resto de la vida. Por ello, **intentar resolver la situación de pobreza a partir de que el niño ingresa a la escuela puede ser demasiado tarde**. De acuerdo al resultado de diversos estudios sobre el tema, se ha demostrado que durante la gestación se forman las células cerebrales de una persona, y desde el nacimiento hasta los tres años de vida se generan sus “conexiones” cerebrales. En esta etapa comienza a formarse la personalidad y se establecen los fundamentos de las habilidades motoras y su coordinación. Las facultades básicas adquiridas hasta los tres años de edad, en especial el habla y la comunicación, se desarrollan y afirman hasta los seis años de vida. Estas facultades determinan el potencial de desarrollo a lo largo del resto de la vida.

Como vemos, **si no se aseguran los niveles de desarrollo físico y psicológico en estos primeros años de vida, esto tendrá un impacto negativo, e irreversible, en el desempeño escolar, en la consiguiente posibilidad de inserción en el mercado laboral y por lo tanto en la capacidad de superar la situación de pobreza**.

Ahora bien, ¿cuál es la situación actual de los niños pobres argentinos desde su gestación hasta los seis años? Para empezar, en nuestro país **casi la mitad de los menores de 18 años no tiene cobertura médica de obra social o prepaga, debiendo recurrir al hospital público**. Pero lo más grave es la diferencia que existen según los niveles de ingresos: entre los niños más ricos solo el 10% no tiene cobertura, mientras que entre los más pobres esta proporción alcanza al 65%. Focalizando en los niños sin cobertura de salud, el 83% de ellos pertenecen a los hogares de los dos quintiles más bajos. Pero esta desigualdad en el acceso a la cobertura no es la única que deben enfrentar los niños pobres. Para comprender mejor las desventajas iniciales de estos niños analizaremos los datos referidos a los siguientes condicionantes:

- a) Desarrollo de la gestación y embarazo
- b) Evolución de los indicadores de mortalidad materna e infantil
- c) Alcance de la lactancia materna y nutrición
- d) Acceso a ambientes que favorezcan la estimulación y socialización

a) Desarrollo de la gestación y el embarazo

La desigualdad en el acceso a la atención se inicia desde la misma gestación, donde se ve que las **diferencias en el control de embarazos según el nivel de ingresos es notable**. Mientras en el quintil de ingresos más pobre el 67% de las madres consulta en el primer trimestre y el 76% realiza al menos cinco consultas, en el quinto quintil de ingresos el 96% realiza controles tempranamente y en la cantidad adecuada. Los efectos de esta desigualdad influyen decisivamente en los riesgos durante el parto y los primeros días del recién nacido, además de explicar las aún **altas proporciones de niños con bajo peso al nacer que en 1998 alcanzaba al 6,8%**.

Este bajo peso al nacer no se distribuye entre pobres y no pobres en la misma proporción representando un 9,7% en niños con familias de menores ingresos y un 4,7% en niños de familias de mayores ingresos. Cuando el bajo peso de nacimiento sobrevive, tiene mayores riesgos de presentar problemas de desarrollo neuropsíquico como sordera, convulsiones o disminución de las capacidades intelectuales.

Otro indicador negativo es de la **maternidad de niñas y adolescentes**, que pasó del **14,2% en 1990 al 15,4% en 1999 y alrededor del 80% de ellas provienen de hogares pertenecientes a los dos quintiles de menores ingresos per capita**. Esta maternidad precoz se vincula fuertemente a la pobreza porque es uno de los mecanismos de reproducción biológica y social de esta última. Se traduce en altas tasas de desnutrición y mortalidad infantil, así como en otras importantes carencias durante la niñez. De acuerdo a la Encuesta de Desarrollo Social, el 5% de los niños menores de 4 años tienen una madre adolescente y **el 88% de los niños con madre adolescente provienen de hogares pobres**. El embarazo adolescente también acarrea un mayor riesgo para la madre, ya que aumentan las probabilidades de sufrir complicaciones durante el embarazo y el parto¹⁷, además del impacto que tiene sobre las posibilidades de educación e inserción laboral más tarde.

Medidos en años de educación formal, se perciben más claramente los diferenciales en logros educativos alcanzados por las mujeres de 15 a 19 años según tengan o no hijos: **el 83% de las que son madres tienen menos de 12 años de educación en contraposición al 68% de las que no han tenido hijos ni están embarazadas**¹⁸.

¹⁷ Según estudios de la CEPAL, las jóvenes que son madres antes de los 20 años de edad alcanzan aproximadamente dos años menos de estudio que las que no se embarazan antes de esa edad.

¹⁸ EDS;1998

En términos de necesidad de acceder al mercado de trabajo tempranamente, mientras que un 27% de las jóvenes que no han tenido hijos están trabajando o buscando trabajo, el porcentaje sube a 32% entre las que tienen hijos.¹⁹

b) Evolución de los indicadores de mortalidad materna e infantil

Durante la última década **la mortalidad materna se redujo casi un 30%**. En 1990 era de 5,2 por diez mil y en 1999 alcanzó a 4,1 por diez mil. Sin embargo, **la mayor parte de las muertes maternas se explica por problemas durante el embarazo y el parto -causas evitables en gran parte de los casos- y solo una proporción menor por enfermedades preexistentes**. En 1999 las principales causas de mortalidad materna fueron: causas obstétricas directas (el 39%), aborto (30,9%), toxemia (14%), hemorragias (10,2%) y causas obstétricas indirectas (el 6%). Estos datos demuestran la necesidad de políticas de prevención.²⁰

Con respecto a **la tasa de mortalidad infantil, también disminuyó en los últimos diez años, pasando de 25,6 por mil nacidos vivos en 1990 a 17,6 en 1999**. Sin embargo una lectura por regiones no arroja resultados tan alentadores: mientras en **la región centro** la mortalidad desciende a **15,8** por mil nacidos vivos **en la región noroeste se incrementa a 20,9** y en la **región noreste alcanza un promedio de 24,4**, con casos como la Provincias de Chaco que registra un índice de 29 por mil nacidos vivos²¹.

Cabe agregar además, que la reducción de la tasa de mortalidad infantil se explica por la disminución de la mortalidad de los menores de un año. Los indicadores de mortalidad de niños de 1 a 4 años asociada a factores socioambientales (condiciones inadecuadas de vivienda y habitat, falta de recursos económicos, baja educación, dificultad de acceso a los servicios de prevención y atención de la salud) mostraron una disminución menor y se mantuvieron constantes en los últimos cuatro años.²² **Mientras la tasa de mortalidad infantil neonatal alcanzo a 11,3 por mil nacidos vivos y la postneonatal a 6,3, la tasa de mortalidad entre 1 y 4 años registra un índice de 20,5 por mil nacidos vivos**²³. Este último dato indica que si bien no existen registros que relacionen nivel de ingresos y mortalidad infantil, ambas variables se encuentran fuertemente asociadas.

c) Alcance de la lactancia materna y nutrición

La lactancia es fundamental tanto para la salud del niño como de la madre. En la madre previene el cancer mamario y alivia la depresión postparto, y en el niño se recomienda como mínimo hasta el sexto mes de vida por el contacto, estimulación, alimento e inmunidad que implica. En nuestro país, considerando todas las formas de lactancia materna (completa,

¹⁹ Op.cit.

²⁰ Ministerio de Salud: Programa Nacional de Estadísticas de Salud. Año 2000.

²¹ Op.cit

²² Ministerio de Desarrollo Social . SIEMPRO: Situación de la infancia: análisis de los últimos diez años. 1999.

²³ Op.cit.

exclusiva y predominante y parcial), los valores llegaban al cuarto mes de vida al 78,3% de los niños y en el sexto al 71,9%. Sin embargo, si consideramos sólo la lactancia completa **solo el 25,8% de los niños son amamantados hasta el cuarto mes y el 7% hasta el sexto.**

Con respecto a la nutrición existe la concepción generalizada que la desnutrición infantil no existe en nuestro país. Sin embargo, es necesario hacer algunas aclaraciones a este respecto.

Los especialistas coinciden en que la desnutrición extrema – desnutrición aguda o bajo peso para la talla – es un problema prácticamente erradicado en la Argentina y lo confirman los indicadores de este problema que son muy bajos: **0,8% del total de niños sufre desnutrición aguda. Pero** los indicadores de **desnutrición crónica**, o baja talla para la edad, son mucho más importantes, **alcanzando entre el 7 % el 10% de la población²⁴. Entre los menores de un año la proporción de muertes por desnutrición es de 1,6% mientras que para los de 1 a 4 años este porcentaje se eleva al 5,8%.**

Sin llegar a la muerte, una alimentación y nutrición inadecuadas durante los primeros cinco años pueden generar daños irreversibles el resto de la vida, afectando principalmente las capacidades intelectuales y de aprendizaje.

d) Acceso a ambientes que favorezcan la estimulación y socialización

Diversos estudios y organismos internacionales, como UNICEF, aconsejan que los niños asistan a jardines de infantes a partir de los 3 años, ya que a través de sus actividades contribuyen a estimular funciones como la percepción, el razonamiento y la psicomotricidad. Actualmente, en nuestro país, **solo el 35% de los niños asiste a jardines de infantes o guarderías.**

Las diferencias nuevamente se agudizan para los más pobres. **Concurren casi la totalidad de los niños de familias más ricas (92,5%), pero menos de un cuarto de los que provienen de familias más pobres (22,3%).**

En síntesis, la situación de los niños argentinos de 0 a 6 años en relación al cuidado de la salud presenta:

- Ausencia de cobertura médica de obra social o prepaga en casi la mitad de la población, debiendo ser atendidos en hospitales públicos.
- Niveles generales aceptables de captación temprana del embarazo, pero desigualdades marcadas de acuerdo al nivel de ingresos: 70% de las mujeres pobres accede al primer control en el primer trimestre contra casi la totalidad de las mujeres no pobres (96%).
- Incremento del embarazo adolescente, causa de la reproducción de pobreza.
- Evolución positiva de los indicadores de mortalidad materna e infantil, pero aún son originados en causas que demuestran la necesidad de políticas de prevención.
- Deficiencias aún importantes en la extensión de la lactancia materna y la adecuada nutrición, con desnutrición crónica que alcanza al 6% de los niños.

²⁴ CESNI: Carmuega y O'Donell, 1998.

- Acceso desigual a la educación inicial para los niños pobres, lo que repercute en el desarrollo de sus capacidades de aprendizaje y socialización.

Los indicadores presentados condicionan fuertemente las posibilidades de éxito de los niños pobres en la escuela primaria, por lo que cualquier política social que se defina para combatir la pobreza debe empezar por tenerlas en cuenta.

b) Educación y pobreza

Una primera aproximación a la realidad educativa revela que no existen problemas de cobertura, al menos en el nivel primario. **En la Argentina el acceso al nivel primario del sistema educativo es casi universal**, sin presentar diferencias por nivel socioeconómico de procedencia. Ya en 1990 la asistencia escolar de los niños de 6 a 12 años era superior al 90%, llegando en 1999 al 99,3%. **Las diferencias en este punto se plantean sobre la calidad: las regiones y provincias más pobres han presentado menores rendimientos en las evaluaciones de calidad educativa que las menos pobres.**

Así, mientras en las evaluaciones de Lengua **los alumnos de la escuela media de la Ciudad de Buenos Aires contestaron correctamente en un 72% de los casos, esta cifra alcanzó en Catamarca al 48%, en Chaco al 53% y en Formosa al 52%.** En el caso de Matemáticas, las respuestas correctas alcanzaron en Córdoba un 70% de los casos y en Santa Fe un 71% , mientras que en la Rioja solo se registró un 55% de respuestas correctas y en Santiago del Estero un 54%²⁵.

También **las diferencias se reconocen en el rezago y la repitencia del nivel primario.** El rezago perjudica al 21% de la población que asiste a ese nivel pero afecta tres veces más a los niños del primer quintil con respecto a los del último (30,5% y 9,5% respectivamente). En el caso de la repitencia, que afecta al 14,4% de los niños, es de un 22% para los más pobres y de un 4,5% para los no pobres.

Ya en el nivel secundario observamos un incremento de la asistencia durante la última década. En 1990 un 70,4% de los jóvenes de 15 a 17 años asistía al nivel secundario y en 1999 esta proporción se incrementaba al 81,1%. Pero nuevamente aquí la incidencia de la pobreza determina diferencias. Mientras que en los jóvenes de menores ingresos el 72,6% asiste a la escuela secundaria, entre los más ricos lo hace el 87,4%. Y de estos que asisten, entre los más pobres sólo el 27,3% finaliza el secundario y entre los más ricos, el 73,1%.

Los problemas de repitencia, rezago y deserción se acentúan en el nivel medio. De los jóvenes que asisten al secundario, el 41% se encuentra rezagado en sus estudios y el 35% repitió algún año. Pero estas cifras se elevan en el primer quintil al 50% para el rezago escolar y al 38,3% para la repitencia. Estos altos niveles de rezago y repitencia son la antesala de la deserción que en el nivel medio alcanza a un 16%.

²⁵ Tercer Operativo Nacional de Evaluación de Finalización del Nivel Secundario 1999.

La deserción en los jóvenes pobres se explica por la confluencia de varios factores:

- Los elevados índices de repitencia y rezago los llevan a repetidos fracasos escolares que los desaniman
- La escuela media actual no siempre sabe actuar como barrera de contención
- El costo de oportunidad de obtener más ingresos para los padres de familias pobres es muy alto desde la adolescencia, por lo que imposibilitados de afrontar los gastos escolares y necesitados de nuevos recursos impulsan a sus hijos al mercado laboral.

Sin embargo, un mercado laboral como el actual, que requiere de altas calificaciones y presenta una oferta restringida, en contadas ocasiones incorpora a estos jóvenes al mundo del trabajo, mientras no sea en empleos del sector informal y con alto nivel de rotación. Es así como se conforma un nuevo segmento cada vez más importante de la población joven: **los jóvenes que no estudian ni trabajan**. De acuerdo a datos de la CEPAL, en GBA se han incrementado durante los últimos años, convirtiéndose en una población de riesgo para problemas de violencia y adicción. En 1980, alcanzaban un 11%, en 1986 disminuyeron a un 9%, pero desde el 92 alcanzaron un porcentaje superior al 13% para llegar a un 16% en 1997. De acuerdo a la última Encuesta Permanente de Hogares (mayo 2001) **en el primer quintil entre los 15 y 24 años representan un 21,8%**²⁶.

La confluencia de las características mencionadas resulta en que **entre los niños del primer quintil solo el 36% tiene 12 años o más de estudios**, tiempo mínimo que los organismos internacionales consideran necesario para acceder al mercado laboral y a un nivel determinado de ingresos.

Diversos estudios han demostrado cuan determinante puede ser la educación a la hora de la inclusión social. **Entre la población de 30 a 40 años los que tienen nivel terciario o universitario completo tienen ingresos tres veces y media mayores que quienes no completaron la primaria**. El ingreso medio de los primeros es de \$1189 y de los últimos \$343. Asimismo, la tasa de empleo crece progresivamente con el nivel educativo, siendo del 33% para los que tienen primaria incompleta, 42% para los de secundaria incompleta, 54% en los que alcanzan nivel terciario incompleto y 81% para los de nivel terciario o universitario completo. Esto demuestra la necesidad de plantear políticas que acerquen a los quintiles más bajos del ingreso al acceso a la educación en los tres niveles y una mayor igualdad en la calidad.

c) Vivienda e infraestructura

Los datos sobre vivienda e infraestructura en la Argentina demuestran que **los más pobres se encuentran privados de acceder a la propiedad de la tierra, a una vivienda en condiciones aptas para ser habitada y a un barrio con infraestructura mínima y redes de servicios de cloacas y agua potable**. La acción de los **programas nacionales**, provinciales y municipales de regularización dominial, construcción y refacción de viviendas, y extensión de

²⁶ EPH. Mayo 2001

infraestructura han revelado por su parte una **acción insuficiente** para superar estos problemas. Como sostiene Lidia Martínez de Jiménez – Directora Nacional de Políticas Habitacionales – *“para la población más pobre, correspondiente al primer quintil, no existen en la Argentina acciones de gran impacto. Si bien son muy valiosos los programas destinados a los grupos pobres con focalización implementados desde 1996, no han tenido continuidad en la asignación de fondos, verificándose una alta fluctuación en los niveles de inversión”*.

En la presente sección analizaremos cada una de las deficiencias planteadas y las dificultades de las principales acciones del Gobierno para resolver las mismas.

a) Tenencia precaria de la tierra

Las formas precarias de tenencia de la tierra alcanzan al 20% de los hogares argentinos, pero esta proporción se eleva en el primer quintil de ingresos al 41% y en el segundo quintil al 24%. Esta tenencia irregular impide el arraigo y la inversión de estas familias en su propiedad, alcanzando implicancias en lo afectivo y en la construcción de identidad de las personas.

Existen diversos organismos a nivel nacional, provincial y municipal que realizan acciones fragmentadas en la regularización de la tierra, pero que a pesar de su esfuerzo no han alcanzado mayor impacto. A nivel nacional la intervención que hasta ahora ha concentrado la mayoría de las acciones y más permanencia en el tiempo es el Programa Arraigo, dependiente hoy del Ministerio de Desarrollo Social.

Este programa se propone la regularización dominial de la tenencia del suelo para la vivienda. En general actúa a través de transferencias colectivas, es decir, realiza la transferencia jurídica de la tierra en las condiciones en que se encuentra a las organizaciones sociales de sus habitantes. Pero no prevé las subdivisiones, arreglos normativos y proyectos urbanos para la transferencia individual, lo que demora en que este último paso sea alcanzado.

Las organizaciones sociales receptoras de las tierras no tienen generalmente recursos ni capacidades para hacerse cargo del resto de la regularización individual. A esto se suma que las familias regularizadas no cuentan en general con los recursos suficientes para cumplir con los pagos de tierra y las obligaciones fiscales, ya que la ley no prevé un período de gracia.

b) Deficit habitacional

La construcción anual de viviendas a través del FONAVI presenta un incremento favorable en los últimos años pasando de un promedio anual de 27.000 en 1990 a 53.000 en 1998. Sin embargo, la situación habitacional de los hogares ha mejorado muy levemente. **El porcentaje de hogares con deficit absoluto en el mismo período ha descendido del 12,1% al 9,3%.**

De acuerdo con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, **un 30% de los hogares argentinos presentan condiciones deficitarias**, lo que representa aproximadamente

3.000.000 de familias. Aunque es necesario señalar que esto no quiere decir que falten tres millones de viviendas, sino que estas familias tienen algún problema habitacional.

Aproximadamente 1.000.000 de estos hogares son compartidos por más de una familia o se encuentran conformados por materiales precarios, lo que los vuelve irrecuperables. Otro millón y medio viven en una vivienda precaria por servicios e instalaciones, pero recuperable, y aproximadamente los 500.000 hogares restantes viven en una vivienda apta para ocuparla pero chica para albergarlos (hogares con hacinamiento). **Estos dos últimos casos, que alcanzan en total a 2 millones de hogares, pueden ser resueltos con políticas de ampliación y refacción de viviendas antes que construyendo nuevas.**

Cabe aclarar, sin embargo, que **el 70% de los hogares que ocupan viviendas de buena calidad pertenecen a los tres quintiles de mayor ingreso y el 72% de los hogares que ocupan viviendas deficitarias pertenecen a los dos quintiles de menor ingreso.**

c) Insuficiencia en los servicios de saneamiento básico

El 13% de los hogares del país carece de red de agua y casi el 40% de red de cloacas. Esta situación, grave de por sí, se agudiza en los sectores de más bajos de ingresos.

En el caso de la provisión de agua, es insalubre en un 15% de los hogares en general y en un 42% de los hogares del primer quintil. Y **el desagote de agua es insalubre en un 38% de los hogares del país, alcanzando esta proporción un porcentaje del 63% en el primer quintil de ingresos y del 47% en el segundo.** En estos hogares predominan los desagotes a “pozo negro” o “zanja abierta”. En cuanto a la eliminación insalubre de excretas alcanza a un 48% de los hogares del primer quintil y a un 27% del segundo.

Los factores mencionados son causa de enfermedades hídricas, infecciones, parasitosis y otras afecciones gastrointestinales.

d) Acción de los programas nacionales de vivienda e infraestructura

A nivel nacional la política de vivienda e infraestructura se concentra en una serie de programas a saber:

- Programa de Mejoramiento de Barrios
- Programa de Financiamiento a Municipios
- Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica
- Programa de Desarrollo Social en Areas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentinos con NBI (PROSOFA)
- Programa para la Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)
- Atención de emergencias sanitarias

Sin embargo, **el 83% de los recursos asignados al tema a nivel nacional los concentra el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)**. Este fondo fue creado en 1977 con el objeto de financiar programas nacionales para la provisión de vivienda e infraestructura y a partir de 1992 fue descentralizado a las provincias que lo administran a través de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV). La ejecución de los recursos es auditada a nivel nacional por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, alcanzando durante el 2001 un presupuesto de **\$1000 millones**.

Siendo un fondo de asignación específica, el FONAVI prevé el siguiente destino para sus recursos:

- Financiamiento de compra, construcción, refacción, ampliación o completamiento de viviendas (debe ser utilizado como mínimo un 45% de los fondos con este destino).
- Construcción de obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario (no más de un 20% de los fondos pueden ser utilizados con este fin).

Estas líneas de intervención definidas por la ley no son coherentes con los principales problemas que se detectan en el área, destinándose indistintamente fondos para la construcción o refacción cuando la proporción de viviendas recuperables en nuestro país asciende a más de la mitad²⁷ del total de viviendas deficitarias y el costo de repararlas es inferior al de construir nuevas.

Por otro lado, los beneficiarios del FONAVI son las familias con recursos insuficientes, aunque esta definición no ha sido suficientemente precisada lo que en algunos casos ha generado que los recursos del FONAVI, sobretodo en lo que se refiere al financiamiento para la construcción o refacción de viviendas, **no alcancen a los sectores en situación de pobreza sino a sectores de la población de clase media o media – baja**.

Las razones que explican esta debilidad se basan por un lado en la ausencia de normas claras y específicas en el proceso de adjudicación, y por otro en los requisitos que plantean algunas de sus operatorias con respecto al ingreso mínimo necesario para acceder a cualquiera de sus proyectos, excluyendo del acceso a los mismos a los hogares en situación de pobreza.

Los sistemas de adjudicación actualmente varían según cada provincia, utilizándose el sistema de puntaje en algunos casos o el de sorteo en otros. Aunque es notable la cantidad de jurisdicciones que no cuentan con normas específicas para regular la adjudicación o que habiendo descentralizado la misma a Municipios o entidades intermedias, no han definido normas claras acerca de los procedimientos a seguir. Estos dos últimos casos alcanzan casi al 40% de las jurisdicciones. En los casos de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén y Tucumán no hay normas que regulen el proceso y determinen requisitos claros, salvo que los adjudicatarios deben constituir un grupo familiar y no ser propietarios de una vivienda adecuada.

La ausencia de normas claras en las provincias mencionadas no sólo pueden generar adjudicaciones poco transparentes e impedir una evaluación precisa, sino que también

²⁷ De acuerdo a datos de la Subsecretaría de Vivienda

influyen en la bajo nivel de focalización en los hogares más pobres del FONAVI. De acuerdo a estimaciones de la Subsecretaría de Vivienda, el promedio nacional del ingreso familiar mínimo para acceder a una vivienda FONAVI se sitúa por encima de la línea de pobreza, alcanzando los \$638. En algunas provincias como Córdoba o La Pampa el mismo oscila entre los \$900 y \$1000 mientras que en otras como Catamarca, Corrientes o Tucumán aceptan ingresos entre \$200 y \$300 para acceder al mismo beneficio. Estas cifras muestran que **el FONAVI excluye de sus prestaciones en lo que se refiere a la vivienda a los hogares en situaciones de pobreza extrema, y en la mayor parte de los casos a aquellos hogares que no siendo indigentes, no superan con sus ingresos la línea de pobreza.**

En síntesis, la situación habitacional de nuestro país demuestra en la actualidad:

- Un alto porcentaje de los hogares (20%) con tenencia irregular de la tierra, cifra que en el primer quintil de ingresos alcanza al 41%.
- Un importante porcentaje de viviendas recuperables (2 millones) sobre el total de viviendas deficitarias (3 millones).
- Un preocupante déficit de infraestructura básica, fundamentalmente acceso a agua potable (13% carece de red de agua) y red de cloacas (déficit de un 40%).
- Las deficiencias de infraestructura se agudizan en el primer quintil de ingresos: 63% de hogares del primer quintil tienen desagote de agua insalubre y casi la mitad cuenta con eliminación insalubre de excretas.
- El FONAVI, programa nacional de ejecución descentralizada que concentra el 80% de los recursos del tema, presenta deficiencias en la orientación de los recursos y la población que beneficia. Solo invirtió en 1998 el 6% de sus recursos en infraestructura y las condiciones de financiamiento que impone excluyen a la población del primer quintil.

4. LA POLITICA SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL

El deterioro de los indicadores de salud, educación, vivienda y empleo, asociados a las crecientes tasas de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, ubicaron el tema del combate a la pobreza en la agenda de los sucesivos gobiernos. Reflejo de este fenómeno se han observado durante la última década **importantes modificaciones en el marco institucional de las políticas sociales**:

- La multiplicación de esfuerzos y la generación descoordinada de numerosos programas dirigidos a la población pobre, desde diferentes dependencias del gobierno.
- Una mayor descentralización de responsabilidades hacia las provincias y municipios en lo que respecta a servicios sociales .
- La incorporación creciente de organizaciones de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

En la presente sección analizaremos cada uno de los tres procesos mencionados y su impacto en la implementación de las políticas de superación de la pobreza.

a) Multiplicación de esfuerzos: el crecimiento de la oferta de programas nacionales

La multiplicación de esfuerzos en términos de la política de combate a la pobreza a nivel nacional ha generado las siguientes **debilidades**:

- **Ausencia de un Plan Social Nacional** que atienda los problemas más urgentes de la población pobre.
- **Fragmentación y dispersión** de la política social: existen 57 programas distribuidos en siete dependencias del gobierno
- **Bajo nivel de impacto** de cada programa sobre el total de la población objetivo.

Ausencia de un Plan Social que responda a una visión integral.

El Gobierno Nacional no ha logrado definir durante los últimos años un Plan Social integral de combate a la pobreza. La respuesta frente al deterioro de los indicadores sociales ha sido la generación de múltiple de programas para atender la problemática particular de la pobreza en cada segmento de la población y en cada región del país. Así, en lugar de existir una política integral de combate a la pobreza, se identifican un conjunto de líneas programáticas que procuran asistir a diversas dimensiones del fenómeno.

Ya en 1998, el trabajo " *El desafío de la igualdad* " identificaba una oferta de **casi 60 programas dirigidos a los más necesitados con un gasto de \$3900 millones** sobre un Gasto Público Social Consolidado de \$57.000 millones. Estos programas no sólo han demostrado

debilidades en su cobertura sino también dificultades en su adaptación a las distintas realidades locales, al intentar resolver de manera centralizada los problemas particulares de cada región.

La situación social actual de nuestro país requiere un nuevo modelo de política social que se enmarque en un plan nacional, un plan que concentre los esfuerzos y recursos en pocas prioridades, determinadas a partir de un diagnóstico serio y detallado de la situación social.

Fragmentación y dispersión de la política social

El marco institucional actual en el que se desarrolla la política social presenta un conjunto de organizaciones y programas que no tienen articulación entre sí, dependientes de diversos niveles de gobierno y ministerios, con superposiciones y duplicaciones funcionales. **Sólo a nivel nacional existen 57 programas destinados a la pobreza, distribuidos en siete dependencias diferentes del gobierno:** 29 en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 9 en el Ministerio de Trabajo, 9 en el Ministerio de Salud, 5 en el Ministerio de Educación, 2 en el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, 2 en el Ministerio de Economía y 1 en Jefatura de Gabinete.

Si bien algunos programas fueron suprimidos con la nueva gestión, se crearon nuevos en cada dependencia. Así, el Ministerio de Desarrollo Social unificó los programas alimentarios PRANI, ASOMA y Prohuerta en el programa UNIDOS, pero generó dos nuevos programas de Desarrollo Comunitario e Integración Social – Nosotras y REDES – que se suman a los 11 ya existentes y agregó un componente alimentario al reciente creado programa Solidaridad. Otro ejemplo es el del Ministerio de Educación, que creó en forma conjunta con el Ministerio de Trabajo el programa “Estudiar es trabajar” de características similares al de Becas estudiantiles ya existente en esa misma jurisdicción y dio lugar al Instituto de Financiamiento Educativo que atiende a la misma población que el programa de Infraestructura y Escuelas Prioritarias del mismo Ministerio.

Hoy existen por ejemplo 8 programas de empleo y capacitación, 13 de desarrollo comunitario, 7 que incluyen algún subsidio al ingreso, 6 que atienden al fortalecimiento institucional, entre otros. Así, la oferta programática actual se presenta de la siguiente manera según jurisdicción:

Programas dirigidos a la población pobre distribuidos según jurisdicción

Organismo	Programa
Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	Proyecto Integral de Comunidades Aborígenes en el Departamento de Ramón Lista
	Fondo de Capital Social (FONCAP)
	Acciones de la Dirección Nacional de la Juventud
	Programa de Promoción de acciones de valorización y formulación de políticas de la tercera edad
	SIEMPRO
	REDES
	Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)
	Programa de Atención de Menores Marginados en el Gran Buenos Aires
	Programa de Atención de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles I y II
	Grupos Prioritarios
	Nosotras
	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)
	Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)
	Consejo Nacional del Menor y la Flia
	Unidos
	Mejoramiento de barrios
	Asistencia a población en emergencia
	INAI
	INACYM
	Subsidios Institucionales
	PROMEBA
	PROPASA
	PROSOFA
	Arraigo
	PNC
	Solidaridad
	POSOCO – PROSONU
	Ayuda Social a Personas
Ministerio de Economía	Financiamiento a Municipios
	PROINDER
Ministerio de Infraestructura y Vivienda	FONAVI
	Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica Social
Ministerio de Salud	Programa Materno Infantil
	PROMIN
	Ampliado de inmunizaciones
	Atención primaria y Salud de Pueblos aborígenes
	Control del Chagas

	Lucha contra el SIDA y ETS
	LUSIDA
	Programas sociales del PAMI
	Prevención y control del Cólera
Jefatura de Gabinete	Atención del Estado de emergencias sanitarias
Ministerio de Educación	Escuelas prioritarias
	Becas estudiantiles
	Estudiar es trabajar
	Instituto de Financiamiento Educativo
	Mejoramiento de Infraestructura escolar
Ministerio de Trabajo	Trabajar
	Seguro de Desempleo
	Crear Trabajo
	Programa de emergencia laboral comunitario
	Capacitar
	Talleres protegidos de producción
	Formujer
	Seguro de desempleo
	Talleres ocupacionales

A la existencia de tan variada oferta se suma **la ausencia de coordinación entre las diferentes áreas y la reducida capacidad del Poder Ejecutivo Nacional para la orientación de políticas y programas**. Las iniciativas en este sentido no han tenido un resultado concreto. Tal es el caso del Gabinete Social, instancia constituida para la coordinación de las políticas sociales, que reúne a todos los ministros nacionales relacionados con la materia bajo la autoridad del Jefe de Gabinete. Esta iniciativa, conveniente en las intenciones, no tuvo éxito ante la ausencia del apoyo político necesario para convertirse en la auténtica autoridad social que concentrara bajo su competencia todos los recursos y decisiones en la superación de la pobreza.

Bajo nivel de impacto sobre la población en situación de pobreza

Habiendo definido uno o varios programas para cada segmento y grupo vulnerable de la población pobre, el Gobierno Nacional no es capaz de cubrir con sus esfuerzos un porcentaje significativo de la población objetivo. Así, **los programas de emergencias apenas superan el 10% de la población objetivo, alcanzando dentro de esta franja a tan sólo el 8% de la población del primer quintil de ingresos**. O en el caso del Seguro de Desempleo, que sólo alcanza a un 5% de los desempleados (105.000 sobre un total de 2.400.000).

Los programas de atención a embarazadas y niños de 0 a 2 años también registran un déficit importante de cobertura: **solo un 38% de sus beneficiarios pertenecen al primer quintil de ingresos**. Por último, los programas alimentarios en escuelas primarias llegan a un 57% de los niños del primer quintil contra un 22% del cuarto y un 13% del quinto quintil de ingresos²⁸.

²⁸ EDS,1998.

Las áreas sociales, como resultado de las debilidades detalladas, **no siempre pueden responder eficientemente a las necesidades de la población pobre. La ineficiente asignación del gasto sumada a la ausencia de definición de prioridades** - se pretende atender a todos los grupos vulnerables sin llegar significativamente a ninguno – deben ser urgentemente superadas a través de la **creación de una Autoridad Social** que concentre todos los recursos y toda la responsabilidad en la definición, ejecución y evaluación de la política social a nivel nacional. Este tema será más ampliamente desarrollado en la propuesta de reforma institucional de la siguiente sección.

b) Descentralización hacia las provincias y municipios

En los últimos años, la Argentina ha atravesado un notable proceso de descentralización de funciones en favor de las provincias. De acuerdo a un índice que propone el Banco Interamericano de Desarrollo – basado en la proporción de gasto público ejecutado por los gobiernos subnacionales – la descentralización en nuestro país para el año 1995 llegó a un 49,3%. Actualmente, **un 70% de los programas nacionales delegan su ejecución en los niveles subnacionales: provincias y municipios.**

Este proceso ha sido especialmente importante en lo que a servicios sociales se refiere, involucrando la transferencia de la prestación de los servicios de educación, la atención de la salud, alimentación y nutrición y programas de vivienda. Particularmente, los cambios fueron los siguientes:

- **Educación secundaria y hospitales:** las provincias no solo administran los recursos sino que también cuentan ahora con el derecho exclusivo en la provisión del servicio.
- **Vivienda:** de estar concentrados a nivel nacional, los fondos de vivienda pasaron a ser de mandato exclusivo en las provincias.
- **Programas nutricionales:** las provincias realizan el gasto y definen su estructura con exclusividad. La injerencia del gobierno nacional se encuentra limitada a los montos del gasto y los estándares de cumplimiento.

En este escenario tiene particular importancia la capacidad institucional de los gobiernos provinciales, que se demuestra heterogénea. Muy pocos casos pueden caracterizarse como de excelencia en la gestión, así como muy pocos cuentan con una muy baja capacidad de gestión. El resto de las provincias se ubican en un lugar intermedio que las aleja o las acerca a los casos extremos.²⁹ La misma situación se repite a nivel municipal, siendo variable la capacidad de gestión según sea el tamaño de la comuna, los recursos con los que cuenta y la provincia a la que pertenece. Esta diversidad en las capacidades plantea la necesidad del fortalecimiento de las capacidades de gestión.

²⁹ Rodríguez Larreta, Horacio – Robredo, Gonzalo: El desafío de la igualdad. Fundación Grupo Sophia. Temas. 1998.

Existe consenso generalizado sobre la conveniencia de la descentralización de las políticas sociales, ya que la pobreza adquiere características específicas en cada lugar. Sin embargo, **deben crearse las instancias necesarias para superar las heterogeneidades en las capacidades, la duplicación y fragmentación en las decisiones y la falta de coordinación de las políticas locales con las nacionales.** Un intento por superar estos obstáculos fue la creación del Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES), instancia a la que concurren los máximos responsables de la política social a nivel provincial y nacional con el objetivo de articular las acciones de las diferentes jurisdicciones. Al igual que el caso del Gabinete Social, este ámbito no tuvo el éxito esperado por la ausencia de apoyo político. La generación de mecanismos aceitados y ágiles en la coordinación de las políticas sociales de los distintos niveles del gobierno es aún una materia pendiente.

c) La creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil

El llamado “tercer sector” ha tenido un crecimiento acelerado en nuestro país en la última década. De acuerdo a un estudio de la Fundación Gobierno y Sociedad, **en 1995 este sector movilizó \$12 mil millones, suma equivalente al 5% del PBI de ese año y registró aproximadamente 395 mil trabajadores y más de 1,5 millón de voluntarios.**

En el ámbito de las políticas sociales, durante los últimos años las organizaciones de la sociedad civil han ganado relevancia, ya sea como beneficiarias del Estado en actividades de capacitación y asistencia técnica o bien participando en el diseño, ejecución o evaluación de las políticas. **En la actualidad casi el 20% de los programas nacionales se ejecutan a través de ONG's en forma asociada con provincias y municipios.**

Cabe aclarar, sin embargo, que pese a su acelerada expansión y creciente participación en lo social, no puede pretenderse que reemplacen la acción del Estado en el combate a la pobreza. Su localización geográfica y la escasa capacidad en la implementación a gran escala imposibilitan tal pretensión.

Una mirada a su ubicación revela que las regiones y provincias donde se concentran la mayor parte de las organizaciones son aquellas que presentan un mayor grado de desarrollo económico-social. Es decir que **en las zonas más carenciadas la presencia de estas organizaciones es menor y las políticas contra la pobreza no podrían ser implementadas por ellas.** Además, el accionar de la mayoría no excede el ámbito local.

De acuerdo a estas características los especialistas sostienen que su participación debería articularse de la siguiente forma:

- **Las organizaciones de base** - por su cercanía y estrecho contacto con la población beneficiaria – deberían participar en el **diagnóstico de problemas y prioridades y en el control** de la implementación de las políticas sociales.
- **Las organizaciones intermedias** –por su mayor capacidad de gestión – deberían intervenir en la **ejecución de los programas nacionales**, en los lugares donde sea posible.

- **Las organizaciones de apoyo** – por sus recursos más profesionalizados- deberían participar en **la formulación y diseño de políticas** junto al Estado.

En síntesis, un diagnóstico sobre el marco institucional de las políticas sociales de combate a la pobreza a nivel nacional revela por un lado, y de manera positiva a pesar de las heterogeneidades, una profundización de la descentralización en la ejecución de las políticas sociales, lo que acerca las acciones del gobierno a los beneficiarios y contribuye al control social.

Por otra parte, el desarrollo creciente – aunque desordenado – de programas destinados a la población pobre, demuestra la conciencia de los sucesivos gobiernos sobre el deterioro de la situación social. Sin embargo, aún no se han identificado los problemas prioritarios a aliviar, para de esta manera enfocar en ellos los esfuerzos y el gasto.

En el punto que sigue se desarrolla una propuesta de reforma institucional y de programas que contribuye a superar las dificultades mencionadas.

5.- PROPUESTA

a) Reforma de las instituciones públicas responsables de la política social

El diagnóstico desarrollado concluye que es necesario en primer lugar una reforma institucional en las áreas responsables de la política social del Gobierno Nacional. Para una respuesta más eficiente y con mayor impacto sobre la pobreza **es necesaria la constitución de una nueva autoridad social** que defina una visión global para la política social del Gobierno y equilibre a la autoridad económica en el Gabinete Nacional. Esta autoridad social deberá contar **con capacidad efectiva para desarrollar articuladamente todas las políticas que se implementen en el combate a la pobreza** y asumir las siguientes características:

- Responsabilidad sobre toda la política social, unificando la dispersión de esfuerzos existentes.
- Alto nivel de poder político
- Igual rango que la autoridad económica
- Funciones de planificación y promoción claramente definidas
- Recursos garantizados en la partida presupuestaria
- Fuerte grado de flexibilidad y autonomía en el manejo de los recursos
- Nuevo modelo de gestión de las políticas sociales que no incurra en burocracia excesiva

La creación del Ministerio de Desarrollo Social en 1999 significó un avance en el camino a la conformación de esta autoridad, pero no fue suficiente. En primer lugar, porque al no concentrar el total de recursos y programas existentes dirigidos a la superación de la pobreza no puede superar la dispersión de los esfuerzos existentes. En segundo lugar, porque es necesario fortalecer más el sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales, concertar un mayor nivel de coordinación con los gobiernos provinciales y terminar de consolidar un padrón único de beneficiarios, fundamental para una gestión más transparente, equitativa y eficiente.

Por estas razones **consideramos prioritaria la puesta en marcha de la Agencia Social**. La misma debería crearse en el marco de la redefinición de la estructura actual del Gobierno, aunque el detalle de dicha redefinición excede el marco de este trabajo.

La puesta en marcha de esta Agencia Social permitirá:

- La **coordinación** de las acciones orientadas a la población pobre.
- La **eficientización del gasto** mediante una disminución de los costos administrativos actuales.
- La **responsabilización** de un área única en el Gobierno por la política social
- **Una mayor capacidad de impacto** sobre los problemas sociales a partir de la concentración de acciones y recursos.

La función del organismo creado será exclusivamente la **provisión de servicios sociales para la población de menores recursos**, dejándose la formulación de políticas sociales y su evaluación al Ministerio de Desarrollo Social. Así definido, el Ministerio de Desarrollo Social deberá asumir la responsabilidad de:

- Definir los ejes principales de las políticas dirigidas a la población en situación de pobreza.
- Consolidar al SIEMPRO como sistema de evaluación, monitoreo y control de los programas sociales.
- Construir una base de datos única de beneficiarios de los programas sociales.
- Desarrollar mecanismos de fortalecimiento de las capacidades institucionales de provincias y municipios, generando al mismo tiempo instancias de coordinación con ellos.
- Establecer instancias y mecanismos de consenso de las políticas definidas con actores sociales relevantes.
- Promover el acuerdo de un “Compromiso Social Federal” con los gobiernos provinciales para la definición y ejecución de las políticas definidas.

Esta separación entre el diseño de políticas y la evaluación de políticas para el Ministerio de Desarrollo Social y la implementación para la Agencia Social permitirá incorporar la figura de **Convenio de Gestión**, un instrumento fundamental para eliminar las limitaciones actuales en la administración de recursos y fortalecer la responsabilización por resultados. Este convenio será suscripto entre quien esté al frente de la Agencia Social y el Ministro de Desarrollo Social. En este contrato se detallarán una serie de bienes y servicios a proveer y los objetivos y metas a cumplir anualmente por el administrador seleccionado. A cambio, **se le garantizará el presupuesto de su área y estabilidad en el cargo en la medida que cumpla con los objetivos propuestos**. Además, la figura de agencia le ofrecerá la ventaja de **una mayor autonomía en la administración de recursos financieros y humanos**, lo que se traducirá en una gestión más ágil y eficiente.

En particular, la Agencia deberá comprender a todos los programas focalizados en pobreza que funcionan en la actualidad, con sus recursos humanos y financieros. Esto supone la **transferencia de los programas sociales existentes en los Ministerios de Educación, Salud, Economía y Trabajo a la nueva Agencia**, definiendo así a un único responsable en el Gobierno Nacional por la atención de la población en situación de pobreza.

Concretamente, la Agencia Social obtendría **a partir de la concentración de 50 programas sociales sobre 57 existentes, un presupuesto de aproximadamente \$3.319 millones** sobre \$3771 millones actualmente dirigidos a la población pobre. Se descuentan de esta redistribución los programas sociales del PAMI con un presupuesto de \$360 millones ya que por ley son fondos específicamente asignados a ese organismo. Tampoco se incluye a los programas del Ministerio de Salud **dirigidos a la prevención y atención de enfermedades (\$92 millones)**.

Así, se transferirían los recursos humanos y económicos de las siguientes áreas y programas:

- **Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social** (30 programas de emergencias, grupos vulnerables, de desarrollo comunitario, de alimentación y de infraestructura): **\$241.6 M**
- **Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social: \$8,1 M**
- **Consejo Nacional de la Niñez y la Familia: \$72 M**
- **Pensiones No Contributivas: \$888 M** (incluye seguro de salud)
- **Programas PROSOCO – PROSONU: \$200 M**
- **Programas del Ministerio de Educación** (Escuelas Prioritarias – Escuela y Comunidad - Estudiar es Trabajar – IFE – Infraestructura): **\$205,4 M**
- **Programas del Ministerio de Salud** (PROMIN – Programa Materno Infantil): **\$55 M**
- **Programas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda** (Mejoramiento Habitacional – FONAVI - Financiamiento a Municipios – Inundaciones): **\$1088 M**
- **Programas del Ministerio de Economía** (PROINDER - Inundaciones): **\$21 M**
- **Programas del Ministerio de Trabajo** (Seguro de Desempleo – Programas de subsidio y capacitación): **\$524,8 M**
- **Programa de Emergencias de la Jefatura de Gabinete: \$ 14,5 M**

Sin embargo, la concentración de todos los recursos humanos y económicos orientados a la población en situación de pobreza en un único organismo es condición necesaria pero no suficiente para superar las debilidades actuales de la política social nacional. Si luego de la creación de la Agencia aún se mantuviera una estructura de 57 programas, que con escasos recursos se dirigen a diferentes grupos específicos dentro de la pobreza, los problemas de impacto, coordinación y superposiciones subsistirían. Por ello, **es necesario unificar los programas existentes orientando sus recursos a atender las principales urgencias de la situación social hoy:**

- 1- el alivio de la emergencia económica de las familias pobres**
- 2- el fortalecimiento de las acciones de cuidado de los niños pobres desde la gestación.**

Algunos de los programas actuales no podrían ser incluidos en esta unificación de manera inmediata por varias razones:

- **Legales:** el beneficio que otorgan se considera un derecho adquirido. En esta categoría se incluye a:
 - Pensiones No Contributivas
- **Sensibilidad en la prestación:** debe asegurarse su funcionamiento dada la particularidad de la asistencia que ofrece y la sensibilidad de la población a la que se dirige. En esta categoría se incluye a:

- Consejo del Menor y la Familia,
 - Programas del Ministerio de Educación dirigidos a la mejora de la calidad y la infraestructura de las escuelas pobres: Escuelas Prioritarias e Infraestructura Escolar
 - Instituto Nacional de Asociativismo y Economía (INAE)
 - Programas de atención de emergencias de la Jefatura de Gabinete.
- **Los recursos han sido descentralizados:** programas donde la ejecución y la administración de los fondos han sido descentralizadas a los gobiernos provinciales por ley y por lo tanto, no son reasignables. Tal es el caso del
- FONAVI
 - POSOCO
 - PROSONU.

Así, los programas y recursos excluidos de esta unificación serían los siguientes:

Programa	Presupuesto (en millones de \$)
Pensiones No Contributivas	888,0
FONAVI	1000,0
POSOCO-PROSONU	200,0
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social	8,1
Consejo del Menor y la Familia	72,3
Emergencias	14,5
Programas del Ministerio de Educación (Escuelas Prioritarias + Infraestructura)	129,0
Total no reasignable	2311.9

En conclusión el total de **fondos disponibles para atender las prioridades - definidas** excluyendo \$2311.9 de programas no reasignables en esta primera etapa— asciende a **\$1007,1**.

Además de la definición de la Agencia Social, deberá promoverse la **participación en el diseño, ejecución y control de la política social de las organizaciones de la sociedad civil** que cuenten con la infraestructura necesaria para ello. La participación de las mismas debería canalizarse a partir de la creación de un Consejo Consultivo que nucleee a sus principales representantes.

Por último, deberá asumirse a **la política social dirigida a la población pobre como una política de Estado**. Para ello, la creación de la Agencia Social y los programas que esta impulse deberán expresarse en una **Ley sancionada por el Congreso**. Además, deberán fortalecerse los actuales ámbitos de coordinación de políticas sociales al interior del Gobierno Nacional -promoviendo una participación activa del COFEDESO en el diseño de las políticas sociales- y entre el Gobierno nacional y las provincias – generando instancias de diálogo y compromiso de ambas partes en lo que se refiere al fortalecimiento de la oferta provincial para el desarrollo de los programas nacionales y la difusión de los mismos. Dado que la mayor parte de la ejecución será descentralizada, el COFEDESO debería concentrar las decisiones sobre políticas a definir, recursos a asignar y control sobre la ejecución.

En síntesis, la pauta es que el Gobierno Nacional debería encargarse de definir los grandes objetivos nacionales de la política de lucha contra la pobreza. De acuerdo a las líneas del diagnóstico en nuestra opinión, estos serían:

- Superar la situación de indigencia
- Garantizar la atención integral de los niños pobres

Así, la mayor parte de los programas existentes³⁰ **deberían ser simplificados y unificados en solo dos líneas de intervención social** que respondan a los problemas prioritarios identificados en el diagnóstico y aseguren una auténtica llegada y cobertura de toda la población pobre, a saber:

- a) Programa de Ingreso Garantizado**
- b) Programa Invertir en la Infancia**

A partir de la concentración de esfuerzos en estas dos líneas, el Gobierno Nacional se hará responsable de la formulación de las políticas dirigidas a la población pobre que actúen sobre los ejes prioritarios identificados en el diagnóstico, mientras que se espera que los gobiernos provinciales ejecuten los programas de manera descentralizada y dirijan sus energías y recursos a la atención de las problemáticas locales y las particularidades propias de su provincia.

³⁰ Se excluyen los mencionados anteriormente.

b) Redefinición de los programas sociales

Los dos programas propuestos intentan atender, mediante la coordinación de acciones y la concentración de recursos existentes, las dos problemáticas identificadas como prioritarias en el diagnóstico:

1. La emergencia económica de las familias en situación de pobreza e indigencia : Programa de Ingreso Garantizado.

Por un lado, de acuerdo al diagnóstico, **hoy existen 2.089.000 hogares por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 600.000 se hallan por debajo de línea de indigencia.** Los ingresos de estos hogares provienen de ocupaciones informales o subsidios entregados por programas sociales. Están fuera del circuito formal de la economía y de los beneficios de la ciudadanía: son las familias marginadas o excluidas.

La situación de estas familias es tan crítica que no se puede esperar a que los beneficios del crecimiento económico lleguen a ellos (o se “derramen”). **Es necesario establecer, en forma inmediata, una red de contención social para esta población que hoy alcanza a un tercio de los argentinos, que promueva su integración a la sociedad.**

2. La incidencia de la pobreza en los niños: Programa Invertir en la Infancia

Por otro lado, el diagnóstico ha demostrado en primer lugar la mayor incidencia de la pobreza en los niños, alcanzando a más de la mitad de la población pobre. En la actualidad existen muy pocos programas sociales que orienten sus recursos a este segmento de la población, menos aún a los niños pobres entre los 0 y 5 años. En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social sólo existen tres programas dirigidos específicamente a los niños pobres PROAME, PROAMBA y PRANI, que intervienen sobre la niñez pobre recién a partir de los tres años. A estos se suma el PROMIN en el Ministerio de Salud y el Plan Materno Infantil en la misma área. El total de recursos de estos programas no alcanza ni cerca para cubrir al total de los niños pobres en esta franja de edad.

En segundo lugar, existe un consenso generalizado entre los especialistas sobre la necesidad de iniciar las intervenciones en los niños pobres desde el primer día de su gestación. **De acuerdo a estudios científicos, el desarrollo neurológico básico del niño se completa hacia los tres años de edad. De quedar trunco ese desarrollo por desnutrición, inadecuado cuidado prenatal o falta de estímulo, resulta muy difícil compensar las desventajas más tarde**

Siguiendo el diagnóstico, **los esfuerzos restantes deberían concentrarse en:**

3. La baja calidad de la educación en las escuelas más pobres: Programa de Escuelas Prioritarias e Infraestructura.

4. El déficit habitacional y bajo acceso a infraestructura social básica: FONAVI

Cabe aclarar, que en los dos últimos casos no desarrollaremos el contenido de cada programa porque se parte del funcionamiento de programas existentes. En el caso del programa de Escuelas Prioritarias e Infraestructura (Ministerio de Educación) – cuyo antecesor fue el Plan Social Educativo – ha demostrado éxito dirigiendo sus recursos al fortalecimiento de la calidad e infraestructura básica de las escuelas más pobres del país.

En cuanto al FONAVI, funcionaría sobre la actual estructura descentralizada. Aunque en este caso sí sería necesario la redefinición de sus intervenciones, orientándolas a la recuperación de las viviendas más que a la construcción de nuevas y mejorando su focalización en la población pobre.

Más allá de estas cuatro líneas de intervención definidas, se asegura la continuidad de los siguientes programas en el marco de la Agencia Social:

- Pensiones No Contributivas
- POSOCO-PROSONU
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
- Consejo del Menor y la Familia
- Emergencias

A continuación detallaremos el contenido de los dos programas principales: **Ingreso Garantizado e Invertir en la Infancia.**

1.- Programa de Ingreso Garantizado

El programa se basa en una **transferencia directa de un ingreso monetario, en promedio de \$120 mensuales, del Gobierno a las familias en situación de pobreza.** Como **contrapartida** de esta transferencia se promoverá que las familias beneficiarias asuman ciertos compromisos en lo que hace a la **alimentación, educación y salud de sus hijos.** De esta manera, el apoyo económico fortalecerá el desarrollo de los niños, lo que les permitirá no repetir la situación de pobreza de sus padres.

a- Justificación

El Programa de Ingreso Garantizado, a diferencia de la mayor parte de los programas sociales actuales, no destina sus recursos prioritariamente al fortalecimiento de los servicios sociales (centros de salud, de desarrollo infantil, establecimientos escolares) sino que los transfiere directamente a las familias en situación de pobreza, apostando a su capacidad de administración. Este enfoque se asienta en una realidad ya demostrada en varios países: **la mera acción sobre las instituciones que ofrecen servicios sociales no alcanza para asegurar los niveles de nutrición, el cuidado de la salud y la asistencia escolar suficientes para frenar la transmisión de pobreza de padres a hijos.** Altos costos económicos para el

acceso a estos servicios y hábitos culturales arraigados en la falta de educación e información suficiente dan origen a esta realidad.

Por eso, además de atender su necesidad económica inmediata, este programa exige a cambio la **responsabilización de las familias beneficiarias por el cuidado y la educación de sus hijos**. La existencia de este compromiso evita una modalidad de prestación propia del asistencialismo tradicional, al tiempo que ayuda a superar la situación estructural de pobreza.

Otras propuestas apuntan a la **implementación de un Seguro de Desempleo**. Sin embargo, este **no sería posible en las condiciones actuales**, ya que los altos niveles de subempleo y empleo informal hacen imposible determinar quien se encuentra empleado y quien no. Así, el ingreso debería llegar hoy a las familias pobres independientemente de este requisito.

Es un subsidio que en el corto plazo atiende la urgencia, pero en el mediano y largo apunta a las causas de reproducción de la pobreza en los hijos: ausencia de controles de salud, inadecuada alimentación y deserción escolar.

Por último, es una ayuda que al exigir el compromiso de los **beneficiarios fortalece el sentido de ciudadanía**, al fomentar el concepto de derechos y obligaciones recíprocas entre Estado y beneficiarios.

b- Antecedentes internacionales

Programa de Asistencia Familiar de Honduras

Aprobado en 1995, este programa destina \$20 millones a realizar transferencias en efectivo a las familias pobres en municipios donde se concentra la pobreza. El objetivo del programa es aumentar el poder adquisitivo de estas familias, así como mejorar su educación, salud y condición nutricional.

Se otorgan transferencias en efectivo a las familias que mantienen a sus hijos en la escuela, así como a aquellas cuyas madres utilizan los servicios de salud pública. Las transferencias se realizan a las madres del grupo familiar.

Progresas de México

A diferencia del anterior, el Progresas no sólo se orienta a fortalecer la demanda sino también la oferta de servicios sociales. Está integrado por tres componentes:

- Apoyos educativos para facilitar que los niños cursen la educación básica completa: becas entre \$7 y \$22 para hijos menores de 18 años, más útiles escolares. A cambio se les pide una asistencia mínima a la escuela del 80%.
- Atención básica de la salud de todos los miembros de la familia: paquete de servicios básicos de salud asegurado por las instituciones de salud pública.

- Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y estado nutricional de las familias pobres: suplementos alimenticios para las mujeres embarazadas y para los niños de 4 meses a 2 años de edad. Además, se brinda un apoyo monetario para mejorar la diversidad y nutrientes del consumo de alimentos. Para obtener este apoyo las familias beneficiarias deben cumplir con los controles de salud.

Hacia fines de 1999, el número de familias que participaban del programa ascendía a 2,3 millones (aproximadamente el 15% de la población) localizadas en 2.000 municipios dispersos en 31 estados de la República. Las evaluaciones del programa han sido muy positivas demostrando que:

- Se ha incrementado la inscripción en la escuela en todas las edades, particularmente en los jóvenes que asisten a la escuela secundaria con un aumento del 17%.
- El 18% de los niños que había abandonado el sistema escolar retomaron sus estudios, disminuyendo la proporción de niños que trabajan. En la franja de los 12 y 13 años la participación de los niños en el trabajo se ha reducido en más de un 250%.
- La asistencia de las familias beneficiarias a centros de salud se incrementó en un 26% en comparación con las familias que no reciben el apoyo del programa.
- El promedio de consultas mensuales de salud se incrementó en un 20% y en el área de atención prenatal se incrementaron en un 16%.

Bolsa Escola de Brasil

Implementado en el distrito federal de Brasilia en 1995 como una experiencia local, el Bolsa Escola promueve la asistencia y permanencia a la escuela de los niños pobres de 7 a 14 años. Este programa otorga una beca equivalente a un salario mínimo a las familias a cambio de que envíen a sus hijos a la escuela cumpliendo con una asistencia mínima del 90%.

Además, el programa contempla un estímulo al rendimiento escolar. Los alumnos que hubieran promovido reciben un crédito de un salario mínimo al año siguiente, que es depositado en una cuenta bancaria y es liberado en los últimos años de enseñanza básica.

c- Características del Programa

I. Objetivos

Los **objetivos** que el programa se propone alcanzar son:

- **Asistir a las familias pobres ante la emergencia**, fortaleciendo su ingreso a través de una ayuda monetaria mensual.
- **Fortalecer las condiciones de educación, salud, alimentación y nutrición de las familias pobres**, comprometiendo a las mismas al cumplimiento de ciertas contraprestaciones.

- **Incrementar las posibilidades de inserción en el mercado laboral de los hijos jóvenes** de familias pobres, reteniéndolos en el sistema educativo hasta finalizados el ciclo de Educación General Básica y el Polimodal.
- **Simplificar y unificar los programas de transferencias existentes en un único programa** de manera de optimizar recursos y generar una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal-.
- **Invertir en la familia** como núcleo receptor de los programas sociales
- **Fortalecer el capital social** a través de la promoción de la participación y el respaldo comunitario a las acciones del programa, garantizando su transparencia y su adecuada focalización

II. Beneficiarios

Todas las familias en situación de pobreza en todo el país, tengan o no hijos. Partiendo de los recursos disponibles, el programa se concentrará en una **primera etapa**, en **las familias indigentes** (600.000 hogares). En una **segunda etapa**, y asumiendo la disponibilidad de recursos adicionales, se apuntará a abarcar a **toda la población en situación de pobreza** (2.089.000 hogares).

La **entrega del apoyo monetario se realizará mensual o bimensualmente, personalizándose en la madre** o en aquella persona responsable de las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores y de su asistencia a la escuela. La misma será determinada por una asistente social al momento de ingresar al programa. Con ello, se reconoce a la madre como quien se encuentra mejor capacitada para administrar el ingreso percibido. Dada la propensión de las madres a invertir recursos adicionales en sus hijos, se espera que aumenten aún más los beneficios del programa.

III. Monto del ingreso

El monto del ingreso ha sido fijado partiendo de la realidad de los recursos disponibles hoy en el Presupuesto. Dada la urgencia económica de las familias pobres, creemos que con el mismo dinero se debe llegar a una mayor cantidad de gente. Aunque sería óptimo ofrecer un ingreso mayor, este monto permite superar la situación de indigencia que es el objetivo inmediato.

El ingreso promedio que recibirán los beneficiarios será equivalente a una pensión mínima de **\$120 mensuales.**

La transferencia debe realizarse en dinero y no en especies por las siguientes razones:

- Se apuesta a la capacidad de administración del ingreso por parte de los hogares pobres, orientándolo al desarrollo de sus hijos.
- La entrega del ingreso en dinero promoverá el consumo y el consecuente desarrollo de la región en la que sea entregado.
- Se reducen los costos burocráticos del programa.

Las familias beneficiarias del programa con hijos recibirán un ingreso mayor que aquellas que no los tengan. Y las que tengan hijos en la escuela secundaria recibirán un incremento adicional. Esto para suplir los gastos de las familias pobres para enviar a sus hijos a la escuela secundaria y los ingresos que pierden por no aceptar que se empleen.

El Gobierno Nacional – a través del Ministerio de Trabajo – ofrece hoy cinco programas de empleo con un ingreso de \$160 a \$200 mensuales. Sin embargo, son de carácter transitorio - los beneficiarios lo reciben sólo desde 3 a 6 meses - y cuentan con recursos que le permiten alcanzar a una proporción muy poco significativa de las familias excluidas. Con \$524 millones anuales de presupuesto (incluyendo al Seguro de Desempleo) alcanza aproximadamente sólo al 15% de su población objetivo.

IV. Compromisos de los beneficiarios

Como contrapartida del ingreso, y para evitar una política meramente asistencialista y ayudar a los hijos a superar la situación de pobreza de sus padres, **cada una de las familias beneficiarias deberá asumir el cumplimiento de ciertos compromisos.** Los mismos se relacionan en parte con el segundo programa cuya implementación proponemos, el Programa Invertir en la Infancia, fundamentalmente en lo que hace a los compromisos de los padres durante el período de vida de los hijos que va desde la gestación hasta los cinco años de edad. Así, se promoverá que los beneficiarios del programa asuman los siguientes compromisos:

- **Asistencia de la madre embarazada a los controles prenatales**, lo que disminuye los riesgos de mortalidad materna e infantil y enfermedades postnatales.
- **Controles periódicos de salud para todos los hijos desde el nacimiento hasta los 18 años**, lo que permitirá el control del crecimiento, vigilancia de la alimentación, la inmunización y la detección temprana de enfermedades.
- **Asistencia obligatoria de los hijos al Jardín de Infantes o Centro de Cuidado Infantil a partir de los 3 años**, de manera de asegurar el cuidado, el juego y la estimulación en la primera infancia, lo que más tarde asegura un mejor rendimiento escolar.
- **Inscripción obligatoria de los hijos en la escuela primaria y secundaria**, garantizando una asistencia mínima del 75%. Esto permitirá elevar el nivel de escolarización de los hijos de las familias beneficiarias y retardar su ingreso al mercado laboral.

Para la verificación de la efectiva realización de los controles de salud y la asistencia escolar, **deberán presentarse la libreta sanitaria y los certificados de regularidad escolar correspondientes al momento de percibir el ingreso.** En el caso de incumplimiento de las contraprestaciones, se dará de baja el beneficio.

Asumimos que el control del cumplimiento de los compromisos mencionados será difícil en el comienzo. Sin embargo, no por ello el programa queda invalidado, en primer lugar porque este problema inicial será mejorado en el tiempo y en segundo lugar porque al control que realizará el Gobierno se sumará el control de la sociedad.

El programa también iniciará acciones tendientes a acompañar a los padres de familia en la educación y cuidado de sus hijos, sin intervenir en sus decisiones, pero brindándoles todas las herramientas posibles. Por ello, se realizarán cursos de capacitación en materia de salud, nutrición e higiene dirigidos a fomentar el autocuidado de la salud. La participación en estas acciones también formará parte de los compromisos de los beneficiarios. Derivados de los controles de salud que cumplirá cada familia se tratarán temas como lactancia, saneamiento básico, adolescencia y sexualidad, alimentación durante el embarazo, cuidados del recién nacido, nutrición del menor de un año, entre otros.

El control sobre el cumplimiento de las contraprestaciones y el acompañamiento de cada familia beneficiaria, acercándolas al centro de salud, a los centros de desarrollo infantil y a las escuelas será tarea de “**promotoras comunitarias**”. El modelo a seguir en este punto es el Plan Vida del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que con más de un millón de beneficiarios se apoya en el trabajo voluntario de 35.000 trabajadoras vecinales o quienes reparten diariamente alimentos a embarazadas y niños. Además de esta tarea, se ocupan de la derivación de embarazadas a los centros de salud, de la detección de menores de cinco años sin controles sanitarios y de acciones de capacitación sobre los beneficiarios del programa. Su trabajo es voluntario y como único beneficio, además del reconocimiento social, reciben una ración de los alimentos que distribuyen.

Por último, se espera un esfuerzo de las familias en el destino del apoyo monetario, orientándolo al mejoramiento del bienestar familiar y en especial, a la adecuada nutrición y alimentación de los hijos y el aprovechamiento escolar.

v. Ejecución del Programa

Gobierno Nacional: fijación de pautas, financiamiento y control.

El Gobierno Nacional fijará las pautas para el proceso de **selección de beneficiarios, garantizará los recursos, administrará las bases de datos** conformando un padrón único de beneficiarios, **pagará los beneficios, ofrecerá asistencia técnica** a los municipios en la implementación del programa y se encargará de la **auditoría y control** del mismo.

Gobiernos Provinciales: garantía de los centros de educación y salud.

Los Gobiernos Provinciales elaborarán un **plan de inversión provincial en centros de salud y educación**, con plazos y obras concretas, a fin de asegurar la oferta necesaria para los beneficiarios del programa. Desarrollarán un plan de acción para la **difusión del programa** en coordinación con los municipios.

Gobiernos Municipales: ejecución del programa.

Los Municipios deberán **difundir el programa, seleccionar a los beneficiarios y conformar un Consejo Social local** que involucre a las principales organizaciones intermedias y representantes sociales. Estos asegurarán el control sobre la administración de los recursos y los beneficiarios seleccionados.

VI. Costos del programa

En una primera etapa, el Programa priorizará —a partir de los fondos disponibles— a las familias en situación de indigencia o pobreza extrema. Así, **en un inicio el programa deberá llegar a 600.000 familias con un ingreso en promedio de \$120 mensuales. Durante la segunda etapa de implementación, el Programa llegará a todas las familias pobres, indigentes y no indigentes, lo que supone agregar a las 600.000 primeras familias, 1.489.000 familias más.**

Así definidos los beneficiarios y el ingreso promedio mensual que recibirán, el costo total del programa se detalla en el siguiente cuadro:

Primera etapa: Hogares indigentes			Segunda etapa: Hogares pobres		
Total país	Ingreso promedio	Costo anual	Total país	Ingreso promedio	Costo anual
600.000	\$120	\$864	1.489.000	\$120	\$2.144

Cuando se cumplan las etapas 1 y 2 el programa asegurará un ingreso de en promedio \$120 mensuales a 2.089.000 familias pobres e indigentes por un total de \$3.008 millones.

En ambas etapas, el ingreso alternará en el rango comprendido entre los \$60 y los \$170, de acuerdo con la composición familiar (con o sin hijos, número de hijos hasta 19 años, número de hijos en la escuela media, etc.) estableciendo diferencias en cada caso, a saber:

Composición del hogar	Monto del ingreso mensual que le corresponde
Hogares indigentes sin hijos	\$ 60
Hogares indigentes con hijos menores hasta 19 años	\$ 116 (promedio aprox.)
Hasta 2 hijos menores de 15 años y ningún hijo mayor de 15.	\$ 80
Con más de dos hijos menores de 15 y ningún hijo mayor de 15	\$100
Hasta dos hijos menores de 15 y un hijo mayor de 15 y menor de 19.	\$130
Con más de 2 hijos menores de 15 y un hijo mayor de 15 y menor de 19.	\$150
Hasta dos hijos menores de 15 y más de un hijo mayor de 15 y menor de 19.	\$150
Con más de dos hijos menores de 15 y más de un hijo mayor de 15 y menor de 19.	\$170
Con un hijo mayor de 15 y menor de 19.	\$130
Con más de un hijo mayor de 15 y menor de 19.	\$150

VII. Financiamiento del programa

La financiación del Programa de Ingreso Garantizado –por lo menos en su primera etapa – **podría surgir de la asignación de fondos adicionales.** Sin embargo, dada la situación fiscal **es importante analizar la posibilidad de reasignar las partidas presupuestarias existentes a nivel nacional** destinadas actualmente a los programas sociales de superación de la pobreza. **Esto, obviamente, implica la eliminación de algunos programas existentes** los cuales, a pesar que pueda discutirse su eficacia o eficiencia, **cumplen una función social.**

Otra alternativa podría ser la **cofinanciación del programa entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, en una proporción por ejemplo de 75% y 25% respectivamente.** Esto sería posible utilizando:

- los \$225 millones que la Nación se comprometió a transferir a las provincias en el Pacto Fiscal del año 2000.
- los recursos correspondientes a los programas nutricionales POSOCO – PROSONU, cuyos fondos (\$200 M) son descentralizados a las provincias
- los \$1300 M correspondientes al Programa de Asistencia para el Gasto Social Provincial por el cual se destina un porcentaje de la recaudación del impuesto a las ganancias a la realización de obras de infraestructura social en las provincias.

De acuerdo al Presupuesto que definimos para la nueva Agencia Social y la propuesta de unificación de programas, **\$1007,6 millones podrían ser reasignados para el financiamiento de nuevos programas.** Así, el financiamiento del Ingreso Garantizado en su primera etapa podría asegurarse a partir de la reasignación de los recursos que suman la cifra mencionada.

Estos recursos permitirían el financiamiento del programa en su primera etapa, **asegurando la posibilidad de ofrecer hoy a todas las familias indigentes del país un ingreso en promedio de \$120 mensuales, lo que les permite superar la indigencia.**

Asumiendo que los fondos restantes serán reorientados hacia la atención de la niñez y que el resto de los programas no son reasignados, para **el financiamiento de la segunda etapa del programa de Ingreso Garantizado (\$2.144 millones), será necesario considerar un incremento del Gasto Social.**

Los números detallados demuestran que el programa es económicamente y financieramente factible. Lo más significativo de esta propuesta no solamente será el beneficio que se propone otorgar, sino su **llegada masiva a todas las familias pobres del país, asegurando la cobertura total de su población objetivo y generando la red de contención social indispensable en la coyuntura actual de la Argentina.**

2.- Programa Invertir en la Infancia

Este programa tiene como objetivo la **promoción del desarrollo infantil de los niños de 0 a 5 años en situación de pobreza o riesgo social en todo el país a través de la atención de la nutrición, alimentación, educación y salud** en Centros de Cuidado Infantil. Concretamente se apunta a que los programas existentes (PRANI o el PROMIN) dirigidos a los menores de 5 años en todo el país, llegar a todos los niños pobres.

a) Justificación

No existe una forma alternativa superior para evitar la transmisión de la pobreza de padres a hijos que la de invertir en la generación actual de niños pobres. Los especialistas en infancia coinciden en la necesidad de programas de intervenciones tempranas sobre estos niños, a partir de las implicancias que los primeros años de vida tienen sobre la igualdad de oportunidades futura.

Oportunidades perdidas: la importancia de la intervención temprana³¹

Es crítica la importancia que revisten los primeros años para el establecimiento de capacidades mentales, físicas y sociales claves. Se destacan tres etapas:

Desde la concepción al nacimiento:

En este período se forman las células cerebrales, por lo que una salud deficiente, la desnutrición y estrés relacionado con el trabajo de la madre o el abuso pueden producir daños duraderos.

Desde el nacimiento hasta los tres años:

En este período se producen las “conexiones cerebrales”. Las células cerebrales maduran y se establecen conexiones neurológicas que conducen y estructuran los pensamientos y las sensaciones. Comienza a formarse la personalidad básica y se establecen los fundamentos de las habilidades motoras y la coordinación.

De los tres a los seis años:

Se desarrollan y se afirman las capacidades básicas establecidas durante los primeros tres años, en particular el habla y la capacidad de comunicación.

Si estas capacidades fundamentales no se establecen correctamente desde el principio, y en particular, si se producen daños neurológicos, resulta mucho más difícil remediarlos. En ciertos casos, el daño es esencialmente irreparable.

Para evitar la generación de estos daños irreparables planteamos la necesidad de un programa de intervenciones tempranas. Proponemos un programa que empiece a actuar desde el principio, evitando la desigualdad irreversible que aparece como un hecho en muchos casos cuando los niños pobres inician la escuela primaria. En virtud de esta visión los beneficiarios directos de este programa, su prioridad, son los niños pobres de 0 a 5 años.

A los argumentos mencionados que justifican este tipo de intervención se suma, desde el punto de vista del gasto social, el del retorno de la inversión social. El mismo es mayor cuanto antes se interviene, ya que la pobreza y sus efectos son acumulativos. A largo plazo, el gasto en intervenciones preventivas en los primeros años de vida tiene un efecto multiplicador para la sociedad porque genera ahorros en otros programas sociales de educación, salud, prevención de la violencia, y potencia la calidad en la fuerza laboral.

b) Antecedentes internacionales

Estados Unidos: Programa Head Start

Creado en 1964 por el Gobierno Federal, el Programa Head Start es ejecutado por organizaciones locales sin fines de lucro. Se dirige a niños desde el nacimiento hasta los 5 años pertenecientes a familias de bajos ingresos. Las evaluaciones del Head Start revelan que

³¹ Seminario Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia. UNICEF. París, 14 de marzo de 1999.

aquellos niños pobres que accedieron al programa obtuvieron niveles de ingresos laborales 60% más altos que el promedio.

El programa ofrece cuidado de los niños en Centros complementado con visitas al hogar. En los Centros los niños reciben atención médica y dental gratuita, comidas y refrigerios nutritivos y actividades educativas y juegos durante media jornada. En algunas comunidades las actividades pueden extenderse hasta jornada completa o bien complementarse con visitas de empleados de los centros a los hogares. Se los denomina “Visitantes de Hogares” y su función es enseñar a los padres como desarrollar experiencias educativas y juegos con sus hijos.

Esta búsqueda de la participación activa de los padres es un elemento fundamental del programa, que se refleja en la conformación de un Comité de Padres en cada Centro, que participa en las decisiones sobre la ejecución del programa o en el trabajo de los padres en el salón de clases como voluntarios, empleados u observadores.

Brasil: Programa de Alimentación Preescolar (PROAPE)

El PROAPE interviene a través de la creación de Centros de Cuidado Infantil dirigidos a niños de 4 a 6 años. Allí reciben un suplemento alimentario y vitamínico, controles de salud y realizan actividades psicomotoras supervisadas. Son atendidos por maestros preescolares formados asistidos por madres voluntarias.

Diferentes evaluaciones demostraron que los niños pobres que asistieron al programa repitieron algún grado en un 9% de los casos, en comparación con un 33% del promedio general.

Colombia: Programa de Atención Integrada a Niños Preescolares

Creado en 1974, el programa se dirige a niños pobres de 0 a 6 años y ofrece atención de la salud, nutrición y actividades educativas en Centros de Cuidado Infantil. Fundamentalmente se concentra en hijos de empleados públicos y privados, trabajadores cuentapropistas y desempleados, mayormente de áreas urbanas.

India: Programa de Guarderías Móviles

Este programa está dirigido a niños de 0 a 12 años, hijos de obreros migrantes, uno de los sectores más pobres de la sociedad hindú. Se propone mejorar las oportunidades de los niños pobres al momento de ingresar a la escuela y atender las necesidades de las madres trabajadoras. Se ofrecen tratamientos de enfermedades o desnutrición, visitas regulares de médicos, almuerzos o meriendas y actividades de desarrollo psicomotor.

c) Características del programa Invertir en la Infancia

El programa tiene como objetivo la atención y cuidado de los niños pobres de 0 a 5 años de todo el país en Centros de Cuidado Infantil. Sus objetivos son:

- Apoyo nutricional y desarrollo psicomotor de los niños pobres en su primera infancia (0 a 5 años).
- Mejoramiento de habilidades y destrezas para un ingreso escolar en igualdad de oportunidades con los niños no pobres
- Fortalecimiento del rol de los padres pobres en la educación y cuidado de sus hijos

Se proponen tres líneas de intervención:

- Acciones de salud
- Acciones educativas
- Acciones de servicio social y orientadas a lograr el compromiso de los padres

Acciones en salud

- Atención de una adecuada nutrición y alimentación mediante la oferta de dos comidas diarias.
- Detección temprana de enfermedades
- Asistencia odontológica
- Fomento de la lactancia materna en los menores de 1 año
- Tratamiento de enfermedades diarreicas y otras propias de la pobreza.

Acciones educativas

- Desarrollo de actividades de socialización, juego y estimulación temprana de manera de desarrollar las capacidades afectivas e intelectuales de los niños.
- Actividades de capacitación a los padres en lo que se refiere a la alimentación, cuidado y preparación de alimentos, importancia y calendario de vacunación, técnicas educativas para la estimulación temprana en el hogar.

Acciones de servicio social y orientadas a los padres

- Asistencia terapéutica para familias con conflictos graves (violencia familiar, abandono, adicciones en los padres, etc)
- Información, apoyo y capacitación para padres de niños discapacitados o con retardo en el crecimiento.
- Capacitación en pautas de crianza y desarrollo infantil
- Participación de los padres en los Centros a través de la gestión – como colaboradores voluntarios – y la evaluación del programa , en el Comité de Padres.

d) Ejecución del programa

El Programa Invertir en la Infancia será **responsabilidad compartida entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales, los Municipios y las organizaciones de la sociedad civil.**

La Nación:

- Elaborará un proyecto de **Ley de Protección a la Infancia** que defina a las intervenciones tempranas como una política de Estado.
- Diseñará las **pautas fundamentales del programa**: objetivos, población beneficiaria, tipo de focalización, prestaciones y filosofía.
- **Financiará la construcción de los Centros**, la refacción de los ya existentes y el funcionamiento de todos ellos, así como también las acciones de capacitación.
- Será la instancia última de **monitoreo, evaluación y control de las acciones** del programa en cada municipio.

Las Provincias:

- Promoverán la sanción de una **Ley Provincial de la Infancia** que siga los lineamientos de la Ley Nacional
- Pondrán a disposición del programa los recursos humanos que actualmente trabajan en Centros de Cuidado Infantil provinciales e instalaciones existentes.

Los Municipios y las organizaciones de la Sociedad Civil:

- **Difundirán el programa**, promoviendo la participación de los padres y de las organizaciones de la sociedad civil.
- **Construirán y equiparán los nuevos centros o refaccionarán los existentes**, con financiamiento del gobierno nacional.
- **Administrarán los centros**, así como los recursos financieros y humanos asignados a ellos.
- **Responderán por los resultados** ante las agencias de control nacionales.

e) Costos y financiamiento del programa

Para calcular el costo del programa partimos de una estimación sobre la cantidad de niños a atender. **De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 2000, existen en nuestro país 1.355.315 niños entre 0 y 5 años que viven en hogares ubicados en el primer y segundo quintil de ingresos.** Esta conformaría, en una primera etapa, la población beneficiaria del programa.

En cuanto a la cantidad de centros necesarios, estimaciones de los programas nutricionales actuales en nuestro país registran una capacidad de atención de 234 niños en promedio por

cada Centro de Cuidado Infantil. De esta manera, serán necesarios 5.791 centros para asegurar la cobertura total de la población objetivo.

Ahora bien, existen en nuestro país un total, de por lo menos, 800 centros que podrían ser refaccionados y utilizados por el programa, por lo que restaría construir 4.991 centros más.

Se ha calculado, también a partir de los programas existentes, un costo promedio de \$126.000 para la construcción y equipamiento de nuevos centros y de \$70.000 para refacción y equipamiento de los existentes. En base a estas estimaciones, la construcción y equipamiento de los nuevos centros demandará aproximadamente \$628 millones. A esto se suman \$56 millones necesarios para la refacción y equipamiento de los centros existentes. **En total se requerirá entonces la suma total de \$684 millones en la construcción, refacción y equipamiento de los centros necesarios para el funcionamiento del programa.** Como prevemos que esta tarea se realice en un plazo de 3 años, **el costo anual de este componente del programa alcanzaría los \$228 millones anuales.**

El costo anual de funcionamiento de cada centro se estima aproximadamente en \$90.000. Este costo incluye salarios del personal, realización de actividades, capacitación y dos comidas diarias por niño. En suma, **el funcionamiento de todos los centros necesarios demandará la suma total de \$521 millones al año.** Asumiendo que durante el primer año solo se encontrarán en funcionamiento un tercio de los centros necesarios, **el costo de funcionamiento durante el primer año ascenderá a \$173 millones.**

Así presentados los costos, durante el primer año de funcionamiento el costo total del programa sería de **\$401 millones** (\$228 millones en concepto de construcción y refacción de centros y \$173 millones en concepto de funcionamiento de los mismos).

El financiamiento de esta suma podría obtenerse en primer lugar de los fondos disponibles a partir de la creación de la Agencia Social. Habiendo ya reasignado \$864 millones para la implementación del Ingreso Garantizado, quedarían disponibles a la reasignación **\$143 millones.**

Con esta suma podrían financiarse parte de los costos del programa. Los recursos para cubrir el total del programa podrían garantizarse con una contraparte de los gobiernos provinciales que asignara los fondos pertenecientes a los programas POSOCO – PROSONU (\$200 M) o bien los recursos asignados a el Programa de Asistencia de al Gasto Social de las provincias (1300 M) o a partir de un incremento del Gasto Social Nacional.

En los años siguientes la necesidad de financiamiento será creciente, tal como lo demuestra la siguiente tabla:

Año	Concepto	Costo (en \$)
Año 1 (1930 centros en funcionamiento)	Construcción y refacción	228 M
	Mantenimiento	173 M
Subtotal		401 M
Año 2 (3860 centros en funcionamiento)	Construcción y refacción	228 M
	Mantenimiento	347 M
Subtotal		575 M
Año 3 (5790 centros en funcionamiento)	Construcción y refacción	228 M
	Mantenimiento	521 M
Subtotal a partir del Año 4		749 M
(5790 centros en funcionamiento)	Mantenimiento	521 M
Subtotal		521 M

La reasignación de los programas provinciales mencionados, acompañada de un incremento en el gasto social, garantizará la implementación de este programa que no admite demoras a partir de los alarmantes datos del diagnóstico sobre la incidencia de la pobreza en los niños.

Es prioritario que el Gobierno dirija su atención a los niños en nuestro país, definiendo para ello una seria y comprometida política de Estado, consensuada con el resto de los actores sociales. De ello depende que no condenemos a nuestros niños a una pobreza en muchos casos irreversible.

6. CONCLUSIÓN

Durante las últimas décadas, y particularmente en los últimos tres años, hemos asistido a un **deterioro creciente de la situación social de la población pobre**. Los avances económicos logrados a partir de la estabilidad monetaria, la integración con el resto del mundo y las altas tasas de crecimiento en ciertos períodos, no fueron suficientes para promover el desarrollo social. Los beneficios de este progreso económico no se tradujeron en la ampliación de las oportunidades de desarrollo de manera equilibrada en todo el país, el impulso una distribución más equitativa del ingreso y la eliminación las condiciones de marginalidad en las que viven casi un tercio de los argentinos.

A lo largo de estas páginas, presentamos **una propuesta que contribuye a superar uno de los problemas mencionados**: la situación de pobreza y exclusión social en la que viven millones de argentinos.

Más allá que el problema esté incorporado en la agenda pública, **la forma de encararlo puede condicionar fuertemente el éxito de los esfuerzos**. Lo que aquí presentamos se propone como una política pública **concreta** en los términos de su implementación y **factible** política y económicamente. Una política cuyos objetivos centrales son **mejorar los ingresos para superar la indigencia y asegurar el desarrollo integral de los niños**.

La situación de riesgo y conflicto social actual exige una respuesta decidida y realista de parte de la clase dirigente, una respuesta que allane el camino en la resolución del principal desafío en la Argentina actual: el crecimiento económico y la equidad social. Las propuestas desarrolladas en este trabajo son un medio para lograrlo.